

Карташов Є.Г., Миколаєць А.П., Антонов А.В.,  
Драган І.О., Дацій Н.В., Шпак Ю.В.

## ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

Навчальний посібник  
за загальною редакцією Карташова Є.Г., Миколайця А.П.

Київ-2020

Затверджено до друку

Вченою радою ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України (протокол № \_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 2020 р.).

Вченою радою Державного університету «Житомирська політехніка» (протокол № \_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 2020 р.)

Рецензенти:

**Алейнікова О. В.**, д.держ.упр., проф., директор ННІ менеджменту та психології ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» НАПН України;

**Нонік В.В.**, д.держ.упр., доц., проректор з науково-педагогічної роботи, юридичних та соціальних питань Державного університету «Житомирська політехніка», заслужений юрист України;

**Жовнірчик Я. Ф.**, д.держ.упр., доц., начальник відділу Національного авіаційного університету;

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

У навчальному посібнику розглянуто сутність публічного управління, еволюцію теорії публічного управління, роль суб'єктів публічного управління щодо забезпечення суспільного розвитку, концепцію поділу влади в системі публічного управління, особливості публічного управління на регіональному рівні, специфіку місцевого самоврядування та його роль і місце у публічному управлінні, підходи до формування стратегічного публічного управління, проблемні питання децентралізації в системі публічного управління, концепції менеджменту в системі публічного управління в Україні, основи реалізації антикорупційної діяльності та попередження корупції.

## ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
Тема 1. СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ	7
1.1. Сутність підходів до управління соціально-економічними системами	7
1.2. Поняття та зміст публічного управління	9
1.3. Адміністративний аспект публічного управління	14
1.4. Політичний аспект публічного управління	21
Тема 2. ЕВОЛЮЦІЯ ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	24
2.1. Загальні положення розвитку парадигм і моделей публічного управління	24
2.2. Джерела походження та напрями формування науки про публічне управління	28
2.3. Дослідження публічного управління суспільним розвитком у XIX – на початку XX ст.	30
2.4. Формування основ теоретичного аналізу публічного управління територіальним розвитком	33
2.5. Сучасна концепція публічного управління територіальним розвитком	36
Тема 3. ДЕРЖАВА ЯК СУБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМ РОЗВИТКОМ	41
3.1. Держава як універсальна організація суспільства	41
3.2. Сутність феномену державної влади	43
3.3. Форма держави як її змістовна ознака	47
3.4. Функції держави та механізм публічного управління	51
Тема 4. СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ТА ПОДІЛ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	55
4.1. Структура державного апарату	55
4.2. Концепція поділу державної влади	57
4.3. Законодавча гілка державної влади в Україні	62
4.4. Виконавча гілка державної влади в Україні	65
4.5. Судова гілка державної влади в Україні	69
Тема 5. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ	76
5.1. Сутність управління на регіональному рівні	76
5.2. Інституціональне середовище публічного управління регіональним розвитком	80
5.3. Регіональні органи публічного управління	85
5.4. Відносини місцевих державних адміністрацій з іншими органами влади	90
Тема 6. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	93
6.1. Теоретичні засади та сутність місцевого самоврядування	93
6.2. Організація і функціонування місцевого самоврядування	96
6.3. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування	101
Тема 7. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	105
7.1. Сутність та основні перепони щодо здійснення децентралізації	105
7.2. Генеза концепції децентралізації влади в теорії публічного управління	108
7.3. Сучасний етап децентралізації системи публічного управління в Україні	112
Тема 8. МЕНЕДЖМЕНТ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА	119

МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ	
8.1. Сутність та загальний зміст менеджменту в органах державної влади та місцевого самоврядування	119
8.2. Сутність діяльності суб'єктів управління в системі державної служби	126
8.3. Принципи діяльності суб'єктів управління в системі органів влади	134
Тема 10. РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	142
10.1. Загальна характеристика функцій суб'єктів управління в системі органів влади	142
10.2. Реалізація функцій мотивації в системі менеджменту органів влади	149
10.3. Основні теорії реалізації функцій мотивації в системі менеджменту органів влади	155
Тема 11. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ВЛАДИ	166
11.1. Стратегічна роль персоналу в системі менеджменту органів влади	166
11.2. Місце та роль стратегії в діяльності керівника органу влади	173
11.3. Організаційна культура в системі стратегічного управління	180
Тема 12. РЕАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	190
12.1. Базові моделі реалізації стратегічного управління в органах влади	190
12.2. Методологія вироблення і прийняття стратегічних рішень у системі менеджменту органів влади	202
12.3. Особливості реалізації стратегічного управління в органах влади	207
Тема 13. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У СИСТЕМІ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ВЛАДИ	215
13.1. Особливості системи управління персоналом в органах влади	215
13.2. Сучасна концепція управління персоналом в органах влади	220
13.3. Базові кадрові технології в управлінні персоналом органів влади	229
Тема 14. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ	241
14.1. Сутність корупції як суспільного явища	241
14.2. Передумови виникнення корупції	246
14.3. Масштаби корупції в Україні	247
Тема 14. ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	253
14.1. Спеціальні обмеження, спрямовані на попередження корупції	253
14.2. Спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням публічних функцій	263
14.3. Здійснення фінансового контролю	265
ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ	270
ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ	274
ВИКОРИСТАНІ ТА РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА І ЛІТЕРАТУРА	287

## ПЕРЕДМОВА

Реалії розвитку сучасного українського суспільства, успіхи у попередженні та подоланні наслідків кризових явищ в усіх сферах суспільного життя безпосередньо залежать від ефективності публічного управління в його широкому розумінні. Проте суттєвою перешкодою у цьому напрямі виступає недостатня оптимізація управлінських процесів у державі через неефективність реалізації функцій управління, відсутність стратегічного підходу до формування планових документів, недосконалість системи організації праці на всіх рівнях управління, відсутність дієвих механізмів мотивації, як колективної, так й індивідуальної. Крім того, не забезпечено систему дієвого та ефективного контролю діяльності органів влади, як відомчого, так й публічного, що унеможливорює налагодження діалогу та реалізації партнерської взаємодії між державою, бізнес-середовищем та громадянським суспільством, між різними гілками влади, політичними силами тощо.

Така ситуація стримує реальне впровадження демократичної моделі публічного управління як одного з пріоритетних завдань сьогодення, переорієнтації дій управлінців на забезпечення потреб та інтересів громадян. Гуманістичний розвиток системи публічного управління поєднується з такими негативними явищами, як бюрократизм та корупція. Крім того, застарілі і неефективні методи управління, які напрацьовані протягом багатьох попередніх років, викликають недовіру громадськості до органів державної влади та місцевого самоврядування. Це пов'язано з тим, що держава хоча і декларує представництво усього суспільства, проте фактично представляє лише певну його частину, та здійснює свої функції в основному через систему публічного управління, через свій часто надмірно забюрократизований апарат. Тим самим відбувається певне відчуження державної влади від її джерела – народа, соціальних і політичних інститутів і норм від суспільного життя. При цьому таке відчуження призводить до зниження можливостей контролю з боку суспільства, погіршення реальної корупційної ситуації в Україні.

Розв'язання такої проблеми потребує впровадження демократичної моделі публічного управління як пріоритету сьогодення, переорієнтації дій управлінців на забезпечення потреб та інтересів громадян. Це потребує застосування нових інструментів, здатних забезпечити високу результативність й ефективність державного механізму.

Представлений навчальний посібник складено на основі узагальнення і систематизації останнього наукового доробку з публічного управління. Сподіваємось, що цей підручник буде цікавим і корисним не лише для здобувачів вищої освіти, але й для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

## **Тема 1. СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

1.1. Сутність підходів до управління соціально-економічними системами

1.2. Поняття та зміст публічного управління

1.3. Адміністративний аспект публічного управління

1.4. Політичний аспект публічного управління

### **1.1. Сутність підходів до управління соціально-економічними системами**

Високий темп зміни умов функціонування економіки постіндустріального типу обумовлює високий рівень вимог до управлінської системи, забезпечення ефективності якої потребує глибокого вивчення теоретичних положень, розробки прикладних підходів, апробації та використання найбільш дієвих із них. В загальній теорії прийнято виділяти чотири основні підходи до управління: функціональний (традиційний), ситуаційний, системний і процесний [118; 166].

Зокрема, функціональний підхід базується на цілісному вивченні основних функцій управлінської системи. Застосування такого підходу ґрунтується на функціональному поділі праці та професійній спеціалізації, що забезпечує підвищення продуктивності праці. Особливостями функціонального підходу є комплексність бачення системи з позицій необхідних функцій для досягнення цільових результатів. Разом із тим, виділення та управління окремими функціями супроводжується орієнтацією відповідних підрозділів на реалізацію своєї ділянки господарської діяльності без цілісного бачення кінцевого результату всієї діяльності соціально-економічної системи. Ключова роль у межах такого підходу належить функціональним керівникам і жорстким регламентованим процедурам.

Базовим положенням ситуаційного підходу є спрямованість управління на врахування певних обставин, що впливають на ефективність функціонування організації. Такий підхід передбачає аналіз конкретних факторів, що створили відповідні ситуації, та концентрацію уваги суб'єкта управління на найбільш

впливових з них. Далі визначаються переваги і недоліки ситуації, що має місце, її обмеження та наслідки для організації. Наступним етапом є обрання специфічних прийомів і методів управління для такої ситуації. Ситуаційне управління організацією передбачає прийняття рішень не в межах встановлених планів роботи, а внаслідок виявлення потенційних проблем, що забезпечує гнучкість і швидку реакцію на змінні умови середовища. Особливістю застосування цього підходу є висока децентралізація управління та розвинене ситуаційне мислення у керівників [166, с. 147].

Розвиток та застосування теорії систем до управління стали поштовхом до формування системного підходу як способу мислення. Концептуальною основою такого підходу є бачення єдності та взаємозв'язку всіх елементів системи. Згідно з системним підходом організація розглядається як сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, зовнішніх і внутрішніх зв'язків, входів (ресурсів і цілей діяльності), виходів (результатів діяльності) і факторів впливу. Дослідження та підвищення ефективності функціонування організації в межах системного підходу базується на положенні, що ефективність цілого залежить від ефективності всіх його компонентів у синергетичній єдності, а не від окремих частин із найбільшою ефективністю. Такий підхід акцентує увагу керівників на знаннях причинно-наслідкових зв'язків та особливостях функціонування всіх елементів соціально-економічної системи [284, с. 157].

Процесний підхід до управління передбачає інтеграцію всіх видів управлінської діяльності, спрямованих на досягнення цілей організації, у єдиний ланцюг. Процесний підхід сформовано під впливом функціонального та розглядає управління як безперервну серію взаємопов'язаних і реалізованих у часі функцій. Кожна управлінська функція являє собою процес, оскільки також складається із серії взаємопов'язаних дій. Отже, процес управління є загальною сумою усіх функцій [188, с. 71]. Така логіка поширюється і на визначення операційних процесів, представлених діяльністю функціональних виробничих, обслуговуючих і допоміжних підрозділів організації.



Поштовхом до впровадження процесного підходу стало певне вичерпання можливостей конкуренції за рахунок зниження виробничих витрат і застосування нових технологій виробництва, а отже, необхідності зменшення ціни продукту за рахунок зменшення адміністративних витрат. Застосування процесного підходу до управління дає можливість спростити багаторівневі організаційні структури та зменшити відособленості функціональних підрозділів та керівників у руслі єдиного процесу створення цінності, що забезпечує більшу орієнтацію організації на кінцевого споживача.

## **1.2. Поняття та зміст публічного управління**

Управління як об'єктивна реальність є універсальним й багатоаспектним явищем, притаманним всім суспільствам, країнам, сферам суспільної життєдіяльності на будь-яких етапах людської цивілізації. Управління передбачає цілеспрямований вплив на суспільство для його збереження, впорядкування, удосконалення та розвитку. Тому предметом вивчення науки управління є процес впливу на соціум.

Багатоаспектність такого складного суспільного явища, як управління, зумовлює наявність у спеціальних наукових і навчальних виданнях значної кількості визначень цього поняття. Тому узагальнення існуючих варіантів визначення поняття управління можна здійснити за такими підходами: по-перше, загальний – організація діяльності відповідно до вимог об'єктивних законів; наука і практика керівництва організаціями; наука і мистецтво, в якому поєднується об'єктивне й індивідуальне; організація і реалізація цілеспрямованих впливів; організація та координація діяльності з використання ресурсів з метою досягнення бажаного результату; механізм, що реалізує систему інтересів усіх учасників виробництва: суспільних, колективних, індивідуальних; по-друге, функціональний – цілеспрямована координація суспільного відтворення; планування, організація, управління персоналом, мотивація та контроль, цілеспрямований вплив на колективи людей з метою організації та координації їх діяльності в процесі виробництва; по-третє,

процесний – процес діяльності, прийняття і реалізація управлінських рішень; процес або форма діяльності, що передбачає керівництво певною групою людей при орієнтації її на досягнення мети організації; по-четверте, суб'єктно-об'єктний – упорядкування, регулювання будь-якої системи за умов змінювання внутрішнього середовища; цілеспрямована взаємодія між суб'єктом і об'єктом у системі управління виступає елементом організації процесу досягнення мети, вирішення завдань; усвідомлена діяльність людей, спрямована на створення оптимальних умов функціонування об'єкта; діяльність органів і кадрів управління щодо впливу на керований об'єкт за допомогою обраних методів для досягнення поставленої мети.

Різновидом управління, зокрема соціального, виступає публічне управління. На сьогодні категорія публічне управління вживається як практична діяльність і як наука.

Публічне управління (як наука) є системою наукових знань, що інтегрує інші суспільні науки (політичні, історичні, економічні, філософію, соціальну психологію) і є зосередженою на процесах, функціях, методах управління, що знаходять свій прояв у діяльності держави через виконавчі та розпорядчі функції.

Становлення науки публічного управління відбувалось у контексті загального розвитку управлінської думки. Вітчизняна теорія публічного управління розвивалася до кінця XX століття без самостійного дисциплінарного оформлення, головним чином як вчення про державу і право. В сучасній Україні публічне управління фактично отримало визнання як 25-та галузь науки в 1996 р., коли постановою Президії ВАК України від 16 листопада 1996 р. № 2/1 був затверджений перелік наукових спеціальностей цієї галузі.

На сучасному етапі пріоритетними завданнями науки публічного управління є: подальше виявлення закономірностей, формулювання принципів і вдосконалення на цій основі функціонування державно-управлінської системи; розроблення оптимальних моделей політико-адміністративних відносин,

публічного управління і визначення раціональної структури органів державної влади; розроблення високоефективних мотиваційних підходів у державному управлінні, сучасних методів прогнозування (форсайт), стратегічного планування, контролю, комунікацій, прийняття управлінських рішень; визначення впливу геополітики, світових процесів та міжнародної інтеграції на сутність, властивості та інші системні характеристики публічного управління; подальший розвиток методології публічного управління; розроблення критеріїв оцінки і шляхів підвищення результативності та ефективності діяльності суб'єктів публічного управління; впровадження новітніх інформаційних технологій у діяльність органів влади (електронне урядування); розроблення наукових засад кадрової політики та управління персоналом у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; сприяння розвитку системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; обґрунтування шляхів оптимізації відносин органів державної влади з органами місцевого самоврядування, та ін.

Публічне управління (як практична діяльність) передбачає систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему (окремі її ланки), на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави. Державне управління полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах та здійснюється шляхом застосування державно-владних повноважень.

Публічне управління як процес має політичний (знаходить прояв у суспільстві) та адміністративний аспекти (реалізується в середині системи управління), а також характеризується певними ознаками. Воно базується на нормативно-правових актах, тісно пов'язане з використанням методів нормотворчості й розпорядливості; має підзаконний характер, передбачає

можливість судового захисту громадянами своїх прав і свобод у разі їх порушення органами та посадовими особами виконавчої влади.

Здатність та вміння державних службовців творчо підходити до постановки й реалізації організаційних цілей шляхом застосування управлінської науки в практиці державного управління науковці називають «мистецтвом управління». Мистецтво управління ґрунтується на основі особистого життєвого досвіду або випрацьовується шляхом спеціального навчання, залежить від наявності навичок, інтуїції, здібностей і врахування конкретних особливостей функціонування об'єкта і суб'єкта державного управління [72].

Зміст поняття публічного управління за своєю структурою охоплює такі складові, що утворюють певну систему: суб'єкти управління (управляючу систему); суспільну систему (об'єкти управління), тобто сфери і галузі суспільного життя; взаємодію (державно-управлінські відносини).

Суб'єктом управління виступає система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дають їй змогу втілювати свою волю у форму керівних команд або рішень, обов'язкових для виконання (це система, що управляє).

Держава як суб'єкт управління та особлива інституція суспільства покликана виражати цілі та інтереси життєдіяльності всього суспільства, його спільні потреби. На кожному етапі розвитку суспільства держава має визначати той оптимум, який, з одного боку, забезпечить права і свободи людини, надасть простір її активності й творчості, а з іншого – впроваджуватиме в суспільство певні організаційні засади, що впорядкують діяльність індивідумів.

У державному управлінні до суб'єктів управління належать: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші органи влади, місцеві державні адміністрації) (політичний аспект); керівники і керівний склад цих органів (політичні діячі; посадові особи; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями) (адміністративний аспект).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, як суб'єкти публічного управління, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України) [60].

Об'єктом управління є система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють. Об'єктом публічного управління є все суспільство.

Основними об'єктами публічного управління є підпорядковані органи виконавчої влади, сектори публічного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади.

Суб'єкт і об'єкт управління перебувають у постійній динамічній взаємодії, в процесі якої виникають державно-управлінські відносини. Взаємодіючи, суб'єкт і об'єкт утворюють процес управління.

Державно-управлінські відносини є особливим видом суспільних відносин, які виникають у процесі публічного управління, діяльності свідомо-вольового та організаційного характеру.

Змістом управлінських відносин виступає взаємодія суб'єктів та об'єктів управління, що здійснюється за допомогою прямих (від суб'єкта до об'єкта) і зворотних (від об'єкта до суб'єкта) зв'язків. Реалізація цих зв'язків забезпечується завдяки інформації. Прямий зв'язок сприяє процесу ухвалення рішень і забезпечує їх доведення до виконавця – об'єкта управління. Зворотний зв'язок надає інформацію про стан об'єкта і його діяльність щодо виконання рішень, та виступає базою формування відповідних впливів на об'єкт управління. Зворотний зв'язок дає можливість знаходити оптимальні шляхи і засоби організації процесу управління.

Українські науковці В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, В. В. Цветков визначають державно-управлінські відносини особливим видом суспільних відносин, які виникають у процесі державного управління, встановлюються у ході взаємної діяльності та відповідають меті держави.

Державно-управлінські відносини визначаються економічними та політичними основами суспільного устрою і мають вольовий та організаційний характер [20, с. 23–33].

На думку Малиновського В. Я., управлінські відносини – це суб'єкт-об'єктна взаємодія у сфері державного управління, яка виникає у процесі цілеспрямованого впливу суб'єкта управління, наділеного відповідною компетенцією для реалізації юридично встановлених функцій, на об'єкт управління, що має переважно виконавчі обов'язки. Зважаючи на те, що здійснення функцій управління не є одностороннім впливом суб'єкта на об'єкт управління, автор наголошує на участі об'єкта управління у формуванні владного волевиявлення суб'єкта [72].

### **1.3. Адміністративний аспект публічного управління**

У своєму історичному розвитку питання взаємодії політичної та адміністративної складових державного управління відзначається застосуванням багатьох підходів до аналізу. На сучасному етапі розвитку науки державного управління дедалі вагомим постає питання визначення меж компліментарності політики та управління. В даному випадку під поняттям «межі компліментарності політики й управління» мається на увазі межа взаємовпливу й ступінь взаємодоповнюваності політичної та адміністративної складової державного управління.

Вивчаючи специфіку політико-управлінських відносин, варто звернути особливу увагу на тлумачення системоутворюючих категорій: поняття «влада» та «відносини».

Малиновський В. Я. розглядає владу як можливість окремих груп інтересів здійснювати визначальний вплив на діяльність інших людських спільнот за допомогою політичних, економічних та моральних засобів [72, с. 29]. В більш широкому змісті владу характеризують як здатність і можливість особи, соціальної групи, інституту, організації провадити свою волю через певні засоби та канали впливу на діяльність і поведінку людей, їх

спільності. Відносини управління, панування, підпорядкування, покори є сутністю влади. Влада є багатогранним суспільно-політичним і правовим поняттям, що характеризується як спосіб самоорганізації людської спільноти, заснованої на розподілі функцій управління і виконання [34, с. 90].

Найвпливовішою у суспільному процесі є державна влада, яка здійснюється у порядку, передбаченому конституцією та законами, домагається своїх цілей економічним стимулюванням, ідеологічним впливом, примусом тощо. До системи державної влади належить комплекс органічно пов'язаних між собою державних органів, політичних партій, закладів і осіб, наділених певними повноваженнями, а також політичних партій і організацій, безпосередньо наділених владою, що здійснюють її [34, с. 145].

Українські науковці Бакуменко В. Д. та Кравченко С. О. зазначають, що державна влада характеризується як політико-правовий інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей через систему повноважень і засобів, що застосовуються від імені суспільства для захисту та реалізації спільного інтересу, реалізації потреб суспільства, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві. Державна влада здійснюється державою за допомогою спеціального апарату примусу або переконання, володіє монопольним правом видавати нормативно-правові акти, обов'язкові для всіх громадян держави [9, с. 97]. Одним із різновидів влади є політична влада – можливість певної соціальної групи чи особистості за допомогою політики та правових норм втілювати свою волю та здійснювати організований вплив на суспільство [34, с. 145–146].

Щодо адміністративної складової публічного управління. З адміністративної точки зору термін «відносини» набуває характеру державно-службових відносин. Державно-службові відносини визначаються як об'єкт регулювання законодавством державної служби [72].

В суспільних науках поняття «адміністрування» визначається як формальне бюрократичне управління, що здійснюється шляхом наказів та розпоряджень [72]. У вузькому значенні поняття «адміністрування» означає

професійну діяльність державних чиновників, спрямовану на виконання рішень керівництва. У широкому значенні це не лише професійна діяльність чиновників, але й вся система адміністративних інститутів із чіткою ієрархією, за допомогою якої підпорядкованість відповідальності за виконання державних рішень відбувається зверху вниз.

Інше тлумачення характеризує поняття «адміністрування» як здійснення процесу керування за допомогою спеціального кадрового апарату. Тобто бюрократичний стиль управління, що ґрунтується на використанні наказових та командних методів. Іншими словами – така модель прийняття управлінських рішень, в основі якої лежить намагання дотриматися формальних вимог, а не бажання вирішити проблему. Важливим фактором для визначення сутності адміністрування є процес суб'єктизації влади, суть якого полягає в тому, що адміністративна посада трансформує індивідуальну владну волю службовця у державну і суттєво посилює першу в усіх її проявах, як позитивних, так і негативних.

На процес адміністрування суттєвий відбиток накладають вольові, інтелектуальні та моральні якості задіяних осіб. Тому процес адміністрування може реалізовуватись як правомірно, раціонально, так і волюнтаристично, ірраціонально. Наголошуємо, що процесу адміністрування, як стилю управління, притаманні формалізм, сваволя, підпорядкування всієї діяльності збереженню і зміцненню власної влади. Крім суб'єктизації влади, тяжіння адміністративної влади до бюрократичного стилю управління обумовлене й іншими об'єктивними факторами. По-перше, поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову спонукає спроби адміністративної ланки не лише вийти з-під контролю, а й ствердити своє домінування у межах владного трикутника. По-друге, надзвичайні ситуації, війни, епідемії, катастрофи, масові заворушення, які в умовах глобалізації стають все частішими, є своєрідними каталізаторами адміністрування, оскільки вимагають посилення виконавчої влади та актуалізують застосування адміністративних важелів. По-третє, існування певної залежності судової та законодавчої гілок влади від



адміністративно-виконавчої, що базується на наявності в останньої потужного управлінського ресурсу (розгалужений та численний бюрократичний апарат, фінансова база, контроль над засобами масової інформації, значний арсенал засобів примусу, можливості суттєво впливати на процес підбору кандидатів у депутати і на судові посади тощо) [93].

Наукова думка визначає поділ управлінців на управлінця-лідера й управлінця-адміністратора. В такому змісті адміністрування означає діяльність управлінця-адміністратора, що передбачає здійснення розпорядницьких, керівних функцій. До поняття адміністрування входить поняття «адміністрація» як органи виконавчої влади, управління; керівний персонал установи, підприємства, організації. Здійснення адміністративних функцій науковцями характеризується як бюрократичне керування установою, організацією, підприємством за допомогою наказів і розпоряджень.

Процес адміністрування здійснюється в системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування на основі системного принципу зворотного зв'язку. Адміністрування може бути успішним лише тоді, коли керуюча система одержуватиме інформацію про результат, досягнутий суб'єктом управління, у відповідності до поставленої мети [34].

Таким чином, адміністрування є процесом керування за допомогою спеціального кадрового апарату, спрямованим на вироблення, постановку та досягнення перспективних цілей, заснованим на використанні наказових та командних методів.

З точки зору взаємодії політичної та адміністративної складових системи державного управління доцільно зауважити, що окремим різновидом функцій управління наукова думка вирізняє політико-адміністративні функції управління. Політико-адміністративні функції управління – особлива сфера діяльності органів виконавчої влади, що має на меті вирішення завдань політико-адміністративного характеру та реалізується у формі державного управління шляхом здійснення певних завдань. Основними з яких є: оборона країни: утримання армії, мобілізаційна робота, участь військ у міжнародних

миротворчих операціях; національна безпека; охорона кордонів та митниця; зовнішня політика: зовнішні відносини, представництво країни за кордоном, захист прав співвітчизників за межами країни, зовнішня економічна політика; забезпечення правопорядку: охорона прав і свобод громадян, боротьба зі злочинністю, охорона власності та фізичних осіб, попередження правопорушень; політика в інформаційній сфері [72, с. 144].

Взаємовідносини між політичною та адміністративною складовими системи державної влади визначають особливості моделі політико-управлінських відносин у певній державі. Тому основною характеристикою для визначення моделі є участь політиків і управлінців у формуванні публічних завдань розвитку держави, та їх контролю за здійсненням публічної політики [121, с. 64].

Теорія науки державного управління містить різноманітні способи класифікації політико-управлінських відносин, моделі яких базуються на різних концепціях. Так, Веберівська, або Вільсонівська концепція передбачає формальне законодавче розмежування політики та управління. Вона базується на розмежуванні професій та постійності державної служби. За цією концепцією, в політико-управлінських відносинах статус державного службовця вищий, ніж політика, оскільки державний службовець, виконуючи вказівки політичних керівників, залишається науковцем тому, що державне управління – це наука, а політика – це мистецтво [22, с. 15].

Початок теоретичному розробленню питань взаємодії політики та управління поклав американський історик, політолог, президент США, професор Вудро Вільсон у 1887 році. Вчений наголошував на тому, що наука державного управління покликана покращити організацію діяльності уряду та привести в порядок організацію управління. [168]. На його думку, адміністративна складова знаходиться поза зоною політики як такої, оскільки питання управління не є політичними питаннями. І хоча політика ставить завдання перед управлінням, не можна допускати, щоб вона маніпулювала державними службовцями [168]. В. Вільсон наголошував, що адміністративний

апарат має бути незалежним від змін політичного керівництва. Завданням управлінців має бути оперативне та компетентне втілення в життя рішень будь-якої групи політичних лідерів. Такий підхід до державного управління В. Вільсон застосовував для створення моделі «адміністративної ефективності», яка передбачає використання в державному управлінні методів організації бізнесу. Необхідною запорукою успіху цієї моделі вчений вважав забезпечення високого рівня професіоналізму державних службовців шляхом добору спеціалістів за критеріями професійної компетенції. В такий спосіб адміністративна складова системи державного управління мала стати інструментом професійного управління із сталими принципами ієрархії та поділу функціональних обов'язків [168].

Дихотомічну концепцію політика – управління також пов'язують із роботами німецького соціолога, філософа, історика та політичного економіста М. Вебера. Науковець наголошував на необхідності чіткого розмежування бюрократії та політики, оскільки їх співіснування загрожує розвитку політики в XX сторіччі [167]. Зокрема, занепокоєння у М. Вебера викликало посилення впливу бюрократії, що могло призвести до заміни питань здійснення політики вирішенням проблем функціонування бюрократії. З міркувань запобігання подібної ситуації М. Вебером запропоновано систему механізмів обмеження влади управлінців, до яких належать правові норми, ефективний парламент та політичні лідери на чолі адміністративних органів. За таких умов політики визначають оптимальний курс розвитку держави, а завданням управлінців є виконання поставлених цілей [94, с. 15].

Подібні ідеї висловлював американський політолог Френк Дж. Гуднау. В своїй праці «Політики та управлінці» (Politics and Administration, 1905) також наголошував на функціональному розмежуванні політики та управління. Свою позицію Дж. Гуднау аргументував різним функціональним навантаженням цих складових. На його думку, в той час коли політика направлена на вироблення політичного курсу та виконання волі держави, основним завданням адміністративної ланки є перетворення в життя цього політичного курсу [1].

Досліджуючи американську систему державного управління (кінець XIX – початок XX ст.ст.), Дж. Гуднау та В. Вільсон прагнули розробити функціональну модель бюрократії, здатну працювати в рамках демократичного суспільства. Теоретична концепція, побудована ними, дала можливість дослідникам початку XX ст. поєднати демократичні принципи із діяльністю професійної державної служби. Під впливом ідей Дж. Гуднау й В. Вільсона основне місце в теорії державного управління посіли питання незалежного від політичних впливів наукового управління (менеджменту) [135].

Американський науковець Лютер Гулік у «Працях з науки управління» (Papers on the Science of Administration, 1937) наголошував на тому, що залучення адміністративної ланки в діяльність політичної може мати лише негативні наслідки. Вчений зазначав, що оскільки перед обома складовими стоять різномірні завдання, то функціональне поєднання їх у межах структури управлінської ланки призведе до неефективності управління.

На нашу думку, така позиція є хибною, оскільки незважаючи на різні завдання, що стоять перед політичною та адміністративною складовими державного управління, загальна мета є однакою: розвиток держави у визначеному політиками напрямі. Отже, при різних завданнях кінцева ціль обох складових однакою.

Праці В. Вільсона, В. Вебера, Дж. Гуднау та Л. Гуліка мали значний вплив на розвиток науки державного управління. Сформульовані та розроблені ними норми теорії державного управління дали початок подальшому розвитку державного управління як науки, та дослідження проблеми політико-управлінських відносин зокрема.

#### **1.4. Політичний аспект публічного управління**

Суть політичної складової розглянемо, починаючи з базового терміну «політика», а також завдань, функцій та обов'язків, що входять у сферу політики.

Під поняттям «політика» науковці розуміють діяльність, пов'язану із визначенням та впливом на устрій державної влади, зокрема її суть, форму завдання та функції, а також взаємостосунки з іншими державами. Основною метою політики як діяльності є реалізація особистих чи групових інтересів стосовно влаштування соціального життя держави [19; 93].

В загальному вигляді поняття «політика» є комплексним, оскільки включає три тлумачення, які залежать одне від одного. Перше значення можна розглядати як категорію «policy» (англ.) – політичний курс, стратегія – найбільш точним аналогом є поняття «публічна політика».

В даному випадку термін «політика» виступає як взаємостосунки суб'єктів політичного процесу стосовно розгляду та вирішення проблем щодо впливу на устрій державної влади із застосуванням механізмів політичного процесу. Інше тлумачення поняття «політика» вживається для визначення раціонального напрямку діяльності (бездіяльності) політичних акторів – policy (англ.). Під раціональним напрямком діяльності політичних акторів мається на увазі певний сценарій дій, направлений на реалізацію поставлених цілей. У сфері застосування до державного управління таке поняття політики частіше інтерпретується у визначення «внутрішня політика» та «зовнішня політика». Наступне значення терміну «політика» характеризує категорію як систему інститутів – упорядкування форм артикуляції суспільством власних інтересів. В даному випадку термін виступає як категорія «polity» (англ.) – «політія». Перше тлумачення поняття «політика» передбачає процес боротьби та відносну ірраціональність дій і непередбачуваність вчинків. Інше тлумачення характеризується раціональним, комплексним уявленням щодо проблем суспільства і вмінням окреслювати шляхи її вирішення.

Демократичні системи передбачають висвітлення політичних кроків громадськості, що і надає цим діям статусу відповідних політик. В процесі передвиборчої боротьби та за допомогою перемоги на виборах запропонований політичний курс набуває легітимного статусу, а значить і право на реалізацію цієї політики в певній сфері життя суспільства.

Різниця між поняттями «politics» і «policy» існує, хоч вона не є значною і залежить від контексту. Розмежування між політичним процесом та державним управлінням проводити не варто, оскільки кожне управлінське рішення реалізується в певному середовищі та породжує політичну боротьбу різної сили. Взаємодія між політикою як процесом та державним управлінням залежить від певних чинників. По-перше, врегулювання на законодавчому рівні механізму забезпечення політичної нейтральності працівників державного апарату. По-друге, зв'язок функціональних відносин із політичною ситуацією, тобто вплив політичних партій на організацію системи влади [93]. Фактори, що характеризують цей зв'язок, визначають як «контекстульні чинники», які суттєво впливають на характер політики. В різних країнах та навіть регіонах ці чинники можуть кардинально відрізнятися, оскільки залежать від економічного розвитку регіону, рівня розвитку демократії в країні та багатьох інших факторів [93]. Обидва терміни («politics» і «policy») характеризують одне явище – процес обговорення суспільних інтересів з метою прийняття оптимального рішення, направлених на задоволення потреб якомога більшої частини суспільства, а тому повне розмежування цих понять неможливе.

Незважаючи на законодавче унормування політичних переконань, які визначають сценарій дій виконавчої влади, політичні дії є ілюстрацією особистого ставлення політиків до суспільних проблем. Тому вирішення суспільних питань залежить від наявного розподілу влади.

Політика є багатосуб'єктною, що і породжує її конкурентність. Втілення особистих інтересів у соціумі неможливе без переконання інших акторів або без пошуку компромісу між ними, що і зумовлює політику як діяльність. Конфліктність є супутником політики ще на початковому етапі розвитку людства, натомість важливим стримувальним механізмом соціальної регуляції є держава. Владні відносини набувають встановленої, прийнятої форми у владних інститутах. Відтак найважливішим питанням політики є утримання державної влади.

Отримання політико-управлінською функцією статусу професійної сфери діяльності одночасно із раціоналізацією суспільного життя дало поштовх процесу відокремлення політики від особи. Набуття політиками та державними службовцями права щодо управління суспільством спровокувало переформатування безпосередніх зв'язків між людьми на непрямі відносини груп, що характеризується складною структурою та базуються на засадах конкурентності. З точки зору державного управління, політико-управлінські відносини доцільно розглядати як співвідношення між метою та засобами її досягнення [33, с. 539]. Взаємозв'язки функціональних складових системи державного управління, призначених для розробки та впровадження державної політики, складають політико-управлінську систему [121, с. 63]. Остання передбачає взаємозв'язки структурних елементів, що відповідальні за розробку та провадження політики в державі. Тому політико-управлінські відносини в цьому контексті доцільно визначити як взаємодію акторів публічної політики щодо визначення курсу розвитку держави та його реалізації.

В свою чергу взаємовідносини між політичною та адміністративною складовими системи державної влади визначають особливості функціонування моделі політико-управлінських відносин у певній державі. Тому основною характеристикою для визначення моделі є участь політиків та управлінців у формуванні публічних завдань розвитку держави, та їх контролю за здійсненням публічної політики [121, с. 64].

## **Тема 2. ЕВОЛЮЦІЯ ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

2.1. Загальні положення розвитку парадигм і моделей публічного управління

2.2. Джерела походження та напрями формування науки про публічне управління

2.3. Дослідження публічного управління суспільним розвитком у XIX – на початку XX ст.

2.4. Формування основ теоретичного аналізу публічного управління територіальним розвитком

2.5. Сучасна концепція публічного управління територіальним розвитком

### **2.1. Загальні положення розвитку парадигм і моделей публічного управління**

Динаміка загальноцивілізаційних процесів спричинює постійну зміну теорій та парадигм публічного управління регіонального розвитку, у зв'язку з чим виникає закономірне питання про витоки та генезу цих теорій.

Як зазначають В. Д. Бакуменко, В. М. Князєв, Ю. П. Сурмін, винятково важливу активну регулятивну роль в методології публічного управління відіграють парадигми, тобто (згідно з Т. Куном, який ввів цей термін в обіг) певні дисциплінарні матриці [76, с. 12]. Ці ж науковці наголошують на тому, що публічне управління є мультипарадигмальною галуззю знання, якій притаманні низка тенденцій розвитку методології, а саме: перехід від патерналістської парадигми до ліберальної, згідно з якою акценти місії держави зміщуються із соціального захисту кожного громадянина на створення умов для соціально-економічної незалежності індивіда від держави, перетворення його на партнера держави; активізація інструментально-прагматичного парадигмального комплексу, зумовлена реформуванням публічного управління; загальне домінування системної парадигми, яка має безліч транскрипцій, що часом суперечать одна одній; загострюється потреба в інноваційній, практичній



та інституційній парадигмах, що означає розуміння реформ як реальних інноваційних процесів інституційного характеру [76, с. 13].

Основи розвитку класичної парадигми публічного управління було закладено ще в працях В. Вільсона (1880), який виокремлював публічне управління як самостійний напрям управлінської науки. Стосовно формування моделей публічного управління – від традиційної до сучасних, які набули поширення у розвинених країнах світу [41]. Традиційна модель публічного управління характеризується наступним: по-перше, держава позиціонується як зовнішня сила відносно до суспільства, яка відзначається монополією на владну ініціативу у формуванні, здійсненні та контролі за результатами управлінського впливу; по-друге, має місце формальне визнання ролі представницької демократії в умовах або офіційного заперечення принципу поділу влад у державі (за авторитарного політичного режиму), або конституційного закріплення принципу поділу влад; по-третє, декларуються основні невід’ємні права і свободи громадян в умовах відсутності або нерозвиненості інститутів їх гарантування; по-четверте, має місце підтримання інституту державної служби як певної професійної корпорації, побудованої зокрема, на принципах нерозрізненості політичних й виконавчих функцій високопосадовців, особистої лояльності підлеглих до керівництва тощо.

Щодо класичної моделі «веберівської» держави, то вона характеризується наступним чином: по-перше, підтвердження ролі держави як основного посередника у вирішенні проблем глобалізації, технологічних змін, переміщення демографії та загрози навколишнього середовища; по-друге, підтвердження ролі представницької демократії (центральної, місцевої) як легітимних складових державного апарату; по-третє, підтвердження ролі адміністративного права (модернізованого) в процесі збереження основних принципів відносин між громадянами та державою, включаючи рівність перед законом, правову безпеку та наявність спеціалізованої юридичної перевірки державних дій; по-четверте, збереження інституту державної служби з високим

статусом, культурою та умовами на засадах відокремлення політичних і виконавчих функцій.

Щодо моделі «нової веберівської держави», то вона була запропонована Кр. Полліттом і Г. Букертом в 2004 р. для опису європейської моделі модернізації публічного управління як альтернатива англосаксонській моделі «маркетизації» держави. Така модель має наступні характерні ознаки: по-перше, перехід від внутрішньої орієнтації на бюрократичні правила до зовнішньої орієнтації на забезпечення потреб та побажань громадян. При цьому, основним засобом реалізації такої мети є не застосування ринкових механізмів (що є можливим в принципі), а формування професійних стандартів управлінської культури якості та сервісу; по-друге, доповнення (розширення) ролі представницької демократії різними засобами вивчення громадської думки та її врахування; по-третє, у сфері урядового управління ресурсами – модернізація відповідних законів, орієнтована на забезпечення досягнення результатів, а не лише правильне виконання процедури; по-четверте, професіоналізація державної служби з метою перетворення державного службовця з формального фахівця у визначеній сфері, на професійного менеджера, орієнтованого на забезпечення потреб громадян (користувачів адміністративних послуг). В межах цієї моделі ринкові методи управління мають допоміжний характер відносно повноважної держави.

Щодо «нового державного менеджменту» (англосаксонська система), то вона спрямована на підвищення ефективності діяльності організацій публічного сектора на національному та субнаціональному рівнях на основі використання методів і технологій приватного сектору. Термін, запропонований професором Оксфордського університету (Велика Британія) Крістофером Худом у 1980-ті рр., для позначення зміни акцентів управлінської діяльності від вироблення політичних програм до засобів вимірювання ефективності цих програм. Така модель відзначається: по-перше, фрагментованістю (децентралізація або поліцентралізація) держави, значна частина публічних функцій якої за законом (договором, хартією) делегується недержавним утворенням (комерційним або громадським організаціям); по-друге, закріплення провідної ролі

партисипативної демократії не лише на центральному, але й на місцевому рівні. Державні інститути втрачають пріоритетні функції суспільного цілепокладання, які переходять до організацій громадянського суспільства; по-третє, традиційні органи публічного управління поступаються виконавчими функціями приватним і громадським організаціям. Публічне управління поступово перетворюється на комунікаційний майданчик (трансформується у публічне управління), в межах якого представники державних інститутів та організованого суспільства спільно формують та ухвалюють політичні рішення; по-четверте, втрата корпоративного статусу, поступове розчинення інституту державної служби у середовищі напівдержавних (агентств) і недержавних інститутів (приватних і громадських), які за законом або договором виконують певні публічні функції.

Щодо моделі цифрового управління, то вона являє собою перспективну модель публічного управління (запропонована в 2006 р. П. Данліві, London School of Economics and Political Science), що має замінити модель «Нового державного менеджменту» в умовах поширення мережевих технологій. Така модель характеризується наступним: по-перше, цифрові технології сприяють реінтеграції фрагментованого уряду (від Нового державного менеджменту) та уряду, відстороненого від суспільства (від традиційних бюрократій); по-друге, холістичний підхід, що передбачає радикальне спрощення комунікацій між агентствами та їхніми клієнтами на базі цифрових технологій та реінжинірингових процесів, спрямованих на вилучення непотрібних дій та їх дублювання; по-третє, оцифрування управління, що передбачає створення електронних каналів публічних комунікацій, які приходять на заміну традиційним каналам, агентство замінюється веб-сайтом. При цьому реалізація права громадян щодо впливу на діяльність органів влади та можливість користування публічними послугами опосередковано в on-line режимі; по-четверте, державні службовці остаточно перетворюються на операторів публічних цифрових мереж, що забезпечують безперебійне функціонування основних суспільних інститутів. При цьому публічні мережі виступають провідними суспільними інститутами.

## **2.2. Джерела походження та напрями формування науки про публічне управління**

Більшість науковців пов'язують початок академічних досліджень публічного управління з 1920–1930-ми рр., констатуючи той факт, що наука про регіональне управління є досить молодою, хоча й такою, що має глибоке історичне коріння [58, с. 8; 75, с. 29]. Це твердження виглядає дещо дискусійним, зважаючи хоча б на те, що теорії, у яких розглядаються, наприклад, питання економічного добробуту регіонів, датуються XVI–XVIII ст. і є загальновизнаними в історії економічної думки. Більш виваженим і ґрунтовним виглядає підхід деяких авторів, які стверджують, що вперше наука про регіональні відмінності господарства виникла з географії: спочатку – загальної, згодом – економічної і в кінцевому результаті – соціально-економічної. Розглядаючи джерела походження та напрями формування науки про регіональне управління, можна виокремити такі: соціальна та економічна географія; розміщення продуктивних сил; регіональна економіка; регіоналістика та регіоналізм; регіонологія (регіонознавство) [109, с. 10–20].

Формування географії як самостійної науки вони пов'язують з іменами Гекатея, Геракліта, Аристотеля, Ератосфена, Страбона, Птолемея та інших античних авторів. Економізацію географічних досліджень і виникнення самостійної економічної географії автори пов'язують із початком формування капіталістичної фази розвитку суспільства. Першою економіко-географічною працею вважають роботу представника флорентійських торговельних компаній в Антверпені Людовіко Гвіччардіні «Опис Нідерландів» (1567 р.), де в першій частині розглянуто природу, господарство, населення країни загалом, а в другій – окремо 17 провінцій країни [109, с. 11]. Безумовно, цінним у такому підході є звернення до наукового доробку періоду XVI–XVII ст., незважаючи на економіко-географічну сутність регіональних досліджень. У той же час, інші вчені розглядають наукові дослідження цього періоду як закладення методологічних засад регіональної економіки [88]. Як відомо, у XVI–XVIII ст.

теорії, що розглядали розвиток окремих регіонів, постійно входили до складу створюваних економічних теорій. Перш за все, мова йде про такий науковий напрям в історії економічної думки, як меркантилізм, згідно з яким джерелом багатства окремої території є нееквівалентний обмін. Незважаючи на те, що представники пізнього меркантилізму (відомі як автори теорії торговельного балансу) пов'язували нееквівалентний обмін з торгівлею між країнами, багато їх розробок було застосовано й до міжрегіональних відносин у рамках однієї країни [88]. Представники цього напрямку вважали, що державна політика має бути спрямована на накопичення в країні (регіоні) золота і срібла, що є основою багатства регіону; з цією метою пропонувалося стимулювання експорту і обмеження імпорту (для досягнення позитивного торговельного балансу), заборону експорту сировини, що використовувалася в експортоорієнтованих виробництвах, натомість безмитне її ввезення, заборону вивезення золота та срібла. Таким чином, спостерігається яскравий приклад застосування існуючої теорії у практиці публічного управління.

Подальший розвиток досліджень регіонального управління деякі автори пов'язують з розвитком економічної географії, а саме – науковим доробком представників раннього періоду класичної школи економічної теорії (В. Петті), який збагатив науку новим методологічним інструментарієм, а саме – статистичними методами, які змінили певним чином економічну географію з науки описової до науки точної [109, с. 11]. Зважаючи на безумовну цінність наукового доробку зазначеного періоду, на нашу думку, виправданим є виділення окремого періоду у розвитку регіональних теорій, який датується XVI – початком XVII ст.

Наступним періодом розвитку теорій регіонального управління можна вважати середину XVII–XVIII ст., що пов'язаний з розвитком так званих «теорій спеціалізації». Мова йде про класичний напрям у теорії, найбільш яскравими представниками якого вважають А. Сміта та Д. Рікардо. На відміну від представників меркантилізму, А. Сміт довів, що багатство території залежить у більшому ступені не від кількості золота і срібла, а від поділу праці

– спеціалізації і кооперації. Логічним продовженням цієї думки була сформульована А. Смітом теорія абсолютних переваг, згідно з якою територія (країна, регіон) буде імпортувати товари, витрати на виробництво яких є вищими у даному регіоні, ніж в іншому, а експортувати товари з відповідно меншими витратами. Таким чином, наявністю абсолютних переваг у виробництві продукції пояснювалася торгівля між регіонами. Відповідь на питання, що робити регіонам, які не мають переваг у виробництві продукції, була дана Д. Рікардо у сформульованій ним теорії порівняльних переваг, згідно з якою торгівля між регіонами є взаємовигідною навіть за відсутності абсолютних переваг. Як відомо, теорія порівняльних переваг була збагачена на початку XX ст. шведськими вченими Е. Хекшером та Б. Оліном і пояснювала причини наявності порівняльних переваг відмінностями у факторах виробництва певних регіонів. Незважаючи на спрямованість «теорій спеціалізації» у бік міжнародних економічних відносин, вважаємо, що вони відіграли значну роль у розвитку сучасних теорій регіонального управління. Необхідно також зауважити, що теорія Хекшера – Оліна на сьогодні залишається панівною серед інших теорій міжнародної торгівлі і відбиває роль неоліберального напрямку у якості теоретичного мейнстріму.

### **2.3. Дослідження публічного управління суспільним розвитком у XIX – на початку XX ст.**

Цей період пов'язаний з абстрагуванням і навіть ігноруванням просторового чинника у загальних наукових теоріях того часу і уявленнях про «країну без розмірів» або точкову економіку. М. Блауг зазначає, що основна течія науки аж до 1950 р. розвивалася без врахування просторової характеристики. Американець Уолтер Ізард наголошує на тому, що класична і неокласична теорія досліджували по суті «країну чудес, позбавлену будь-яких просторових характеристик» [54, с. 348–359].

У той же час деякі дослідники наголошують на подальшому розвитку економіко-географічної науки, що виявився у появі нових концепцій, теорій,

багатьох наукових праць і який припадає на кінець XIX – початок XX ст. Вони зазначають, що у цей період наука регіонального управління на Заході розвивалась у двох головних напрямках – «соціальному» і «теоретичному» [109, с. 11]. Особливими ознаками першого вони вважають збільшення уваги до вивчення психології, поведінки, традицій, релігій та інших соціальних аспектів народонаселення як чинників впливу на формування суспільного простору. Це призвело до виникнення нових наукових концепцій біхевіоризму, феноменологічної (психологічної) географії, культурного ландшафту, культурної географії, екології людини тощо.

Подальший розвиток цього напрямку пов'язують з іменами американських географів І. Боумана («Географія відносно соціальних наук», 1934 р.), Х. Барроуза, К. Зауера («Походження і розповсюдження агрокультур», 1952 р.), Е. Тейфа («Географія», 1970 р.), Р. Моррила («Просторова організація суспільства», 1970 р.) і англійських науковців – П. Хаггета, Дж. Голда («Основи географії поведінки», 1980 р.) [109, с. 11–12]. У російській та українській науці цей напрям досліджень дістав подальшого розвитку у працях В. Л. Каганського, Б. Б. Родомана, Ф. Д. Заставного, О. Г. Топчієва, О. І. Шаблія та ін. [109, с. 12].

Другий напрям розвитку пов'язують зі спробою сформулювати загальну теорію (модель) формування географічного простору з урахуванням усіх чинників розвитку людства, його соціальної та економічної складових, природного середовища. До цього напрямку зараховують праці географів XIX ст. А. Гумбольдта і К. Ріттера, І. Тюнена, XX ст. – А. Вебера, В. Кристаллера, А. Льоша, Д. Сміта, Д. Гамільтона, Т. Хагерстранда та ін. [109, с. 12].

До позитивних рис соціальної і економічної географії відносять комплексний (системний) підхід щодо дослідження проблем територіальної організації і регіонального розвитку, який передбачає врахування не лише економічних інтересів, а й соціальних, природничих, екологічних, історичних, етнічних [109, с. 13].

Слід зазначити, що деякі дослідники вважають, що провісником та попередником досліджень регіонального управління у XIX ст. стала теорія

розміщення продуктивних сил, що виникла на його початку і яка починається з книги німецького економіста Йогана Генріха фон Тюнена «Ізольована держава в її відношенні до сільського господарства і національної економіки» (1826 р.), в якій досліджується простір як економічне явище і запропоновано перші інструменти просторового аналізу [137]. Відомий історик наукової думки М. Блауг вважає Тюнена «батьком економічної теорії використання простору» [11, с. 569]. В цьому сенсі його можна вважати предтечею науки публічного управління у контексті регіонального управління, оскільки його ізольована держава насправді є відокремленим регіоном переважно сільськогосподарської спеціалізації. Навколо ремісничо-промислового центру – міста концентричними колами розміщуються аграрні виробництва, диспозиція яких обумовлюється комплексом місцевих чинників, зокрема таких як транспортні витрати, попит міських жителів на продукцію тощо. Ідею локалізації економічного розвитку, на цей раз вже в масштабах держави, розвиває німецький вчений Фрідріх Ліст в книзі «Національна система політичної економії» (1841 р.). В ній розглядається можливість самочинного поступу нації, спираючись виключно на власні сили і використовуючи місцеві фактори розвитку [66]. Завдання наукової теорії він вбачає у тому, щоб навчити, яким чином дана нація при сучасному світовому становищі і при наявності особливих національних відносин може зберегти та покращити свій економічний стан. Протиставляючи свою теорію космополітичній класиці, він локалізує соціально-господарські процеси, наголошуючи на необхідності, як це відзначають відомі французькі дослідники економічної думки Шарль Жид і Шарль Ріст, врахування при цьому «місця, часу і середовища» [111].

Заслужують на увагу подальші дослідження у сфері регіонального управління, що, зокрема, знайшли відображення у теорії раціонального штандарту Вільгельма Лаунхардта. Головним відкриттям німецького вченого вважається метод знаходження точки оптимального розміщення окремого промислового підприємства відносно джерел сировини і ринків збуту продукції. Для розв'язання цього завдання В. Лаунхардт розробив метод



вагового (локаційного) трикутника. Вирішальним чинником розміщення виробництва у В. Лаунхардта, як і у Й. Тюнена, є транспортні витрати [88]. Також у цей період була сформульована теорія центральних місць В. Кристаллера, що являє собою першу теорію розміщення системи населених пунктів (центральных місць) у ринковому просторі. За В. Кристаллером, центральні місця – це економічні центри, які обслуговують товарами і послугами не тільки самих себе, а й населення території, що їх оточує [51]. Ці зони обслуговування і збуту з часом мають тенденцію до перетворення у правильні шестикутники (бджолині соти), а заселена територія перетворюється на шестикутники без просвіту (кристаллерівська решітка).

Рішучий перелом у теорії розміщення зробив А. Вебер (1868–1958 рр.) у праці «Про розміщення промисловості». В історії розробки теорії розміщення А. Вебер займає таке ж місце, як Д. Рікардо в класичній політичній економії. Вебер прагнув створити «вічну», або чисту теорію розміщення, що, проте, обмежувало й звужувало її практичність [28].

#### **2.4. Формування основ теоретичного аналізу публічного управління територіальним розвитком**

Суттєвий впливу на формування методології державного та регіонального управління мала перша теорія просторової економічної рівноваги (А. Леш). Саме з працями А. Леша дослідники пов'язують перший досвід теоретичного аналізу ролі державного регулювання розміщення продуктивних сил на межі 1930–1940 рр. [75, с. 29]. Август Леш розглядав економічний регіон як ринок з межами, що обумовлені міжрегіональною конкуренцією; ідеальною формою регіону він вважав правильний шестикутник. Головним науковим досягненням А. Леша вважають розробку принципових основ теорії просторово-економічної рівноваги, яке порівнюють за вагомістю з розробкою Л. Вальрасом першої моделі економічної рівноваги. Дослідник розробив математичну модель ринкового функціонування системи виробників і споживачів, у якій кожна економічна змінна прив'язана до визначеної точки у просторі, а основними

елементами рівняння рівноваги є функції попиту і витрат. Говорячи про практичне втілення зазначеної теорії у практиці публічного управління, науковці зазначають, що А. Леш був прихильником державної підтримки природних процесів, заперечував жорсткий контроль і відстоював створення пільгових умов для підвищення регіональної мобільності капіталу, розміщення нових підприємств у депресивних районах [75, с. 29].

Особливої активізації регіональні дослідження набули у 1950-ті рр., коли популярними стають динамічні теорії регіонального розвитку. Ці теорії базуються на еволюційному підході до аналізу причин виникнення і відтворення територіальної нерівності, що дає змогу належно оцінити роль об'єктивних закономірностей регіонального розвитку і впливів на нього з боку певних політичних систем, виявити взаємодію між регіональним розвитком та державним управлінням [58, с. 8].

Серед праць цього періоду заслуговують на розгляд «Дослідження структури американської економіки» В. Леонтєва, в якій він виявляє не лише міжгалузеві, а й міжрегіональні зв'язки. Американський економіст У. Ізард в праці «Розміщення виробництва та економіка ефективного використання простору» (1956 р.) зосереджує свою увагу виключно на регіональних проблемах. У. Ізард вважав, що необхідно створити науку про регіони та регіональний розвиток: «наука про регіони повинна втрутитись в сферу теорії, в якій центральне місце займуть районні та міжрайонні структури і функції». У. Ізард запровадив у науковий обіг термін «регіональна наука», який він вважав ширшим, ніж регіональна економіка і найбільш наближеним до прикладної географії [58, с. 8].

На увагу заслуговує об'ємне дослідження У. Ізарда «Методи регіонального аналізу: вступ до регіонознавства» (1960 р.), яким вчений засвідчив свою прихильність до наукової традиції, наголосивши, що теорія про регіони повинна не лише поширюватися на проблеми рівноваги системи, яка складається з районів, межі й транспортна мережа яких являє собою змінні величини, але й розглядати цю рівновагу з точки зору розміщення, торгівлі, цін

і обсягу виробництва [54, с. 29].

Теорія, зазначає У. Ізард, зобов'язана виявити площини взаємодії основних політичних, соціальних й економічних сил тією мірою, в якій ці взаємодії визначають нематеріальні цінності суспільства, обумовлюють його поведінку і процес визначення соціальних цілей, ведуть до конкретних рішень щодо політики, яка визначає міжрайонну структуру і функції окремих територій. Сформульована таким чином теорія регіонального управління має досить широкий спектр пріоритетів. В основі його теорії про регіони знаходиться аналіз статистичних рядів про чисельність населення в минулому, сучасному і майбутньому [28, с. 12].

Регіональним проблемам присвячені також праці Е. Гувера «Розміщення продуктивної діяльності» (1948 р.) та «Вступ до регіональної економіки» (1971 р.). Заслуговує на увагу теорія поляризованого розвитку, що була розроблена наприкінці 1950-х рр. шведським вченим Г. Мюрдалем. Його дослідження причин відмінності в розвитку територіального ядра та периферії підтвердили необхідність комплексного підходу до вивчення регіонального розвитку. Г. Мюрдаль встановив, що у розвинених регіонах дифузія інновацій здійснюється в різних напрямках по горизонталі міжрегіональних зв'язків [58, с. 8].

Специфічну концепцію регіональної політики з елементами локальної інтеграції висунув французький економіст Ф. Перру у 1960-х рр. Вона заснована на визначенні «полюсів зростання» та «полюсів розвитку», що формуються на основі динамічних галузей виробництва (машинобудівної, хімічної, електротехнічної промисловості тощо). На думку Ф. Перру, господарські одиниці, що функціонують у таких галузях, справляють динамічний вплив на навколишнє економічне середовище, тобто підвищують попит на продукцію пасивних галузей (легкої промисловості, сільського і лісового господарства). Такі активні індуктори зростання створюють сприятливе економічне середовище, де виникає ефект агломерації, що спричиняється до формування полюсів розвитку. Подібні «полюси розвитку», що виникають у різних країнах,

тяжіють один до одного, а відтак між ними поступово встановлюються економічні зв'язки, тобто виникають зони розвитку. У свою чергу, зони розвитку, що об'єднуються в систему завдяки фізичним та нефізичним комунікаціям, створюють осі розвитку. Зони й осі розвитку схильні до взаємовпливу, що дає змогу створити складну систему взаємовигідних господарських структур, які виходять за межі окремих країн й охоплюють цілі регіони [75, с. 30]. Проте досить часто використання цієї теорії в практиці регіонального планування вступає в протиріччя з переважно соціальною орієнтацією сучасної регіональної політики [58, с. 9]. У такому випадку не можна плутати зони розвитку і зони інтеграції. Зони інтеграції утворюються в тому разі, якщо наявна спільність інтересів і цілей населення [75, с. 30].

Слід зауважити, що концепція «полюсів зростання» в різних її варіантах стала основою публічного управління регіональним розвитком країн Західної Європи. Утворення подібних «полюсів» мало на меті активізувати господарську діяльність відсталих та периферійних районів [75, с. 30].

У 1970–1980 рр. набули поширення концепції регіонального розвитку, що базувалися на теорії американського вченого Дж. Фрідмена про мінімальне втручання уряду в процеси соціально-економічного розвитку. Відповідно до цих теорій зниження міжрегіональних дисбалансів більше не розглядалося як першочергове завдання держави, натомість пропонувалась підтримка окремих, пріоритетних для національної економіки регіонів, що згодом мали стати своєрідними локомотивами для інших [58, с. 9]. Досить популярною в цей період була і концепція регіональних переваг, що можна розглядати як ренесанс підходів, розроблених у теорії міжнародної торгівлі.

## **2.5. Сучасна концепція публічного управління територіальним розвитком**

На межі XX –XXI ст. сформувалася теорія територіального розвитку, відома як «новий регіоналізм» і яка є характерною для всієї системи міжнародних відносин взагалі та ЄС зокрема. Прибічники теорії «нового

регіоналізму» вважають, що регіональний розвиток повинен ґрунтуватися насамперед на внутрішньому потенціалі – місцевій економіці та перевагах міжсекторного виробництва з передачею значної частини владних повноважень регіональним органам влади. Ідеї «нового регіоналізму» мають активну підтримку в політиці Європейського союзу, оскільки наднаціональна регіональна політика ЄС здійснюється для доповнення і посилення регіональної політики держав – його членів у напрямі зменшення міжрегіональних соціально-економічних контрастів і збільшення ефективності міжрегіональної інтеграції в масштабах цієї структури [91].

Посилення позицій нового типу публічного управління регіональним розвитком звичайно підтримується тією ж інтеграцією в рамках Євросоюзу. Вважається, що лібералізація торгівлі, капіталу та робочої сили сама по собі може сприяти зменшенню диспропорцій між рівнем розвитку регіонів. Проте слушним є і те, що інтеграція як така, ще не усуває суперечностей між слаборозвиненими й високорозвинутими регіонами. Інколи інтеграційні процеси сприяють виникненню нових диспропорцій, насамперед через неконтрольований вплив кваліфікованої робочої сили й капіталу зі слаборозвинених до розвиненіших регіонів.

Явище «нового регіоналізму» є комплексним та багатовимірним. Він набуває різних форм під впливом глобалізації та економічної лібералізації. Крім того, значним чинником впливу на розвиток ідей «нового регіоналізму» є політичні сили в рамках самих регіонів. Оскільки кожна національна політична сила при владі має власне бачення того, які чинники переважно зумовлюють регіональні диспропорції в межах держави. В умовах залучення більшості сучасних країн до загальносвітових процесів політичні сили тих чи інших держав можуть більше схилитися до ендогенних або екзогенних чинників впливу на регіональні розбіжності та, виходячи з цього, обирати ті чи інші політичні дії.

На сьогодні також актуальним є посилення концепції саморозвитку регіонів (зокрема для України), що відповідає тенденціям та викликам, з якими

стикаються сучасні розвинені держави. В її основі – розвиток регіонів, який відбувається з урахуванням їх особливостей та інтересів за делегуванням повноважень й відповідальності за цей процес на місцеву владу (у відповідності із принципом субсидіарності).

Сучасні тенденції регіонального саморозвитку призводять до значної зміни форми та змісту політичного простору. Втілення ідеї «нового регіоналізму» веде до співпраці вже не так із державою взагалі, як із окремими регіонами, що набувають нових ознак суб'єктів у загальноєвропейських процесах та отримують право на самостійні дії. Концепція регіонального саморозвитку припускає входження регіону в суперечність або співпрацю з глобальним ринком загалом та інтеграцією в рамках Європи зокрема [90]. У цьому контексті цікавим і слушним є висновок про те, що нова парадигма регіонального управління полягає в тому, що «периферійний», «провінційний» не обов'язково означає щось слабке, так само, як і «центральне положення» не завжди неминуче пов'язане з економічним процвітанням.

Розглядаючи сучасні тенденції глобалізованого світу, необхідно зазначити, що під впливом глобалізації та інформатизації територія (територіальний простір) втрачає свої основні властивості реального або потенційного ресурсу життєдіяльності людей. Відповідно, регіоналізація вже не може розглядатись тільки як засіб територіального впорядкування та (або) як процес легітимізації органів влади на певних територіях (адміністративно-територіальна регіоналізація). Постіндустріальна регіоналізація (нова регіоналізація) концептуально більшою мірою вписується в принципово іншу систему поглядів [82]. Її сутність полягає у розгляді регіону як суто розумової, інтелектуальної конструкції, яка дає змогу досліднику впорядкувати інформацію у територіальному відношенні [27].

У той же час, на погляд О. В. Молодцова, номінація нової парадигми регіонального саморозвитку є не досить вдалою, оскільки вона не виражає всієї сутності соціальних та економічних процесів, які відбуваються на місцевому та регіональному рівнях. Більш коректною назвою нової парадигми, на його

думку, є «сітьова парадигма». Узагальнена аргументація на користь цього твердження полягає в тому, що: по-перше, базові інтереси територіальної громади та відповідальність органів публічної влади за їхню реалізацію є не стільки саморозвитком, скільки саморегулюванням розвитку, механізми якого мають обмежений характер; по-друге, іманентним механізмом саморегулювання розвитку є партнерська взаємодія органів публічного управління та суб'єктів суспільства, яка за вже усталеною європейською традицією називається сітьовою; по-третє, назва «сітьова парадигма» відображає особливості сучасного етапу розвитку інформаційного суспільства, який М. Кастельс називає «інформаціональним», або «сітьовим» суспільством [83].

Необхідно зазначити, що системний аналіз сутності нової парадигми розвитку є мультидисциплінарним дослідженням, яке передбачає застосування категорій публічного управління, управління, соціальної філософії, соціології, політології, нового інституціоналізму, теорії суспільного вибору, теорії політичних мереж, синергетики, методології регіоналістичних досліджень. У цьому аналізі суттєве значення мають теоретичні уявлення щодо:

- особливостей сучасної постіндустріальної цивілізації, ролі та значення інформаційних та когнітивних ресурсів суспільного розвитку, цінностей постіндустріального типу соціальної організації, їх екстраполяції на розуміння механізмів функціонування влади і суспільства;

- наявної теоретико-методологічної бази публічного управління, адміністративного та муніципального права у частині, що стосується формулювання цілей, завдань регіональної політики, створення нових інституцій;

- процесів регіоналізації, що відбуваються в умовах глобалізації, особливостей регіонального розвитку на етапі постіндустріального суспільства, стимулювання розвитку регіонів, інструментів, методів та механізмів державного впливу на цей процес, ролі та правового статусу місцевих органів влади та суб'єктів суспільства як системних акторів регіонального розвитку [83].

Практичне призначення концепції нової регіоналізації полягає в розробці

системи поглядів на інструменти публічного управління регіонами, спрямованих на саморозвиток, локалізацію економічних, управлінських, технологічних, соціокультурних змін, формування точкових соціальних практик (незалежно від регіональної приналежності), які відповідають світовим стандартам, та діяльність яких базується на розвинутій інформаційно-комунікаційній інфраструктурі та інформаційній взаємодії [82].

Крім того, перехід більшості постіндустріальних країн до неоліберальної моделі розвитку, посилення впливу корпорацій суттєво обмежили можливості урядів впливати на ситуацію в регіонах, а механізми та інструменти, що використовувалися у попередні роки, втратили сенс з огляду на стихійність руху капіталу. Зазнала змін також концепція «пропорційного розвитку регіонів», оскільки в умовах посилення глобалізації світового господарства «бунт» багатих регіонів проти бідних є неминучим, а відтак про пропорційне зростання в сучасних умовах не може бути й мови. Натомість загроза розвалу національних держав підштовхує постіндустріальні країни та їх інтеграційні угруповання до більш рішучих дій щодо уникнення процесу регіональної маргіналізації через створення нових механізмів та інструментів регулювання регіональної конвергенції. Виявлення асиметрії розвитку стало при цьому найважливішою основою модернізації регіональної політики.

Теоретичні підвалини цього процесу були закладені в Європейському Союзі, який на зламі тисячоліть мав найвищі в світі досягнення в галузі регіональної конвергенції.



### **Тема 3. ДЕРЖАВА ЯК СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМ РОЗВИТКОМ**

- 3.1. Держава як універсальна організація суспільства
- 3.2. Сутність феномену державної влади
- 3.3. Форма держави як її змістовна ознака
- 3.4. Функції держави та механізм публічного управління

#### **3.1. Держава як універсальна організація суспільства**

Держава являє собою політико-владну організацію суспільства, що має соціальне призначення, виражає і захищає загальнонаціональні цілі й інтереси, функціонує та розвивається на правовій основі і використовує при необхідності для здійснення державної влади примусову силу з метою забезпечення стабільності і зміцнення правопорядку.

Держава характеризується низкою таких ознак:

- 1) територіальна організація, тобто її характеризує поділ населення за територіальними одиницями, організованими місцями проживання людей;
- 2) наявність публічної влади (органи влади і чиновники). Для здійснення управління необхідні спеціальні органи (армія, поліція, суди), які захищають інтереси тих, хто має владу. Таким чином, держава також виступає інструментом, за допомогою якого здійснюється панування однієї владної групи над всіма прошарками населення;
- 3) утримання органів влади за рахунок населення через систему податків – платежів обов'язкового характеру загальнодержавного чи місцевого значення, що встановлюються для утримання державного апарату, а також для виконання загальносоціальних функцій держави у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо;
- 4) Суверенітет, що визначає незалежність держави, повноту влади всередині країни, а також самостійність у зовнішніх відносинах. Суверенітет дає змогу державі виступати від імені народу у міжнародних відносинах, бути офіційним представником країни у справах світової спільноти. Основні ознаки суверенітету – верховенство (верховна влада на даній території, територіальна цілісність і недоторканість); неподільність (в країні не може бути двох

верховних влад, а, відтак, двох суверенітетів); невідчуженість (суверенні права не потребують визнання, вони не можуть піддаватися сумніву, а тим більше – скасуванню); необмеженість (можливість виключно добровільного обмеження сфери реалізації власного суверенітету [21].

5) законотворчість – держава має право, здатність і можливість видавати нормативні акти загальнообов'язкового характеру, за невиконання яких можуть бути застосовані заходи державного примусу;

6) зв'язок із правом – держава може здійснювати свою діяльність в межах права. Право забезпечує раціональну побудову структури держави. Наявність права спричиняє правотворчу, правовиконавчу і правоохоронну діяльність держави, а також поділ влади.

Необхідність держави зумовлена наявністю суперечностей між соціальними групами, що впливає з їх соціального становища та несумісних інтересів, від гармонізації яких залежить цілісність соціальної системи.

Виділяють п'ять основних етапів еволюції моделей держави:

1) традиційна модель держави функціонувала у доіндустріальний період, для неї характерним були повне підпорядкування суспільства державі і абсолютний суверенітет влади. Такий етап відзначався традиційним порядком управління і розподілу функцій в апараті управління, змішаним характером і неструктурованістю ієрархії посад й установ, відсутністю професійної бюрократії, релігійним (або ідеологічним) освяченням владних повноважень, відсутністю чіткої регламентації обов'язків і спеціалізації канцелярської праці;

2) раціональна модель публічного управління – характеризується раціоналізацією усієї системи публічного управління; чіткою системою правових норм, інструкцій і адміністративних правил; формальною ієрархією рівнів управління, установ і чиновників; високим ступенем функціональної диференціації адміністративного апарату; наявністю певних принципів, які регулюють статус, матеріальний стан і просування по службі різних груп бюрократії; формуванням професійної бюрократії; чіткою регламентацією обов'язків чиновників і спеціалізацією канцелярської праці. Раціональна модель включає такі підетапи: конституційна демократична держава передбачає систему суспільно-політичних відносин, які, будучи панівними в суспільстві,

закріплені в основному законі країни – конституції»; правова держава – конституційна демократична держава, яка ґрунтується на закріпленні в конституції і законах прав і свобод громадян; соціальна держава, головною метою якої є забезпечення кожному громадянину гідних умов життя, соціальної захищеності;

3) маркетингова, або сервісна модель держави передбачає організацію державного сервісу, «установи сфери адміністративних послуг», адміністративної структури, що діє не тільки методами державно-владного впливу або згідно з принципами соціального макрорегулювання, а й відповідно до специфічної логіки ринкових відносин. Основними характеристиками маркетингової моделі публічного управління є: орієнтація на клієнта; прихильність до активного стилю дій; креативність і новаторство персоналу; простота структур управлінського апарату і професіоналізм кадрів; чутливість до запитів населення; самостійність і спроможність інституцій, які заміщають державу на ринку послуг; успішна конкуренція з приватним сектором.

### **3.2. Сутність феномену державної влади**

В основу держави покладена державна влада, що є інструментом забезпечення існування держави та досягнення її цілей, її обов'язковим атрибутом. Публічне управління є матеріалізованим виявленням державної влади, реалізацією визначених нею цілей і завдань.

Феномен «влада» загалом, як і «державна влада», є багатоаспектним у теоретичному визначенні. Специфічно і яскраво пояснював феномен «влада» видатний німецький філософ Г. Гегель, який вважав, що влада є присвоєнням чужої волі. Таке визначення можна дати під будь-якого суб'єкта влади, в тому числі і державної, про що йтиме мова нижче.

Серед неординарних визначень феномену «влада» можна навести і те, яке дав видатний американський письменник Е. Хемінгуей: «Життя, – писав він, – це гра, кінцевою метою якої є влада». У будь-якому випадку, можна погодитися з тим, що влада у житті людини займає чи не найпомітніше місце. Починаючи з

влади людини над людиною, влади в сім'ї, закінчуючи – державною владою, як такою.

Серед багатьох визначень поняття влада, виділимо найхарактерніші: М. Вебер – «інструмент управління суспільством»; А. Турен – «інструмент розв'язання соціально-класових конфліктів»; Т. Парсонс – «механізм символічного спілкування»; Гідденс – «усі відносини, що є у наявності у суспільстві», тощо.

Щодо поняття «державна влада». Феномен «державна влада» має аналізуватися і пояснюватися, відштовхуючись від феномену «влада». Влада ж (від англ. power) – це здатність і можливість особи, соціальної групи, інституту, організації проводити свою волю через певні засоби та канали впливу на діяльність і поведінку людей, їх спільності [33, с. 98]. Коли говоримо про державну владу, то маємо брати до уваги просте явище – суб'єктом влади в даному випадку є держава. Крім того, до державної влади належать усі суб'єкти, що наділені державною владою: а) державні органи різних рівнів і повноважень; б) політичні партії (zareєстровані, легітимізовані); в) спеціальні заклади; г) особи (державні, політичні діячі).

Цікавим для розуміння є визначення терміну «державна влада», яке надають автори «Політологічного енциклопедичного словника» (2004 р.). Відповідно, державна влада є видом публічної політичної влади, що здійснюється державою та її органами, здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей та діяльність об'єднань, що знаходяться на її території [95, с. 144]. Тобто, державна влада: а) є різновидом соціальної влади; б) поширюється на усіх членів суспільства; в) це спосіб територіального устрою держави; г) це відповідний порядок взаємовідносин центральної, регіональної і місцевої влади. Принципово важливо, що лише державна влада характеризується суверенністю (суверенітетом), тобто верховенством, повнотою, неподільністю, самостійністю, формальною незалежністю від влади будь-якої організації (або особи) як у даній країні, так і за її межами [95, с. 145]. Державна влада (в ідеальній моделі) є виразником інтересів всього, або

домінуючої частини населення. Крім того, державна влада значною мірою самостійна, організаційно відокремлена від суспільства.

Достатньо прозоро й зрозуміло феномен «державна влада» обґрунтовується такими українськими вченими, фахівцями в галузі публічного управління, як В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко, В. Я. Малиновський. В «Енциклопедичному словнику з публічного управління» цей феномен представлений як політико-правовий інструмент забезпечення функціонування держави та реалізації її місії через систему повноважень і механізмів, що застосовуються від імені держави спеціально утвореними органами державної влади для захисту та реалізації спільного інтересу, забезпечення загальних і локальних потреб, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві [33, с. 143]. Ключовою ознакою сутності державної влади є «політико-правовий інструмент». Таким чином, йдеться про певний «механізм» управління державою, базовими основами якого є право (законодавча база, що обґрунтовує суть самої держави та засади її функціонування) та політика (суть політичного режиму і політичної системи, на яких базується держава). Крім того, з такого визначення випливає те, що державна влада не може функціонувати без певних, конкретних механізмів, на яких вона, власне, й тримається.

Таким чином, ключовими складовими феномену «державна влада» є: інструмент, механізм, політика, право, функціонування. Зрозуміло, що всередині цього поняття об'єднуючими елементами є: ідеї, ідеали, ідеології, тобто ті духовні складові, що об'єднують великі групи людей в країні, державі.

Розглядаючи державну владу саме як специфічний механізм, за рахунок дії якого тримається у єдності велика людська спільнота, необхідно враховувати, що така влада: а) складається з трьох гілок (в ідеалі – в кожній державі) – законодавчої, виконавчої, судової; б) забезпечується також за рахунок спеціальних державних органів, що не віднесені до жодної з таких гілок влади.

Ще одним різновидом є політична влада, яка одним з вирішальних базисів має думки, ідеї, ідеологію. З владою пов'язані відносини панування і підпорядкування. Такі відносини, власне, і є владними відносинами. Базовими засадами (ознаками, характеристиками) політичної влади виступають [122]: по-перше, асиметричність – властивість, що не лише характеризує домінування волі певного пануючого суб'єкта та нерівність його статусу порівняно зі статусами підлеглих суб'єктів, але й відображає розбіжності їх можливостей, ресурсів, прав, повноважень; по-друге, інверсійність – риса, яка обумовлює постійний опір підвладних об'єктів щодо дій суб'єктів владарювання, внаслідок чого суб'єкт й об'єкт влади можуть помінятися місцями, а їх статуси не є незмінними; по-третє, комбінований характер влади (владна взаємодія – це перетин зусиль і волі); по-четверте, ресурсність (запорука функціонування влади); по-п'яте, кумулятивність (орієнтація суб'єктів влади на власні інтереси, а не на потреби партнера); по-шосте, конструюючі властивості влади (джерело більшості суспільно-політичних перетворень) [122, с. 90–92].

Будь-яка влада має свою основу. Серед таких основ влади виділяють: економічну основу, соціальну основу, політичну і духовну основи [37, с. 52], вказуючи на те, що найважливішою є саме соціальна база влади, оскільки її ознакою є підтримка (або ні) народом – широкими верствами населення (громадянами). Можна також вести мову про основні ресурси влади, до яких відносять: утилітарні (матеріальні та інші соціальні блага), примусові (зброя, інститути фізичного примусу) і нормативні ресурси (різноманітні засоби впливу на внутрішній світ людини, її запити, інтереси, потреби, ціннісні орієнтації, поведінку).

Таким чином, влада у державно-політичному розумінні представляє матеріалізовану свободу економічного панівного класу, що охоплює всю державу й усіх громадян. Як правило, пануючий клас має у країні (державі) найбільшу і найвпливовішу силу – силу економічну. Інші важелі утримання влади фактично є похідними від неї. Така влада виступає засобом примусу

людини, соціальних груп до діяльності або поведінки, перш за все, в інтересах правлячої еліти, що подаються як інтереси держави, усієї країни.

Основу державної влади в Україні, як і у будь-якій державі світу, складають правові засади такої влади, які закріплюють: 1) в Конституції України. Вона містить як загальні основи організації і здійснення державної влади в Україні, так і правові основи організації і здійснення окремих видів державної влади: законодавчої, виконавчої, судової; 2) в законах України. Вони закріплюють статус, положення про окремі органи або види органів державної влади (Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, прокуратура тощо); 3) регламенти органів державної влади; 4) галузеві нормативно-правові акти про органи державної влади.

### **3.3. Форма держави як її змістовна ознака**

Форма держави передбачає сукупність найбільш загальних ознак держави, які зумовлені територіальними та інституціональними способами організації влади, типом політичних відносин, засобами і методами реалізації влади.

Ключовим фактором формування організаційної структури публічного управління – є державний устрій. Форма державного устрою – це спосіб територіально-політичної організації держави. Основними формами державного устрою є унітарна і федеративна держава, а також конфедерація.

Історично склалися три форми державного устрою: унітарна держава, федерація і конфедерація.

Унітарною є централізована держава, частинами якої виступають адміністративно-територіальні одиниці, що не мають ознак державного суверенітету. Така форма державного устрою характеризується типовими ознаками: єдина територія (існує адміністративний поділ, але адміністративні одиниці не мають політичної самостійності); єдина конституція; єдина система вищих органів державної влади; єдина система права і судова система, єдиний державний бюджет. Унітарність передбачає централізацію всієї організаційної структури публічного управління, контроль за місцевими органами влади та

органами місцевого самоврядування.

Федеративною є союзна держава, частини якої виступають державними утвореннями, що наділені певним обсягом державного суверенітету. Типовими ознаками цієї форма державного устрою є: федеративно-територіальний поділ; суб'єкти федерації володіють відносною юридичною, політичною, економічною самостійністю; суб'єкти федерації не володіють суверенітетом у повному обсязі, не мають права на односторонній вихід із федерації; суб'єкти федерації можуть мати власні конституції, положення яких не суперечать конституції федерації; суб'єкти федерації мають своє законодавство; суб'єкти федерації мають свої системи органів законодавчої, виконавчої та судової влади. У федеративній державі передбачається розмежування компетенції між федеральними органами влади й органами влади суб'єктів федерації, а також висока самостійність останніх у побудові організаційних структур. Федерації можуть бути побудовані за територіальним або національно-територіальним принципом.

Конфедерацією є тимчасовий союз держав, що утворюється для досягнення політичних, військових, економічних та інших цілей. Конфедерація не наділена суверенітетом, оскільки в ній відсутні загальний для суб'єктів центральний державний апарат, а також єдина система законодавства (хоча подекуди зустрічаються елементи конституційно-правових відносин). У межах конфедерації можуть створюватися союзні органи, проте лише з тих проблем, заради вирішення яких суб'єкти конфедерації об'єдналися.

Форма державного правління передбачає спосіб організації державної влади, зумовлений принципами взаємовідносин вищих органів держави. Основні форми правління: монархія і республіка.

Республіка (з лат. справа громади) – форма правління, за якої повноваження верховної влади здійснюють виборні органи, які обираються населенням на відповідний термін. Республіки поділяються на два типи: президентська та парламентська.

Основними ознаками президентської республіки виступають: дотримання формальних вимог жорсткого поділу влад і запровадження збалансованої системи стримувань і противаг; обрання президента на загальних виборах;



поєднання повноважень глави держави і глави уряду в особі президента; формування уряду президентом лише за обмеженої участі парламенту; відсутність політичної відповідальності уряду перед парламентом; відсутність права глави держави на розпуск парламенту; відсутність інституту контрасигнування (лат. міністерський підпис, підпис Голови Уряду законів).

Ознаками парламентської республіки є: здійснення повноважень глави держави і глави уряду різними особами; обмеженість владних повноважень глави держави і водночас віднесеність реальної компетенції у сфері виконавчої влади до уряду та його глави; формування уряду парламентом за участю глави держави; формальна політична відповідальність уряду перед парламентом; право глави держави розпустити парламент; контрасигнування актів глави держави главою уряду та (або) відповідним міністром; глава держави – президент – обирається не на загальних виборах, а парламентом або спеціальною колегією. При цьому уряд може здійснювати повноваження винятково за умови його постійної підтримки парламентом (парламентською більшістю).

Ефективність функціонування державно-владного механізму прямо залежить від політичного режиму.

Політичний режим являє собою форму організації і функціонування політичної системи, яка визначає конкретні процедури і способи організації установ влади, відносини між громадянами і державою, стиль ухвалення рішень тощо. Це поняття означає, як уряд користується владою, контролює і управляє соціальними процесами.

Політичні режими розрізняють за такими критеріями: спосіб формування органів влади; співвідношення між центральною і регіональною владою; становище і роль політичних партій, громадських організацій у суспільному житті; правовий статус особистості; політична культура; характер реалізації силових функцій держави.

Історично зафіксовано декілька типів політичних (державних) режимів, а саме: демократичний, авторитарний (теократичний, військово-бюрократична диктатура, персональні тиранії, абсолютні монархії, та ін.), тоталітарний (комунізм і фашизм).

Суть демократичного режиму (від грец. δῆμοκράτῐα – народна влада) полягає у проведенні в життя загальної волі народу суворо в межах матеріального та процесуального законодавства. Демократичний режим характеризують: виборність найважливіших органів публічної влади; пріоритет прав людини над правами держави; розподіл влади з метою недопущення її концентрації в єдиному центрі; повага більшості до права меншості мати власну точку зору і відстоювати її цивілізованими методами, наявність легальної опозиції; децентралізація державної влади; економічна свобода, розвинута економіка, вільна від прямого втручання держави; політичний плюралізм.

Авторитаризм передбачає політичний режим, в основу якого покладено зосередження монопольної влади в руках однієї чи групи осіб, що знижує або виключає роль представницьких інституцій влади у суспільстві. В основу авторитаризму покладено зосередження монопольної влади в руках однієї чи групи осіб, що знижує або виключає роль представницьких інституцій влади у суспільстві. Характерними ознаками авторитарного режиму є: відмова від принципів конституційності і законності. Якщо конституція і зберігається, то суто в декларативній формі; концентрація влади в руках уряду, глави держави чи військових. Громадяни відчужені від процесу прийняття рішень. Правляча еліта формується не через конкурентні вибори, а шляхом призначення; органи влади, як центральні, так і місцеві, мають маріонетковий характер; можливість втручання армії в політичний процес; не виключені вибори, боротьба партій, але все це відбувається в жорстко регламентованих рамках; наявність приватного сектору економіки, вільного від прямого державного втручання; авторитарний режим допускає існування інакомислення і опозиції в чітко визначених межах. Правляча еліта готова терпіти інакомислення, доки воно не зачіпає основ режиму.

Тоталітаризм (від лат. *totaliter* – цілковито, повністю) передбачає, що держава, відіграючи першорядну роль в долі нації, повинна мати необмежену владу і встановити всеохоплюючий, тотальний державний контроль над суспільством. Тоталітаризм є режимом всеохоплюючого репресивного примусу

громадян до виконання владної волі, цілковитого державного контролю за діяльністю окремих громадян, їх об'єднань, соціальних груп та інститутів. Характерними ознаками тоталітарного режиму є такі: політична система ґрунтується на ідеології, яка пронизує всі сфери життя суспільства. Відкрита незгода з нею карається як найтяжчий злочин. Тоталітарна ідеологія ґрунтується на соціальних міфах, а закладена в ній мета слугує засобом легітимації режиму; основною ланкою в політичній структурі суспільства є єдина, добре організована, побудована за ієрархічним принципом масова політична партія на чолі з лідером, як правило, харизматичного типу. Політизуючи всі органи державної влади, партія зрощується з державою; управління здійснюється через терор, який направляє партія і таємна поліція. Приводом для терору є систематичне формування «образу ворога» і на цій основі – агресивної політичної свідомості як соціально-психологічного фону для репресій; засоби масової інформації перебувають під монопольним контролем держави, що дозволяє маніпулювати суспільною свідомістю творити її; армія контролюється партією і урядом; державний контроль над економічною сферою суспільства (державна власність, командно-адміністративна система управління економікою тощо).

### **3.4. Функції держави та механізм публічного управління**

Для з'ясування сутності функцій держави необхідно визначитись із формулюванням поняття «функція». Функція, за її філософського визначення, означає обов'язки, коло діяльності [4]. Виходячи з цього, функції держави передбачають взяті в комплексі її обов'язки та коло діяльності, тобто основні напрями або види внутрішньої і зовнішньої діяльності держави, що виражають й конкретизують її сутність та призначення в суспільстві, цілі й завдання публічного управління [34]. Функції держави безпосередньо впливають на функції публічного управління, оскільки сфери діяльності держави безпосередньо трансформуються у сфери публічного управління. Це розроблення й здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, правове

визначення і регулювання відносин у масштабах усього суспільства, формування та реалізація державного бюджету тощо. Дійсно, публічне управління, за визначенням, наведеним в Енциклопедії публічного управління, – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [34].

Особливе місце у понятійному апараті публічного управління займають механізми публічного управління, що представляють собою практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Йдеться про механізми управління державою, коли фактори управління є внутрішніми, або про механізми взаємодії з іншими державами, коли ці фактори є зовнішніми [24]. Механізми публічного управління характеризуються як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління [35].

Щодо взаємозв'язку між цими поняттями. Поняття взаємозв'язок утворене з двох слів: «взаємний» та «зв'язок». Поняття взаємний означає обопільний, спільний. Поняття «зв'язок» характеризує чинники виникнення й збереження цілісності та властивостей системи. Причинно-наслідковий взаємозв'язок функцій держави та механізмів публічного управління передбачає зв'язок породження типу «причина – наслідок», де функції держави відіграють роль причини, а механізми публічного управління є наслідком, Тобто вибір і реалізація основних напрямів діяльності держави призводить до задіяння певного набору (комплексу) механізмів публічного управління, що являють собою практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку

соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей відповідно до ситуації (політика, стратегія, наявні ресурси, технології, їх ефективність, інші умови та обмеження), що склалася.

Причинно-наслідковий взаємозв'язок можна розглядати у двох напрямках: прямому й зворотному. Прямий зв'язок передбачає безпосередню комунікацію, дію або подію, за якої, залежно від причини, маємо певний наслідок. Зворотний зв'язок у широкому розумінні означає реакцію на певну дію або подію. Зворотній зв'язок є основою саморегулювання і розвитку систем, пристосування до змінних умов їх функціонування [34].

Основним завданням держави є створення умов і забезпечення розвитку суспільства. Зміна ситуації в державі за будь-яким напрямом її діяльності (функціонування) призводить до постановки нових або корегування вже визначених цілей розвитку. Щоб досягти таких цілей необхідно діяти, реалізуючи функції держави та публічного управління, формуючи відповідні впливи на об'єкти публічного управління (зовнішні відносно системи публічного управління), та на суб'єкти публічного управління (внутрішні відносно системи публічного управління) у разі необхідності внесення в них змін (в цьому разі вони розглядаються як об'єкти управління) [2].

Основним інструментом реалізації таких впливів є механізми публічного управління, які застосовують або окремо, або у комплексі. Прямі механізми публічного управління можна поділити на три групи, виходячи з представлення діяльності у вигляді трьох складових: основної, управлінської та забезпечуючої (ресурсовідновлювальної, ресурсовідтворюючої) [8], а саме: прямі механізми основної діяльності, прямі механізми управлінської діяльності та прямі механізми забезпечуючої діяльності [2].

Зворотні механізми публічного управління фактично є різновидами моніторингу стану суспільства та системи публічного управління. Такий моніторинг також можна класифікувати за трьома групами відповідно до основних складових діяльності, а саме: моніторинг стану, подій та процесів основної діяльності, моніторинг стану, подій та процесів управлінської

діяльності та моніторинг стану, подій та процесів забезпечуючої діяльності. Виконуючи функції держави та публічного управління, система публічного управління має час від часу (або періодично, або систематично, або схоластично, або інколи) звертатися до результатів моніторингу стану суспільства та системи публічного управління та перевіряти, чи відбувається досягнення поставлених цілей та отримання очікуваних результатів. Таким чином, завдяки зворотним механізмам моніторингу можна оцінювати ситуацію в державі, галузі, регіоні, території в залежності від завдань публічного управління. Якщо прямий причинно-наслідковий взаємозв'язок функцій держави та механізмів публічного управління використовується для забезпечення реакції системи публічного управління на зміну ситуації в державі та запуску нових циклів управління, то зворотний причинно-наслідковий взаємозв'язок функцій держави та механізмів публічного управління необхідний для забезпечення адекватності цієї реакції та відгуку на неї суспільства [2].

## **Тема 4. СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ТА ПОДІЛ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

- 4.1. Структура державного апарату
- 4.2. Концепція поділу державної влади
- 4.3. Законодавча гілка державної влади в Україні
- 4.4. Виконавча гілка державної влади в Україні
- 4.5. Судова гілка державної влади в Україні

### **4.1. Структура державного апарату**

Державний механізм (державний апарат) є системою державних органів, які здійснюють державну владу, державні організації (підприємства, установи, заклади), а також організаційні, фінансові, інші ресурси, за допомогою яких реалізуються завдання і функції держави. Державний апарат включає два важливих структурних елементи: апарат управління, який складається з чиновників-державних службовців, які професійно займаються управлінням, і апарат примусу, що включає армію, правоохоронні органи, розвідку, контррозвідку, виправні установи.

Первинним компонентом державного механізму є окремий орган державної влади, через який держава здійснює свою політику, свої завдання і функції. Орган державної влади діє у межах своїх повноважень і встановленого законом порядку, має свій державно-правовий статус, виконує відповідні завдання, функції та політику держави у різних сферах державного та суспільного життя.

Ознаки органу державної влади: формується державою чи безпосередньо народом; має передбачені Конституцією або іншими законами спеціальні функції; наділений державно-владними повноваженнями, які дають йому можливість здійснювати юридично обов'язкові дії (видання нормативних актів, здійснення контролю за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами, застосування заходів виховання, переконання, стимулювання, а у випадку необхідності – державного примусу з метою недопущення порушення

цих вимог); функціонально взаємодіє з іншими органами влади; складається із службовців, які знаходяться в особливих правовідносинах один з одним і з самим органом влади; має необхідну матеріальну базу та фінансується із державного бюджету; має організаційну структуру, територіальний (або галузевий) масштаб діяльності, систему службової підзвітності і службову дисципліну.

Класифікація органів державної влади здійснюється за критеріями: за способом утворення (виборні і такі, що назначаються); за часом функціонування; за територіями діяльності; за характером компетенції – загальної компетенції (уряд, місцеві державні адміністрації) та спеціальної (міністерство, державні комітети тощо); за порядком здійснення компетенції; за правовими формами діяльності; за принципом «поділу влади»: законодавчі, виконавчі, судові; за характером і змістом діяльності.

Відмінність державних організацій (державних підприємств, установ, закладів) від державних органів полягає передусім у тому, що вони не наділені державно-владними повноваженнями. Вони не є носіями державної влади, а безпосередньо створюють матеріальні і духовні цінності, надають послуги, виконують інші не управлінські функції. Їх управлінська діяльність має «внутрішній характер».

Держава, як і будь-яка система, дбає про забезпечення своєї цілісності шляхом встановлення і підтримання зв'язків між утворюючими її елементами – державними органами, завдяки яким практично реалізується державна влада, забезпечується керівництво суспільством. Кожен орган держави, в тому числі й судовий, являє собою відносно самостійну, структурно відокремлену ланку державного апарату, що створюється з метою здійснення певного суспільно важливого виду державної діяльності, наділену відповідною компетенцією та забезпечену в процесі реалізації повноважень організаційною, матеріальною та примусовою силою цієї політичної структури суспільства.

Будь-яка групова взаємодія заради досягнення бажаного результату об'єктивно передбачає певний розподіл зусиль у відповідній системі,



координацію та врегулювання індивідуальних дій. При цьому чим складнішою і масштабнішою є спільність, тим більшою є соціальна потреба в управлінні. Відповідно до положень теорії публічного управління, єдність державної влади закріплює державну систему, проте не виключає розмежування управлінської праці між різними органами і розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Таке розмежування дозволяє запобігти всевладдю одного органу або посадової особи.

З позиції сучасної теорії, на рівні наукового аналізу, слід розрізняти три функціонально визначених види (роди) державної влади, «влади-функції»: нормоустановчу, правозабезпечуючу, юрисдикційну. Розглядаючи історичний розвиток державності як перехід від цілісного апарату влади до диференційованого, можна говорити про гілки чи галузі державної влади, які утворилися в процесі історичного прогресу розвитку державності та були історично обумовлені окремими «владами-функціями» [14].

Під гілкою державної влади слід розуміти незалежну структуру, наділену державно-владними повноваженнями, відособлену за способом формування, спільністю функцій, предметом регулювання суспільних відносин, яким притаманні (пов'язані з суттю гілки влади) форми відповідальності.

#### **4.2. Концепція поділу державної влади**

У демократичній державі система органів державної влади побудована за «принципом поділу влади». **Принцип поділу влади** передбачає відокремлення рівнозначущих основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової.

Поділ влади, розподіл владних повноважень є об'єктивно обумовленими суспільно-політичними процесами, без яких формування цілісних, демократично розвинутих соціумів є неможливим. Проте історично першою була організація державної влади, за якої вся її повнота концентрувалася в руках одного органу – монарха. Принцип поєднання законодавчої, виконавчої і частково судової влади виявився достатньо живучим, оскільки таке поєднання має ряд переваг: а) забезпечує оперативне вирішення всіх питань; б) виключає

можливість перекладати відповідальність і вину за помилки на інші владні структури; в) не веде до конфронтації і боротьби між органами влади за пріоритет владних повноважень [14].

Розглядаючи історичну генезу поділу влади в багатьох країнах світу, необхідно враховувати, що історично цей шлях можна поділити на три основних етапи: 1) етап розвитку і реалізації теорії (ідеї) змішаного устрою; 2) етап так званої теорії рівноваги; 3) етап, власне, реального поділу влади [138]. Сама ідея поділу функцій державної влади має давні історичні витоки: вона бере свій початок ще в античному світі (теорія змішаного державного устрою). Давньогрецький філософ Платон найкращим державним устроєм вважав демократію (від грец. «демос» – народ і «краток» – влада), тобто той устрій, при якому реальна влада є владою самого народу. Інший видатний філософ Греції Аристотель визначив, що демократична влада має бути поділена на різні гілки.

У своєму проекті ідеальної держави Платон говорить про розподіл праці між трьома прошарками: філософами, воїнами і ремісниками. Трактатування теорії розподілу праці, як принципу побудови ідеальної держави, являє собою важливий теоретичний момент, який впливає на формування теорії державотворення в теперішній час. У самого Платона такої теорії не було. В даному випадку розглядається перший прошарок як сукупність державних, власних повноважень, концентрація яких відбувається в руках однієї правлячої еліти, яка стверджує відсутність розподілу влади [86].

Аристотель відмічав, що у всякій державі є своя структура «трьох елементів; перший – закононарадний орган у справах держави, другий – магістратури (магістратури повинні бути взагалі, серед них є головні, але й повинен бути спосіб їх заміни), третій – судові органи». Саме ці три елементи, на думку Аристотеля, складають основу кожної держави, і «сама відмінність державного устрою кожної держави обумовлена різною організацією кожного із цих елементів» [5]. Ці погляди Аристотеля містять концепції розподілу влади в дусі теорії правової держави, в плані якої було принципово важливо показати,

що відмінність окремих форм державного устрою обумовлена не тільки різною організацією кожного з названих елементів, але й (що суттєво, особливо для теорії та практики правової держави) характером відносин між цими елементами, формою їх взаємодії, способом розмежування їх повноважень, мірою їх співучасті в реалізації всіх видів владних повноважень держави в цілому [5].

Така теорія набула розвитку у період буржуазних революцій у Європі: йдеться про урівноваження функціонування монархії, аристократії і демократії. По суті теорія передбачала обґрунтування найважливіших засобів недопущення узурпації влади (Дж. Локк, Ш. Монтеск'є). Так, Дж. Локк науково обґрунтував теоретичний і практичний внесок у зміцнення основ конституційної монархії на тих принципах, які були зафіксовані у Біллі «Про права англійського парламенту». У праці «Два трактату про правління» Дж. Локк оскаржує тезу Т. Гоббса про необмежений характер державної влади, а також полемізує із завзятими апологетами королівської влади, що пов'язують цю владу від біблійського Адама. Характерно, що згодом північноамериканські колоністи сприйняли цей твір як виправдання своєї боротьби за незалежність. Дж. Локк немовби передбачив основні мотиви обнародованого десять років потому Білля про права, згідно з яким король втрачав право припиняти дію тих чи інших законів, не міг без згоди парламенту вирішувати питання про податки, а також заважати регулярному скликанню парламенту і вільним у ньому.

Ш. Монтеск'є у своїй праці «Про дух законів» (1748 р.) робить висновок про те, що свобода можлива за будь-якої форми правління, якщо в державі панує право, гарантується дотримання законності через розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову, які взаємно стримують одна одну [3, с. 15]. При цьому, Ш. Монтеск'є дає зрозуміти, що не політична система, а саме політичний режим (поділ влади і розподіл владних повноважень) є вирішальним фактором для стабільного розвитку суспільства. Крім того, Ш. Монтеск'є поділ влади пояснює не як простий поділ функцій між державними органами, а саме як розподілення політичних сил, що мають певні

інтереси і дбають про те, щоб у державі такі інтереси було враховано й реалізовано [132, с. 14].

Проте у XX столітті проблема поділу влади, розподілу владних повноважень набуває якісно нового змісту. В Україні, безпосередньо, це пов'язано з активними спробами відродження і формування власної державності (1917–1920 рр.). Наступний період фактично має початок з моменту проголошення незалежності України та наступного закріплення цього принципу у статті 6 Конституції України (1996 р.), внесення змін до неї. Принцип поділу влади передбачає розмежування функцій в єдиній системі державної влади, коли три гілки влади, діючи максимально самостійно, врівноважують одна одну, забезпечуючи реалізацію державної політики в цілому.

Поділ влади пов'язаний з розвитком публічного управління. Концептуалізація такого управління в цілому пройшла три етапи: по-перше, дихотомічне управління (адміністративне і політичне); по-друге, публічне управління як менеджмент (основа – теорія суспільного вибору та ринкового менеджменту); по-третє, концепція доброго врядування. Прихильники цієї теорії стверджують, що публічне управління базується скоріш на горизонтальних, ніж на вертикальних зв'язках, між урядовими органами, асоціаціями громадянського суспільства та бізнесом [119].

Вочевидь, проблеми поділу влади у сучасній Україні слід розглядати в контексті формування ліберально-демократичної державності. При цьому необхідно враховувати специфічні умови формування державності. По-перше, поділ влади в сучасній Україні здійснюється в умовах тотальних криз, великих трансформаційних процесів. При виборі або зміні державного правління необхідно пам'ятати про те, що політичний розвиток значної кількості країн в останні десятиліття відзначається поліваріантним, гібридним характером форм правління й типів політичних режимів. Одним із найбільш актуальних та значущих не тільки у теоретико-концептуальному сенсі, а й у прикладному їх застосуванні є розгляд і вивчення трансформації форми правління в сучасному

світі, насамперед на прикладі країн перехідного типу. Форма правління слугує своєрідним індикатором, що указує на ті тенденції та закономірності, які простежуються в соціально-політичному розвитку різних суспільств, кожної конкретної держави, а також у певному регіоні або світі загалом [79, с. 21].

Окрім загальновідомих, світового характеру і масштабів криз, сучасній Україні притаманна низка специфічних криз, що вкрай негативно позначаються на формуванні державності. На думку фахівців Інституту держави і права ім. В. М. Корецького, причинами, які обумовлюють кризу суто українського характеру, сьогодні є: а) політичний конфлікт між основними гілками влади (Президент – Прем'єр-міністр – Голова Верховної ради); б) відсутність належного механізму реалізації політичних рішень (тут проявляється проблема взаємин центру і регіонів, державної влади і місцевого самоврядування); в) звільнення державних службовців й посадових осіб органів місцевого самоврядування залежно від результатів виборів; г) відсутність постійного діалогу між органами державної влади і громадянами, тобто – між центром і регіонами, між державою і громадянським суспільством; г) недостатня розвинутість електронного врядування [52, с. 20–22].

Необхідно пом'ятати, що поділ влади неможливий без використання усієї системи стримань і противаг. Вважається, що першим документом фактично загальноєвропейського рівня, де було передбачено існування окремих елементів системи стримань і противаг, була Конституція Пилипа Орлика 1710 р. У подальшому це було реалізовано у 1787 році у Конституції США. Тоді Дж. Медісон і А. Гамільтон переконливо довели, що повноваження, які належать одному відомству, не повинні прямо або опосередковано здійснюватися жодним із двох інших органів, і що узурпація усієї влади з боку законодавців веде до такої ж «тиранії», як і узурпація правління виконавчою владою [80].

Досить вдало й цілісно сутність «стримання і противаги в політиці» пояснила політолог Н. В. Гайдаєнко, на думку якої, сучасна система стримань і противаг є самодостатньою, невід'ємною складовою процесу здійснення влади

в сучасних державах, яка поширюється не тільки на державну владу, а й на всю систему влади у суспільствах через надання кожному з владних інститутів та народу, як джерелу влади в демократичних державах, відповідних важелів впливу один на одного з метою не тільки запобігання концентрації влади в одному з них, а й налагодження взаємин між ними щодо організації та здійснення політичного процесу, підтримки поступального розвитку та злагоди в суспільстві [13, с. 10–11].

Зазначимо і те, що система «стримань і протигаг» часто подається і обґрунтовується також як система «розщеплення влади». У будь-якому випадку, система, що дає змогу стримувати владу від надмірного її прояву, створює умови для контролю над владою.

Розмірковуючи про систему «стримань і протигаг», обов'язково стикаємося з проблемою взаємин еліти (правлячої еліти) і бюрократії. Остання у сучасному суспільстві набула значного розвитку і поширення. Її доступ до державної політики часто виявляється надто близьким. Ще М. Вебер акцентував увагу на тому, що бюрократія втілює найкращі, найдосконаліші способи управління соціальними, політичними процесами. А відтак, гостро постає питання іншого характеру: якою є бюрократія, наскільки вона переймається і віддана державним інтересам, державній політиці, якою мірою вона підконтрольна масам, що «наймають» її для реалізації своїх інтересів.

#### **4.3. Законодавча гілка державної влади в Україні**

Поділ функцій влади (ст. 6 Конституції України) відображає: з одного боку, виділення основних функціональних видів діяльності держави (законотворення, правозастосування і правосуддя), а з іншого – організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів: законодавчих, виконавчих і судових (як основних) із властивою їм компетенцією (сукупністю державно-владних повноважень).

Законодавчою є вид державної влади, який делегований народом своїм представникам у парламенті з метою формування та безпосереднього

виявлення загальнодержавної волі через прийняття законів. Органом законодавчої влади є парламент держави (ст. 75 Конституції України, передбачає, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України). Верховна Рада має право визначати компетенцію – Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України.

Ще у 1690 р. Дж. Локк зазначав, що хоч у конституційній державі, яка опирається на свій власний базис і діє заради збереження суспільства, може бути всього лише одна верховна влада, а саме – законодавча, якій усі інші повинні підпорядковуватися, все ж таки законодавча влада становить собою лише довірену владу, яка повинна діяти заради певної мети, і тому залишається в народі верховна влада для заміни та усунення законодавчого органу [68]

Функції Верховної Ради України можна виділити за двома основними критеріями: 1) за об'єктами впливу – політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну; 2) за формами діяльності вирізняють – представницьку (реалізується через обов'язок представляти інтереси народу, його різні верстви за допомогою депутатського корпусу), законодавчу (прийняття законів, внесенні до них змін, визнання їх такими, що втратили юридичну силу, скасування або у призупиненні їх дії), установчу або організаційну (пріоритетними напрямками діяльності парламенту у здійсненні цієї функції є формування або участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, а також формування власних, парламентських структур), фінансову функцію (реалізується через право приймати рішення з фінансових питань, зокрема щорічне затвердження державного бюджету), політичну функцію (реалізується через право визначати основи внутрішньої та зовнішньої політики), функцію парламентського контролю (контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини й громадянина та їх захист, бюджетно-фінансовий контроль). Всі функції Верховної Ради України мають нормативно-правове (конституційне) закріплення.

За Конституцією України до складу Верховної Ради входять 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (статті 75–76 Конституції). Кількісний склад був зумовлений такими факторами: кількістю населення України і виборців, традиційною системою виборчих округів, однопалатністю парламенту. Якісний склад Верховної Ради обумовлюється вимогами до народних депутатів України: за віком 21 рік на день виборів, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Верховна Рада України обирає зі свого складу голову Верховної Ради, першого заступника і заступника голови. Голова Верховної Ради України має такі повноваження: веде засідання Верховної Ради України; організовує роботу Верховної Ради України, координує діяльність її органів; підписує акти, прийняті Верховною Радою України; представляє Верховну Раду України у відносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; організовує роботу апарату Верховної Ради України (ст. 88 Конституції України). Підставою для діяльності Голови Верховної Ради України є Конституція та Регламент Верховної Ради України.

Основними галузевими органами Верховної Ради є комітети Верховної Ради, які створюють з числа народних депутатів для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, виконання контрольних функцій (структура комітету: голова, перший заступник, заступники та секретарів). Комітет (зокрема, профільний) під час здійснення законопроектних робіт узагальнює та систематизує пропозиції, поправки інших комітетів та готує їх на розгляд Верховної Ради України. Крім комітетів Верховна Рада може створювати тимчасові спеціальні комісії (для підготовки і попереднього розгляду питань). Крім того, для здійснення контролю за



додержанням конституційних прав і свобод людини в Україні Верховна Рада призначає уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

#### **4.4. Виконавча гілка державної влади в Україні**

Виконавча влада здійснює практичну реалізацію відображеної в законах загальнодержавної волі. Повнота відповідальності за здійснення виконавчої влади покладається на уряд.

Виконавча влада, на відміну від інших, має не лише ієрархічну побудову органів, а й вертикальну підпорядкованість. Вона діє безперервно і всюди на території держави, спирається на людські, матеріальні та інші ресурси, здійснюється чиновниками, армією, адміністрацією, ін., тобто функціонує на професійній основі.

Функціонування виконавчої влади у демократичних країнах, її органів базується на сукупності принципів, які властиві в цілому організації і діяльності державного апарату. Найбільш суттєві з них: пріоритет прав і свобод людини; єдність і поділ влади; верховенство права; законність; ієрархічність; компетентність; право рівного доступу до державної служби; прозорість і врахування громадської думки.

У державах з президентськими системами правління обрання глави уряду здійснюється через всенародні вибори. Главою уряду є президент, який формує склад адміністрації і здійснює керівництво нею. У країнах з парламентськими системами правління повноваження на здійснення виконавчої влади передається уряду від народу опосередковано – через парламент. При цьому уряд може здійснювати повноваження винятково за умови його постійної підтримки парламентом (парламентською більшістю). Кількість найважливіших відомств, очолюваних міністрами, перебуває в межах 12–20.

Систему органів державної виконавчої влади України утворюють: Кабінет Міністрів України; міністерства, національні агентства (передбачає форму реалізації партнерських відносин бізнесу і влади, в рамках яких держава відіграє роль ініціатора та засновника, делегуючи відповідальність

професійним менеджерам шляхом створення спеціальних установ, що організаційно відокремлені від держави. Такий підхід передбачає децентралізацію державних функцій, визначає підвищення ефективності управління конкретною галуззю, проте знижує рівень керованості бюджетної системи та потребує додаткового фінансового контролю), державні служби; місцеві державні адміністрації, а також територіальні органи центральних органів влади.

Кабінет міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Правову основу його діяльності складають Конституція України та Закон України «Про Кабінет Міністрів України».

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. З прийняттям Конституції України від 28 червня 1996 року було чітко закріплено, що до складу Кабінету Міністрів України входять три віце-прем'єр-міністри. Але після внесення змін до Основного закону кількість віце-прем'єр-міністрів не зазначається, що є доцільним, оскільки іноді виникає необхідність введення додаткових посад віце-прем'єр-міністрів, які відповідають за певний напрямок державної діяльності. Кількість міністрів, які входять до складу уряду, на даний час визначається указами Президента. В історії українського уряду відомі приклади, коли до нього входили 29 міністрів – у грудні 1996 р. та 15 міністрів – у грудні 1999 р. Станом на 31 березня 2019 р. кількість членів уряду становить 25 осіб. Важливою складовою правового статусу Кабінету Міністрів України є процедура його формування.

Відповідно до конституційних змін від 8 грудня 2004 року формування уряду є повністю прерогативою парламенту, який призначає Прем'єр-міністра та всіх членів Кабінету Міністрів України. Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції, або

депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Президент України вносить подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції. Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються парламентом за поданням Президента України, всі інші члени уряду призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Головними напрямками урядової діяльності є: виконавча діяльність – здійснення рішень, прийнятих органами законодавчої влади; розпорядча діяльність – здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій. Функціями Кабінету Міністрів України є: політична – полягає у здійсненні внутрішньої та зовнішньої політики держави, засади якої визначаються парламентом; економічна – полягає у забезпеченні проведення фінансової, цінової, інвестиційної і податкової політики; організації і забезпеченні здійснення зовнішньоекономічної діяльності і митної справи; управління об'єктами державної власності; бюджетна – полягає в розробці проекту основних напрямів бюджетної політики на наступний рік, проекту закону про Державний бюджет України; в забезпеченні виконання затвердженого парламентом Державного бюджету України та звітності про його виконання; соціальна – полягає в реалізації політики у сфері праці й зайнятості населення, соціального захисту, розробці і здійсненні загальнодержавних програм соціального розвитку України; гуманітарна – полягає в реалізації політики у сфері освіти, науки, культури, розробці та здійсненні загальнодержавних програм науково-технічного і культурного розвитку; екологічна – полягає у забезпеченні охорони навколишнього середовища і раціонального природокористування; адміністративно-організаційна – полягає у спрямуванні і координації роботи Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій; забезпеченні виконання

Конституції, законів, актів Президента і Кабінету Міністрів України; контролі за поточною діяльністю органів виконавчої влади.

Урядові комітети є робочими органами Кабінету Міністрів України, основним завданням яких є формування та реалізація державної політики у відповідній сфері згідно із стратегією, визначеною Кабінетом Міністрів України.

До повноважень урядового комітету належать: розгляд проектів законодавства, нормативно-правових актів, інших документів, прийняття рішень про їх схвалення та внесення Кабінету Міністрів України пропозицій щодо їх прийняття; прийняття рішень про необхідність перегляду регуляторних актів, прийнятих Кабінетом Міністрів України, на підставі аналізу звіту про відстеження їх результативності; розгляд інших документів з питань формування державної політики.

До складу урядового комітету входять члени Кабінету Міністрів України, керівники інших центральних органів виконавчої влади, заступники Міністра Кабінету Міністрів України (відповідно до розподілу функціональних повноважень). Урядовий комітет очолює Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністр або Міністр закордонних справ (очолює Урядовий комітет з питань європейської та євроатлантичної інтеграції).

Організаційною формою роботи урядового комітету є засідання, які, як правило, проводяться в один і той же день тижня за графіком, затвердженим Прем'єр-міністром України. Рішення урядового комітету приймаються шляхом досягнення консенсусу, оголошуються головуючим на засіданні, оформляються протоколом і є обов'язковими для виконання.

Діяльність Кабінету Міністрів України забезпечується Секретаріатом Кабінету Міністрів України, який є постійно діючим органом. Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

Секретаріат очолює Міністр Кабінету Міністрів України, який є членом уряду і виконує такі основні завдання: а) організаційне забезпечення Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів; б) керівництво роботою Секретаріату; в) забезпечення взаємодії Секретаріату Кабінету Міністрів України із Секретаріатом Президента України, Апаратом Верховної Ради України, центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами; г) забезпечення стабільності та наступності в роботі Секретаріату.

Відповідно до ст. 117 Конституції України, Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження. Акти, що мають нормативний характер, видаються у формі постанов, акти з оперативних, організаційно-розпорядчих та інших питань, які не мають нормативного характеру, – у формі розпоряджень. Право подавати проекти постанов Кабінету Міністрів України мають: члени Кабінету Міністрів; центральні органи виконавчої влади; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, робочі групи, утворені Кабінетом Міністрів України.

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом виконавчої влади, і основною організаційно-правовою формою його діяльності є засідання. Засідання Кабінету Міністрів є правочинними, якщо на них присутні не менше двох третин членів уряду, які мають бути присутні особисто.

#### **4.5. Судова гілка державної влади в Україні**

Судова влада покликана запобігати можливості змови або протистояння двох інших гілок влади (законодавчої та виконавчої), створювати перепони, щоб унеможливити виникнення диктатури, а також вирішувати правові конфлікти, які виникають у суспільстві. Одним з перших, хто визначив функціональну роль суду як гаранта недоторканності свободи людини, був

французький мислитель Ж.-Ж. Руссо. Він обґрунтовував та захищав принцип народного суверенітету, стверджував, що влада повинна належати народові, а формою її здійснення мають стати народні збори [117].

Початок процесу створення в Україні якісно нової судової системи було покладено прийняттям Верховною Радою України в липні 1990 р. Декларації про державний суверенітет України і проголошенням нею принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Конституція піднесла статус суду на принципово новий рівень, остаточно закріпила принцип незалежності судової влади, гарантує захист прав і свобод людини і громадянина судом та поширює юрисдикцію судів на всі правовідносини, що виникають у державі. Конституція значно розширила коло питань, з яких громадяни безпосередньо можуть звернутися до суду. Люди починають усвідомлювати, що такі звернення – один із найдієвіших засобів захисту їхніх інтересів. Роль суду поступово трансформується з органів примусу в гілку влади, покликану здійснювати державний захист прав та свобод людини і громадянина.

Основним призначенням судової влади є забезпечення реалізації принципу верховенства права [59]. Основними функціями судової влади є: охоронна (охорона прав); функція правосуддя (захист, відновлення прав); контрольно-наглядова (за іншими гілками влади).

Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Суди загальної юрисдикції утворюють єдину систему судів, яка складається із загальних і спеціалізованих судів. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Далі структуру органів судової влади складають вищі судові органи спеціалізованих судів, апеляційні та місцеві суди.

Конституційний Суд України виступає єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Його завданням є гарантування верховенства Конституції України як Основного закону на всій території України. До повноважень Конституційного суду України віднесено прийняття рішень та надання

висновків щодо: конституційності законів та інших правових актів України; відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради для дачі згоди на їх обов'язковість; додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту; офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Конституційний Суд України складається з 18 суддів Конституційного Суду України. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по 6 суддів. Судді обираються строком на дев'ять років без права бути призначеними повторно.

Функціонально Конституційний Суд у державі є тим органом, який покликаний бути вартовим демократії. Забезпечення верховенства Конституції і верховенство права – це два першочергові завдання, які стоять перед Конституційним Судом України [16].

Суттєвий вплив на розвиток демократії в Україні має діяльність Конституційного Суду щодо питань роз'яснення нормативно-правових актів. Шляхом тлумачення Суд повинен не просто з'ясувати і роз'яснити норми Конституції чи закону, а й дати їм розуміння, виходячи з нинішніх потреб життя. Відносини в суспільстві, уявлення про права і свободи весь час розвиваються, і неможливо в деталях постійно відображати ці зміни в Конституції або у законах. Тому якщо Конституційний Суд, даючи роз'яснення нормам Конституції чи закону, не буде враховувати веління часу, то він своїми рішеннями та правовими позиціями гальмуватиме розвиток суспільних відносин, а відтак і демократичних процесів. Треба враховувати, що до такого динамічного тлумачення законів суд спонукає дія принципу верховенства права, який передбачає дотримання справедливості в громадянському суспільстві, державі. Тому Суд, здійснюючи офіційне тлумачення, повинен перебувати в основі розвитку суспільних відносин, володіти сучасними уявленнями про справедливість, добро та інші моральні цінності [125].

Разом із тим необхідно зазначити, що поняттю «судова влада» властиві принаймні два компоненти: 1) судова влада може реалізуватися лише спеціально створюваними державними установами – судами; 2) у цих органів повинні бути свої, властиві тільки їм, правові засоби та можливості впливу.

Здійснення правосуддя є однією з найважливіших функцій судової влади. Щодо обсягу та меж цієї функції у науці конституційного права немає єдності. Так, окремі автори вважають, що діяльність конституційних судів не належить до сфери правосуддя як за колом суб'єктів, так і за формами й методами здійснення конституційного контролю [131].

Складовою правової системи держави, що вивчає порядок організації і діяльності органів судової влади, а також засади здійснення правосуддя, є судова система, в якій виділяються два основних компоненти – судоустрій і судочинство. Основи судоустрою передбачають структурування судової системи на окремі ланки, гілки та інстанції. Так, традиційним є її поділ на три основні ланки: місцеві суди, апеляційні суди та вищі суди. Засади судової системи визначаються характером держави та права. Правовою основою судової системи є конституції, декларації, загально визначені принципи міжнародного права, які фіксують суверенну рівність держав, їхню територіальну цілісність, невтручання у внутрішні та зовнішні справи, право націй на самовизначення.

Принципи судової влади можна поділити на інституціональні, функціональні та організаційні. До інституціональних принципів судової влади науковці відносять такі: принцип паритетності судової влади; принцип справедливості судової влади; принцип здійснення судової влади тільки судом; принцип законності судової влади; принцип доступності судової влади; принцип незалежності судової влади; принцип безсторонності судової влади; принцип процедурності судової влади. До організаційних принципів відносяться такі, як: єдність судової системи і статусу суддів; територіальність, спеціалізація та інстанційність у побудові судової системи; незалежність, недоторканість, незмінюваність і професіоналізм суддів. До функціональних



принципів судової влади автори віднесли такі: принцип державної мови судочинства; принцип гласності судочинства; принцип колегіального й одноособового розгляду судових справ; принцип участі народу при здійсненні судової влади; принцип здійснення судочинства на засадах рівності сторін; принцип змагальності в судочинстві; принцип презумпції невинуватості; принцип забезпечення обвинуваченому, підозрюваному, підсудному права на захист; принцип права на оскарження судового рішення; принцип обов'язковості судового рішення [89].

У сучасному суспільстві все більше утверджується розуміння того, що рівень демократії визначається місцем суду в державі. Згідно з Конституцією України, держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а тому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є основним обов'язком держави. При цьому необхідно зазначити, що судді в Україні формально є незалежними, але всі вони певною мірою залежать від обставин та суб'єктивних факторів. Той факт, що Міністерство юстиції України має суттєвий вплив на судову владу, є беззаперечним, а тому має місце вплив виконавчої влади на судову. Крім того, науковці зазначають також, що суттєвий вплив на суди та суддів має законодавчий орган – Верховна Рада України. Судова влада є певним чином залежною від владного волевиявлення законодавця, оскільки саме законодавча влада визначає компетенцію окремих ланок судової системи, статус суддів і цілу низку інших питань, пов'язаних з організацією та функціонуванням судової влади [108].

Керуючись принципами, проголошеними у Декларації про державний суверенітет та Конституції, а також приєднавшись до Європейської конвенції із захисту прав людини, Україна заявила про перехід від репресивно-каральної ідеології до ідеології гуманізму, захисту людини, її честі і гідності. Крім того, враховуючи євроінтеграційний курс незалежної України, особливого значення набувають питання приведення вітчизняного законодавства у відповідність з європейськими нормами та принципами. В першу чергу це стосується судової влади, оскільки незалежність цієї гілки влади є основною ознакою

демократичних перетворень в країні. Приведення національного законодавства у відповідність з правом ЄС є пріоритетом державної політики України. Судову гілку влади ЄС складають Суд Першої Інстанції та Суд Справедливості Європейських Співтовариств (Суд ЄС) [63]. На відміну від України, до складу судів ЄС можуть увійти лише найбільш кваліфіковані юристи, незалежність яких не викликає сумнівів. Існують спеціальні критерії відбору суддів на посади. Юридична освіта та відповідний досвід роботи є основною вимогою для претендентів. Що стосується адаптації національної правової системи до норм ЄС, то кожний національний суд повинен у справах в межах своєї юрисдикції застосовувати право Співтовариства у всій його повноті та захищати права, що воно надає особам, та, таким чином, повинен не застосовувати будь-які положення національного права, які можуть йому суперечити, незалежно від того, чи вони виникли раніше, чи пізніше правил Співтовариства [63]. Це рішення встановило чітку характеристику доктрини верховенства права ЄС, а також визначило інструкції, як діяти національним судам у випадках, коли національне право суперечить європейському [63]. Даний підхід також зобов'язав всі країни-члени привести національні судові системи у відповідність з загальними нормами ЄС. Таке рішення не давалось просто. В багатьох країнах це був тривалий процес реформування. Національні суди досить часто стикаються з проблемою, коли їх національне право суперечить праву Співтовариства, яке стало частиною національної правової системи. Особливо гостро поставало питання, якщо право ЄС суперечило конституційним нормам держави. Спочатку суди неохоче застосовували право Співтовариства, тому що традиційно склалось так, що вони з деяким недовір'ям ставились до іноземного законодавства та рішень іноземних судів [63].

Серед основних функцій суду ЄС автори визначають такі: застосування права ЄС; тлумачення права ЄС; врегулювання всіх спірних питань, які виникають між самими інституціями, між інституціями і державами-членами, між інституціями і фізичними особами, вирішення спорів зі службовим персоналом [18].

Суд першої інстанції був створений як допоміжний орган Суду ЄС у зв'язку зі значним перевантаженням останнього. Даний суд розглядає такі питання: спори між інституціями Співтовариства та їх персоналом; справи з питань конкуренції; справи з визнання недійсними рішень і про неправомірні дії осіб; справи про недотримання антидемпінгового законодавства і прав на інтелектуальну власність, які порушуються фізичними особами [18].

Прагнучи стати повноправним партнером Європейського Співтовариства Україна має розуміти, що важким, але вкрай важливим кроком для цього має стати докорінне реформування системи судової влади держави. На необхідності реформування судової системи України наголошують практично всі вітчизняні дослідники.

## **Тема 5. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

### **5.1. Сутність управління на регіональному рівні**

5.2. Інституціональне середовище публічного управління регіональним розвитком

### **5.3. Регіональні органи публічного управління**

5.4. Відносини місцевих державних адміністрацій з іншими органами влади

### **5.1. Сутність управління на регіональному рівні**

Незалежна Україна отримала у 1991 році систему регіонального управління, успадковану із соціалістичного періоду своєї історії. Тому формування ефективного регіонального управління, яке б ґрунтувалося на демократичних засадах та забезпечувало баланс інтересів держави та регіонів, виступає однією з ключових проблем публічного управління, а також основним завданням адміністративної й політичної реформ. При цьому, враховуючи інтеграційні процеси України, модель такого управління має формуватись на основі поєднання власної традиційної соціокультурної системи з соціокультурними системами країн, які будуть стратегічними партнерами. При обранні таких країн слід враховувати особливості географічного розташування нашої держави та історичних обставин, в яких розвивалась Україна [78, с. 20].

Регіональне управління передбачає сукупність принципів, методів, форм і засобів впливу на суспільну діяльність регіону. Предметом такого управління є економіка регіону й суспільні процеси. Об'єктом виступає регіон.

Існує кілька підходів до визначення поняття регіон. Зокрема, природні регіони фіксують просторові відмінності у природному середовищі; соціально-демографічні регіони показують території, в межах яких спостерігається достатньо однорідна демографічна ситуація, і які мають однаковий рівень соціального розвитку; економічні регіони виділяють за характерною структурою та спеціалізацією господарства; адміністративні регіони – це адміністративно-територіальні одиниці верхніх рівнів у територіальному поділі

країни [40, с. 6]. Відповідно до визначення, що надається в Енциклопедії публічного управління, регіон являє собою адміністративно-територіальну одиницю субнаціонального рівня, утворену в законодавчому порядку з урахуванням історичних, політичних, соціальних і культурних особливостей з метою здійснення державної політики та реалізації спільних інтересів населення, що забезпечується діяльністю територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [36, с. 312].

Регіональне управління передбачає організуючий і регулюючий вплив органів державної влади на життєдіяльність населення регіону, в цілях її упорядкування і відтворення, що спирається на їх владну силу [118]. Енциклопедія публічного управління визначає регіональне управління як вид публічного управління, його важливу складову, що здійснюється органами державної влади великих адміністративно-територіальних одиниць (регіонів, областей тощо) у межах їх компетенцій. Головною метою регіонального управління є забезпечення комплексного розвитку регіонів (зростання виробництва і доходів; зміни в інституційній, соціальній і адміністративній структурі; зміни в суспільній свідомості, традиціях і звичках) та підвищення ступеню задоволення соціально-економічних потреб їх населення [36, с. 320].

Цілі регіонального управління класифікуються наступним чином. По-перше, **за змістом**: економічні (збалансований пропорційний розвиток регіонів, нарощування та ефективне використання його ресурсного потенціалу, зменшення диференціації регіонального розвитку), соціальні (розбудова соціальної інфраструктури), демографічні (покращення демографічної структури населення, зростання народжуваності та зменшення смертності), політичні (відповідно до визначених Верховною Радою України засад внутрішньої і зовнішньої політики відображаються завдання політичного розвитку суспільства, особливості їх вирішення в умовах конкретного регіону, зокрема щодо збереження єдиної незалежної держави, усунення умов для дезінтеграційних, сепаратистських процесів), екологічні (пов'язані з вирішенням проблем охорони навколишнього середовища і раціонального

природокористування), науково-технічні (конкретизують напрямки розвитку і використання науково-технічного потенціалу регіону). По-друге, **за часом**: довгострокові (10–15 років), середньострокові (3–5 років), короткострокові (на рік). По-третє, за рівнем, на якому вони визначаються і досягаються: загальнодержавні та адміністративно-територіальні одиниці (обласний і місцевий рівень). На загальнодержавному (національному) рівні передбачається визначення цілей і пріоритетів соціально-економічного розвитку країни і регіональної політики, враховуючи специфіку регіонів. При цьому держава розробляє національну програму соціально-економічного розвитку України, у якій регламентує основні параметри розвитку за допомогою фінансово-бюджетної, грошово-кредитної, інвестиційної, антимонопольної політики. На регіональному (обласному) рівні узгоджуються регіональні (обласні), галузеві і підприємницькі інтереси. Саме область виступає найважливішою одиницею регіонального управління, оскільки саме тут реалізується принцип економічної самостійності, задовольняється значна частина першочергових потреб населення, а через фінансування з бюджету області і держави здійснюється управління місцевим господарством і господарством централізованого підпорядкування. Найбільш проблематичним і складним залишається місцевий (низовий) рівень управління. Саме на цьому рівні реалізуються державні, регіональні і власні рішення щодо інтересів територіальних громад сіл, селищ і міст.

Серед українських науковців набуває поширення думка, відповідно до якої під регіональним управлінням розуміється не лише діяльність центральних органів виконавчої влади й місцевих державних адміністрацій щодо регіону, але й дії його мешканців, місцевої еліти, які спрямовані на вирішення спільних проблем. При цьому система регіонального управління представляється як взаємоузгоджена діяльність органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на відповідних рівнях управління, а також методи і механізми їх взаємодії та реалізації завдань щодо забезпечення сталого розвитку регіону [55, с. 17].

Такий підхід дає змогу відійти від однобічного сприйняття регіонального управління лише як процесу взаємовідносин між вищим та нижчим управлінськими рівнями. Більш того, таке тлумачення відповідає концепції демократичного врядування, що передбачає реалізацію владних повноважень органами публічної влади в органічному взаємозв'язку і за безпосередньої участі громадян, їх організацій у виробленні та реалізації публічної політики [84, с. 48].

До суб'єктів регіонального управління належать: профільний центральний орган державної виконавчої влади, обласні та місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, неурядові інституції.

До основних функцій регіонального управління належать: визначення рівня соціально-економічного розвитку регіону та аналіз ситуації для виявлення проблеми в регіональному розвитку, обґрунтування шляхів їх вирішення і мобілізація засобів для їх розв'язання; прогнозування і планування регіонального розвитку (ця функція полягає в розробці стратегії економічного й соціального розвитку регіону, на основі якої формуються програми соціально-економічного розвитку територій); організація регіонального управління – формування організаційних структур управління на основі проектування нових або вдосконалювання існуючих; мотивація регіонального розвитку – передбачає забезпечення постійного підвищення рівня життя населення; контроль процесу соціально-економічного розвитку (здійснюється з метою досягнення поставлених цілей і подолання проблемних ситуацій); регулювання регіонального розвитку – здійснюється на основі розроблення нормативно-правових актів й передбачає систему заходів, що спрямовує розвиток соціально-економічних процесів та суспільних відносин відповідно до визначених цілей та завдань.

Виходячи з визначення головної мети регіонального управління, що передбачає забезпечення комплексного регіонального розвитку та підвищення ступеню задоволення соціально-економічних потреб населення, виділимо **типи**

регіонального розвитку: асиметричний, гармонійний, нейтральний. Асиметричний – при якому регіони, що мають певні переваги на початку періоду, у майбутньому їх зміцнюють, а регіони, які мають відносно відставання, ще більше відстають. При гармонійному типі розрив між показниками різних регіонів з часом скорочується. Нейтральним є такий, при якому відношення рівня регіональних показників є незмінним упродовж тривалого часу. При цьому, жоден з таких типів не може бути апріорі визнаний позитивним або негативним, оскільки інколи відносне відставання може бути стимулом для пошуку нових можливостей розвитку регіону [10, с. 10–11].

Основою забезпечення регіонального розвитку є державна регіональна політика, що проводиться сьогодні у всіх провідних країнах світу. Державна регіональна політика регулює систему взаємовідносин між центром і регіонами, і спрямована на організацію території відповідно до прийнятої державою стратегії розвитку. Основні завдання державної регіональної політики полягають у збереженні цілісності та єдності території, досягненні балансу загальнодержавних і регіональних інтересів, скороченні відмінностей в соціально-економічному розвитку, підвищенні рівні життя населення, створенні рівних умов для громадян, незалежно від місця проживання.

## **5.2. Інституціональне середовище публічного управління регіональним розвитком**

Інституціональне середовище передбачає сукупність «правил гри», тобто правила, норми і санкції, що утворюють політичні, соціальні і юридичні рамки взаємодій між людьми [31, с. 557]. Тобто, інституціональне середовище являє собою чіткий упорядкований набір інститутів, що визначають обмеження для суб'єктів, які формуються в межах певної системи координації відповідної діяльності. Парадигма інституціоналізму виходить із визначення категорії інститутів, які пов'язуються із соціальним характером організації суспільного життя, у тому числі закономірностями розвитку економічних відносин. Інститути мають вигляд створюваних людьми рамок поведінки, які впливають



на політичну, економічну та соціальну взаємодію [71]. При цьому основними складовими елементами інституціонального середовища регіонального управління є: законодавча та нормативно-правова база, адміністративно-управлінська структура, організаційно-економічна структура, інфраструктура підтримки управлінських рішень.

Законодавча та нормативно-правова база регіонального управління передбачає юридичне закріплення правил і норм здійснення управлінської діяльності у публічній сфері на регіональному рівні, процедурний контекст якої забезпечується: концептуальними засадами (стратегічний і політичний вектори розвитку регіонів); інституційними умовами (розвиток інфраструктури функціональних органів та організацій для здійснення професійної діяльності у сфері регіонального управління); режимним регулюванням (особливе поєднання комплексу правових засобів (взаємодіючих дозволів, заборон, позитивних зобов'язань), що створюють специфічний механізм правового регулювання, пов'язаний не стільки з конкретними ситуаціями, скільки з більш широкими соціально-економічними процесами, в рамках яких взаємодіють суб'єкти та об'єкти проектної діяльності); інструктивно-методичною регламентацією (нормування та алгоритмізація технології регіонального управління).

В умовах, коли регіональне управління характеризується одночасним впливом старих і нових інститутів, більшість яких перебуває у стадії пошуку, важливим питанням є аналіз взаємодії органів влади центрального та регіонального рівнів при розробці документів регіонального розвитку.

Стратегія розвитку регіону, як складова загальнодержавної системи планування розвитку, є моделлю досягнення соціально-економічних цілей регіону, які конкретизують загальнонаціональну мету держави в особливих умовах відповідних територій субнаціонального рівня. На її основі розробляються стратегічні плани і регіональні цільові програми, що містять кількісні та якісні економічні показники, які ідентифікують конкретні дії по

певних цілях та напрямках діяльності (від стратегічних до поточних по роках реалізації), визначають виконавців, ресурси та строки виконання.

Регіональна стратегія розвитку є стратегічним планом розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрями економічного і соціального розвитку областей на середньостроковий та довгостроковий періоди [104]. Проекти стратегій розробляються обласними державними адміністраціями на основі відповідного рішення обласних рад.

Регіональні стратегії розвитку разом із Державною стратегією регіонального розвитку є основою для розроблення програм економічного і соціального розвитку регіонів України (середньострокових та щорічних), які в свою чергу є основою для розробки державних і регіональних цільових програм. Отже, політика регіонального розвитку здійснюється на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на адміністративно-територіальному рівні.

Статтею 116 Конституції України за Кабінетом Міністрів України закріплена розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; статтею 119 за місцевими державними адміністраціями закріплено забезпечення на відповідній території виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку [60].

Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» визначено порядок затвердження та виконання програмних документів економічного і соціального розвитку, права та відповідальність учасників. Згідно зі статтею 1 «Програма економічного і соціального розвитку України – це документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого

самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери» [102].

Розробка стратегії розвитку регіону є домінантним заходом ефективного регіонального управління: по-перше, стратегія становить основу для розробки інших програмних і проектних документів щодо розвитку області; по-друге, вона містить обґрунтування для укладання угоди між центром і регіоном на спільне фінансування тих завдань, які відображають сферу інтересів як держави, так і регіону і підлягають першочерговому виконанню; по-третє, розробка стратегії сприяє формуванню нових відносин між учасниками регіонального розвитку. Практична реалізація стратегії потребує створення відповідної адміністративно-управлінської структури [69].

Щодо адміністративно-управлінської структури, то вона є публічним інститутом, представленим органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними організаціями (підприємствами, установами), громадськими організаціями, які взаємодіють між собою в процесі регіонального управління у межах встановлених інституційних «правил гри».

Виходячи з трьох рівнів системи регіонального управління – публічне управління на регіональному рівні, державне регулювання регіонального розвитку; регіональне врядування; трьох рівнів системи прогностичних і програмних документів – довгострокові, середньострокові та короткострокові [103], доцільно виділяти і три види організаційних структур управління програмами регіонального розвитку: стратегічний, проектний, оперативний (як це прийнято в ЄС).

Стратегічні організаційні структури управління відзначаються централізованим характером, необхідним для забезпечення єдності прийнятих стратегічних рішень і довгострокового розвитку регіону [12].

Проектні організаційні структури управління доцільно створювати на період життєвого циклу проекту розвитку територіальної системи, тобто це

тимчасово діючі державні структурні одиниці. Проектні структури реалізують функції управління проектом розвитку (з розробки до завершення), аналізу, добору і детального проектування підпроектів, що входять у рамки проекту, організації їхнього фінансування, контролю за їхньою реалізацією.

Оперативними організаційними структурами управління можуть бути різного роду підприємства й організації, як тимчасового, так і постійного характеру, що відповідають за реалізацію окремих підпроектів. Оперативні організаційні структури управління можуть бути як державні, так і комерційні або громадські. Вони пов'язані з проектними структурами шляхом реалізації фінансування і контролю. Оперативні структури управління характеризуються значною децентралізацією.

Організаційно-економічна структура представлена інституціями, між якими регулюються економічні відносини у межах регіонального управління. Зокрема, фінансово-економічний супровід регіонального управління з використанням бюджетних, позабюджетних коштів та інших фінансових джерел виконують наступні інституції: державні фонди підтримки проектів регіонального розвитку (Державний фонд регіонального розвитку; Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні); фонди, створені за підтримкою держави, з фінансуванням за рахунок ресурсів донорів (Український фонд соціальних інвестицій); міжнародні грантові фонди («Східна Європа», «Відродження»); українські та міжнародні благодійні фонди і організації; фінансово-кредитні установи (Державна інноваційна фінансово-кредитна установа (ДІФКУ); Європейський інвестиційний банк). Зазначені інституції здатні забезпечити оптимальне поєднання державних, регіональних та місцевих ініціатив з інтересами приватного сектору в межах окремої території. В країнах ЄС подібні структури ефективно співпрацюють з владою як фокусні центри стратегічного планування та супроводу проектів розвитку територій. Вони виконують роль своєрідних каталізаторів соціально-економічного розвитку регіонів.

Інфраструктура підтримки регіонального управління представлена інституціями, які забезпечують сприятливі умови для здійснення ефективної управлінської діяльності, зокрема: спеціальні структури з експертизи, консалтингу, маркетингу, технічної допомоги в розробці проектів міжнародної технічної допомоги та державно-приватного партнерства тощо.

Розбудова інституціонального середовища управління регіональним розвитком в Україні характеризується динамічністю щодо формування «правил гри», режимів ресурсного забезпечення, проектної діяльності в публічній сфері, а також повільністю щодо забезпечення балансу інтересів, створення національного стандарту, інформаційного каркасу тощо.

### **5.3. Регіональні органи публічного управління**

За Конституцією України здійснення виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі покладено на місцеві державні адміністрації. Вони наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені розпорядження, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та діють за принципом субординації, відповідальності перед Президентом України, Кабінетом Міністрів, підзвітності та підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним і обласним радам у межах, передбачених законами «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні». Тобто, місцеві державні адміністрації перебувають у системі подвійного підпорядкування.

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами загальної компетенції, які очолюються головами місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих держадміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів на строк повноважень Президента. Кандидатури на посади голів обласних держадміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів вносяться Прем'єр-міністром України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій, а районних

державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим – головою Ради міністрів АР Крим.

Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Вони одноосібно приймають рішення шляхом розпоряджень й несуть за них відповідальність згідно із законодавством. Рішення, які суперечать Конституції або законодавству, можуть бути скасовані Президентом або главою місцевої держадміністрації вищого рівня (ст. 118 Конституції України) [60]. Для обговорення найбільш важливих питань діяльності місцевих державних адміністрацій – створюються комісії державних місцевих адміністрацій.

Голови формують склад місцевих адміністрацій і в межах бюджетних коштів, виділених на утримання адміністрацій, формують їхню структуру (**до складу** відповідної державної адміністрації входять: голова, перший заступник голови, заступники голови, керівники та посадові особи головних управлінь, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів держадміністрації), призначають за згодою Прем'єр-міністра України перших заступників і за узгодженням з відповідним віце-прем'єр-міністром заступників. Структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій є: галузеві й функціональні управління. Місцеві державні адміністрації, реалізуючи надані їм повноваження, здійснюють управління дорученими галузями (сферами) громадського життя і відповідають за стан справ у цих галузях.

Об'єктами управління з боку місцевих державних адміністрацій є: установи освіти, культури, охорони здоров'я, які перебувають у їх підпорядкуванні, радіо, телебачення, друковані засоби інформації, засновниками яких є дані адміністрації; об'єкти, які забезпечують діяльність державних підприємств, установ і організацій і утримуються за рахунок місцевого бюджету; інвестиційні фонди, засновниками яких є ці адміністрації.

Повноваження органа виконавчої влади – це закріплені за ним права й обов'язки. Обсяг повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої

влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій виражає їх компетенцію. Повноваження місцевих державних адміністрацій визначені статтею 119 Конституції України й Законом України «Про місцеві державні адміністрації» і поділяються на власні й делеговані.

Власні повноваження за змістом і ступенем охоплення об'єктів управління класифікуються на загальні (як органа загальної компетенції) і спеціальні (галузеві), які стосуються певної сфери суспільного життя. До компетенції місцевих державних адміністрацій входить: забезпечення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України; забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм розвитку; підготовка й виконання відповідних районних і обласних бюджетів; управління переданими об'єктами державної власності; здійснення державного контролю; взаємодія з органами місцевого самоврядування.

Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій включають: щодо економічного і соціального розвитку шляхом розроблення програм соціально-економічного розвитку і забезпечення їх виконання; щодо бюджету й фінансів передбачають складання проекту відповідного бюджету й забезпечення його виконання; щодо управління майном, приватизації й підприємництва передбачають здійснення на відповідній території управління об'єктами, які перебувають у переданій до сфери управління державної адміністрації власності; щодо містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку передбачають організацію експертизи містобудівної документації, забезпечення обслуговування населення підприємствами зазначених галузей; щодо використання й охорони земель, природних ресурсів і навколишнього середовища включають розроблення й забезпечення виконання програм у сфері екології; щодо науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення й

соціального захисту передбачають реалізацію державної політики в цих сферах; щодо зайнятості населення, праці й заробітної плати передбачають реалізацію державних гарантій у сфері праці; щодо міжнародних і зовнішньоекономічних відносин передбачають забезпечення сприяння розвитку міжнародного співробітництва; щодо оборонної діяльності передбачають забезпечення законодавства про військовий обов'язок.

Делеговані повноваження місцевих державних адміністрацій включають повноваження, що передаються адміністрації від інших органів влади на підставі закону. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані відповідними радами, а також повноваження органів виконавчої влади вищого рівня у межах, визначених законами, Кабінетом Міністрів України. Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Оскільки обласні й районні ради на сьогодні не мають власних виконавчих органів (а тільки виконавчий апарат забезпечення діяльності самої ради), то відповідні повноваження рад (як делеговані) здійснюються місцевими державними адміністраціями. Політичною реформою на рівні місцевого самоврядування передбачено створення власних виконавчих органів обласними та районними радами. Натомість мають бути ліквідовані районні державні адміністрації та переглянуті функції обласних державних адміністрацій.

Організаційно-процедурні питання діяльності місцевих державних адміністрацій регулюються регламентами, що затверджуються їх головами на основі Типового регламенту місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України. Робота держадміністрації проводиться за перспективними (річними), поточними (квартальними), а у разі потреби – оперативними (місячними, тижневими) планами, що затверджуються головою держадміністрації. Управління (відділи) та інші структурні підрозділи, апарати держадміністрацій складають квартальні та місячні плани, які затверджуються



заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків), керівником апарату держадміністрації.

План роботи адміністрації повинен передбачати такі розділи: робота щодо реалізації державної регіональної політики; виконання законодавства України; реалізація державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідного регіону; перелік різноманітних організаційно-масових заходів, що мають здійснюватися адміністрацією, а також деякі інші питання.

Основною організаційною формою роботи держадміністрацій є засідання (наради), на яких розглядаються питання, віднесені до їх компетенції. Наради проводяться головою, заступниками голови, керівниками апарату, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації відповідно до плану роботи.

Контроль за ходом виконання актів законодавства, доручень Президента України і Кабінету Міністрів України, розпоряджень голови місцевої державної адміністрації здійснюється шляхом: аналізу та узагальнення у визначені терміни письмової інформації виконавців про стан виконання в цілому або окремих встановлених ними завдань; систематичного аналізу статистичних та оперативних даних, що характеризують стан їх виконання; періодичної комплексної або цільової перевірки організації та стану виконання завдань безпосередньо на місцях; розгляду роботи (заслуховування звіту) виконавців на засіданнях колегії, нарадах у голови місцевої державної адміністрації або його заступників (відповідно до розподілу обов'язків) з виконання встановлених завдань.

Голова місцевої держадміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази. Акти місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Голови місцевих державних адміністрацій видають

розпорядження одноосібно і несуть за них відповідальність згідно з законодавством.

#### **5.4. Відносини місцевих державних адміністрацій з іншими органами влади**

Відносини місцевих державних адміністрацій виникають між органами державної влади в горизонтальних (координаційні) і вертикальних (субординаційні) проекціях. Законодавством визначені відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Відносини із Президентом ґрунтуються на відповідальності місцевих державних адміністрацій та їх голів при здійсненні своїх повноважень. Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента й щорічно звітують перед ним про виконання місцевою державною адміністрацією її повноважень, а також про суспільно-політичний, соціально-економічний, екологічний стан території, вносять пропозиції з питань удосконалювання чинного законодавства України, системи публічного управління.

Відносини з Кабінетом Міністрів України передбачають відповідальність місцевих адміністрацій перед ним, їх підконтрольність і підзвітність. Голови обласних адміністрацій інформують Кабінет Міністрів України про виконання наданих адміністрації повноважень, про стан території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України й практики його реалізації, системи публічного управління.

Відносини місцевих державних адміністрацій з органами виконавчої влади базуються на тому, що серед місцевих органів виконавчої влади існують органи двох типів: 1) підпорядковані голові відповідної державної адміністрації, але водночас реалізують вимоги й завдання відповідного міністерства або іншого центрального органу державної виконавчої влади (головне управління економіки, головне управління АПК); 2) підпорядковані міністерствам або іншим центральним органам державної виконавчої влади, але

мають управлінські зв'язки з місцевими державними адміністраціями (УМВС, Державна служба України з надзвичайних ситуацій).

Відносини з центральними органами державної виконавчої влади ґрунтуються на взаємодії, підзвітності й підконтрольності їм структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

У випадку визнання центральним органом державної виконавчої влади незадовільної роботи відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників, керівник центрального органу державної виконавчої влади звертається з пропозицією до голови місцевої державної адміністрації, який розглядає цю пропозицію й у місячний термін має прийняти рішення й дати обґрунтовану відповідь.

Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств, сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. У свою чергу керівники територіальних органів міністерств з питань здійснення повноважень місцевих держадміністрацій є підзвітними і підконтрольними їх головам. Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами питання про відповідність займаної посади керівників їх територіальних органів, на підставі чого ці органи повинні в місячний термін прийняти рішення й дати обґрунтовану відповідь.

Щодо відносин між обласними й районними місцевими держадміністраціями. Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій і здійснюють контроль за нею. Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам та іншим норм-правовим актам України, голів обласних державних адміністрацій. Право скасовувати накази керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації, що суперечать законодавству України, мають також керівники відповідних управлінь обласної держадміністрації. Голови районних державних

адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність, щорічно звітують перед керівництвом обласного рівня.

Щодо відносин місцевих державних адміністрацій з місцевими радами та їх посадовими особами. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними й районними радами (використовуючи передані для цього фінансові, матеріально-технічні й інші ресурси), підзвітні й підконтрольні відповідним радам.

Голови місцевих державних адміністрацій мають право: дорадчого голосу на засіданнях відповідних рад; виносити на розгляд питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень. Вони звітують перед відповідними радами про виконання бюджету, програм соціально-економічного й культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Обласна й районна ради можуть виразити недовіру голові відповідної місцевої адміністрації, на підставі чого з урахуванням пропозиції органів виконавчої влади вищого рівня Президент України приймає рішення і дає його відповідній раді.

Місцеві державні адміністрації взаємодіють із сільськими, селищними й міськими радами, їх виконавчими органами й сільськими, селищними й міськими головами. Вони сприяють радам у здійсненні власних повноважень місцевого самоврядування: у вирішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку відповідних територій, зміцненні матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування; контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають і враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування.

## **Тема 6. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РОЛЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

- 6.1. Теоретичні засади та сутність місцевого самоврядування
- 6.2. Організація і функціонування місцевого самоврядування
- 6.3. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування
- 6.4. Органи самоорганізації населення та асоціації органів місцевого самоврядування

### **6.1. Теоретичні засади та сутність місцевого самоврядування**

Однією з найбільш важливих ознак демократичної держави є місцеве самоврядування. В різних країнах використовуються такі терміни для позначення місцевого самоврядування: «муніципальне управління», «місцева автономія», «територіальна децентралізація». Місцеве самоврядування можна розглядати як форму організації влади народу [128, с. 14]. Функціонування держави значною мірою залежить від громадян, які, власне, і створюють власну національну державу. Тобто, об'єднання людей у державне утворення пов'язане з найважливішими засадами їх життя: спілкування; взаємопідтримка; реалізація інтересів і потреб; соціальний та інший захист тощо. Людство, власне, для самореалізації і розвитку нічого досконаліше держави поки що не знайшло за багато років свого існування. За визначенням «Короткого оксфордського політологічного словника» (2005 р.), місцеве самоврядування, передбачає урядування, яке здійснюють органи місцевої влади, сфера повноважень яких поширюється на певні територіально визначені одиниці, на які поділено територію держави. Також в теорії місцевого самоврядування визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [129, с. 14]. Таке визначення відповідає також статті 140 Конституції України.

В процесі формування та розвитку місцевого самоврядування відбулося становлення провідних теоретичних концепцій такого врядування.

Теорія вільної громади. Основу цієї теорії становлять природні права громадян. Теорія почала формуватися в XVII ст., після Французької буржуазної революції. Найплідніші розробки теорії належать Туре, Аренсу, Герберу, Веліхову.

Господарська концепція місцевого самоврядування. Прихильники цієї теорії апелюють не до природних, невідчужуваних прав людини (Р. Мом), але до недержавної, суто господарської діяльності територіальних громад. Тобто, територіальні громади не повинні займатися політичною діяльністю.

Громадівська теорія місцевого самоврядування. Ця теорія (М. Драгоманов, М. Крикунов та ін.) близька до вище викладеної. Її суть: уряди (влада) мають займатися державними справами, місцеві громади – соціально-економічними, культурними справами територій. Джерелом будь-яких публічних повноважень вважається громада. Всі повноваження, які громада здатна здійснити сама, вона залишає за собою, а інші (оборону, закордонні справи) делегує державним органам. Така теорія відтворює походження місцевого самоврядування, наприклад, у Сполучених Штатах Америки.

Державницька теорія місцевого самоврядування (Рудольф Гнейст, Лоренц Штейн та ін.). Прихильники цієї теорії розглядають місцеве самоврядування саме як децентралізоване публічне управління. Джерелом публічних повноважень є держава. Всі повноваження, які здатні виконувати державні органи, держава залишає за собою, а решту делегує органам місцевого самоврядування. Таке управління оформляється і закріплюється юридично, тобто базується на відповідних юридичних гарантіях. Звідси два основних висновки: а) місцеве самоврядування від імені держави наділяється певними юридичними компетенціями; б) джерелом місцевого самоврядування є державна влада. Місцеве самоврядування при цьому здійснюється тими посадовцями, що не призначені зверху, а обрані народом [56]. Така теорія відтворює походження місцевого самоврядування, наприклад, у європейських

країнах. З часом в державницькій теорії місцевого самоврядування сформувалися два провідних напрями: юридичний (Л. Штейн) і політичний (Р. Гнейст), що мають певні розбіжності в трактуванні самоврядування загалом.

Часто самоврядування базується на поєднанні державницької і громадівської теорій, що в науковому плані іменують як муніципальний дуалізм. Мають на увазі те, що самоврядування, як таке, є суверенним лише у виконанні суто громадівських справ (справ місцевого значення). Проте, реалізуючи державну політику, самоврядування є специфічною складовою ланкою державного механізму. Тому місцеве самоврядування, з одного боку, реалізує (має) власні повноваження, а з іншого – це повноваження, делеговані державою. Крім того, останнім часом, зокрема у країнах Європи, все більшої популярності набуває концепція моделі соціального обслуговування. При цьому основною функцією місцевого самоврядування вважають надання населенню певних соціальних послуг, а, відтак, це поліпшення добробуту населення.

Виділяють такі основні моделі місцевого самоврядування: англосаксонську, континентальну, соціалістичну, іберійську, що загалом, принципово різняться між собою. Щодо англосаксонської моделі місцевого самоврядування, то найважливішими ознаками цієї моделі місцевого самоврядування є: значна автономія органів місцевого самоврядування щодо державної влади; відсутність на місцях повноважних представників центральної влади; виборність посадових осіб місцевого самоврядування територіальними громадами; функціонування органів місцевого самоврядування виключно в межах своєї компетенції, закріпленої в законі, тобто повноваження самоврядування визначаються згідно з позитивним принципом правового регулювання.

Щодо континентальної моделі місцевого самоврядування, то вона характеризується: значно більшим ступенем централізації управління; наявністю органів місцевого самоврядування з вертикальною

підпорядкованістю; повноваження самоврядування в даному випадку визначаються у відповідності з негативним принципом правового регулювання.

Яка з цих систем – англосаксонська, континентальна більше підходить сучасній Україні, важко сказати (хіба що друга), хоча скоріше всього сучасна модель самоврядування в Україні має базуватися: а) на власному історичному досвіді України; б) з урахуванням кращих зразків такого самоврядування в світі.

Щодо соціалістичної моделі самоврядування, то найпомітнішою ознакою такої моделі було те, що місцева рада була органом державної влади на всій території даного регіону.

Окремо виділяють іберійську модель самоврядування. Така система самоврядування (Португалія, Іспанія, декілька країн Латинської Америки) характеризується тим, що місцеві ради тут обираються лише населенням, а глави адміністрації – або населенням або радою. При цьому глави адміністрацій затверджуються органами державної влади.

## **6.2. Організація і функціонування місцевого самоврядування**

Основні положення організації і функціонування місцевого самоврядування в Україні закріплені в Конституції України (ст. 140), Європейській Хартії місцевого самоврядування 1985 р. (ратифікованій Україною у 1997 р.), а також у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 р., «Прослужбу в органах місцевого самоврядування» від 2001 р.

Європейська хартія місцевого самоврядування є основним міжнародно-правовим документом для країн – членів Ради Європи, що містить стандартні вимоги щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, які є обов'язковими для держав – членів Ради Європи. У преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування вказано, що право громадян на участь в управлінні державними справами найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, а існування органів місцевого



самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління [38]. Саме цим документом визначено основи децентралізації влади, її субсидіарність, що, у спрощеному розумінні, являє спосіб оптимального розмежування діапазону повноважень, який передбачає необхідність найефективнішого вирішення проблем на максимально низькому рівні громади при достатності у неї потенціалу (здатності, готовності, можливості) та обґрунтованого реального втручання держави для забезпечення безперервності та системності надання якісних послуг населенню. Субсидіарність – це засіб (механізм) децентралізації, поділу влади і розподілу владних повноважень при одночасному збереженні цілісності, єдності державної влади, суспільства загалом. Тобто, вищі адміністративні органи в державі лише у тому випадку повинні вирішувати конкретні питання і проблеми, коли їх вирішення місцевою владою є неефективним або неможливим.

Україна стала учасницею Європейської хартії місцевого самоврядування 6 листопада 1996 р. у м. Страсбурзі. Верховна Рада України ратифікувала Хартію 15 липня 1997 р. Європейська хартія місцевого самоврядування після її ратифікації стала частиною національного законодавства України. Конституція України опирається на основні засади Хартії, а саме: місцеве самоврядування становить одну із засад будь-якого демократичного ладу; право громадян брати участь в управлінні державними справами є загальним демократичним правом, і воно безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні; з метою забезпечення ефективного й наближеного до громадянина управління необхідно створити органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою; місцеві органи влади мають широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення; місцеві органи повинні бути забезпечені достатніми ресурсами для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування; права територіальних громад та органів місцевого самоврядування повинні бути надійно захищені.

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

Основні положення організації і здійснення місцевого самоврядування в Україні розкривається через його принципи. Принцип народовладдя передбачає, що територіальні громади, у відповідності до Конституції і законів України, здійснюють свою владу на містах безпосередньо (місцеві референдуми, вибори, загальні збори громадян, місцеві ініціативи) і через представницькі органи (міські ради, сільських, селищних, міських голів). Принцип законності передбачає, що місцеве самоврядування базується на положеннях Конституції і законах України, а також підзаконних і нормативно-правових актах. Принцип гласності передбачає, що всі суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження відкрито, публічно, їх діяльність висвічується місцевими засобами масової інформації. Принцип колегіальності реалізується через діяльність місцевих рад щодо прийняття управлінських рішень. Принцип поєднання місцевих і державних інтересів передбачає взаємодію з органами державної влади, делегування їм частини повноважень. Принцип виборності передбачає, що депутати місцевих рад, сільські, селищні і міські голови є виборними. Принцип правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень. Правова автономія передбачає, що органи місцевого самоврядування наділені власними повноваженнями, які закріплені діючим законодавством України. В межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій. Організаційна автономія проявляється в можливості органів місцевого самоврядування самостійно визначати свою внутрішню структуру, щоб вона відповідала місцевим умовам і забезпечувала ефективне управління. Органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам. Контроль за ними здійснюється лише з метою забезпечення законності їх дій. Матеріально-фінансова автономія проявляється у праві володіти і

розпоряджатися грошима і майном для реалізації своїх повноважень. Принцип підпорядкованості і відповідальності перед територіальними громадами передбачає, що діяльність органів місцевого самоврядування підлягає громадському контролю з боку територіальних громад, наприклад у формі громадських слухань, зустрічей з депутатами рад і посадовими особами органів місцевого самоврядування. Принцип державної підтримки і гарантії місцевого самоврядування передбачає, що держава бере участь у формуванні бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує. Держава гарантує судовий захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування.

Територіальна громада (ст. 140 Конституції України, ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, тобто найбільш повноважним елементом системи місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування і обирати єдиного сільського голову.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Районні та обласні ради – представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні) і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Виконавчим органом сільських, селищних, міських рад є виконавчий комітет, який очолює голова (сільський, селищний, міський) – посадова особа, яка обирається відповідною територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною перед нею, а також відповідальною перед відповідною радою (ст. 141 Конституції України, статті 12, 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Голова є головною посадовою особою територіальної громади.

Особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, властивий механізму держави. Існує єдність представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст має функціонувати як «корпорація», яка самостійно приймає відповідні рішення і самостійно їх виконує.

Основні напрями і види діяльності місцевого самоврядування визначаються через його функції. За об'єктами впливу функцій місцевого самоврядування класифікуються таким чином: політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні). Політичні функції, як правило, пов'язані з реалізацією форм безпосередньої демократії на місцях та передбачають: забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; забезпечення проведення місцевих виборів; об'єднання в асоціації місцевого самоврядування тощо. Економічні функції місцевого самоврядування передбачають управління майном, що є у комунальній власності; утворення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, організацій, здійснення контролю за їх діяльністю; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; утворення позабюджетних цільових фондів; регулювання земельних відносин; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів. Соціальні функції місцевого самоврядування – це, перш за все, затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; затвердження містобудівних програм; управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам; подання соціальної допомоги та ін. Культурні функції – реалізуються через затвердження програм культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; управління закладами освіти і культури, які належать територіальним громадам; заснування місцевих ЗМІ; оголошення об'єктів пам'ятками історії або культури. Екологічні функції передбачають здійснення суб'єктами місцевого самоврядування такої діяльності, як

організація територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; оголошення природних об'єктів, що мають екологічну цінність, пам'ятками природи тощо.

Окремо необхідно виділити функції місцевих рад. Представницька функція сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад проявляє себе в тому, що вони передусім є демократичним інструментом вияву волі й інтересів як відповідної територіальної громади загалом, так і окремих груп її членів. Адже територіальні громади є неоднорідними за своїми соціальними та іншими ознаками, і цей процес соціальної структуризації наростатиме у зв'язку з розвитком ринкових відносин. Ради ж як представницькі органи цих територіальних громад є важливою формою вияву та акумуляції волі й інтересів своїх виборців, цивілізованою формою співробітництва різних політичних та соціальних сил на місцевому рівні. Щодо інших функцій (установчої, контрольної та розпорядчої), то найбільш повно вони матеріалізуються в процесі створення радами своїх виконавчих органів, затвердження, призначення чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення контролю за цими органами та посадовими особами, а також безпосередньому вирішенні найбільш важливих, доленосних питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

### **6.3. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування**

Повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад за своїм характером є власними (самоврядними) та виключними, тобто такими, рішення щодо яких мають прийматися цими радами виключно на їх пленарних засіданнях. Їх умовно можна поділити на такі три групи: 1) з організації роботи самої ради; 2) з формування органів ради, призначення, затвердження чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування та здійснення контролю за їх діяльністю; 3) з безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад визначаються стосовно окремих галузей місцевого господарського та соціально-культурного розвитку (планування та облік; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування; транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; земельні відносини та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; забезпечення законності, правопорядку; охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; оборонна робота та інші) і, по-друге, поділяються на власні (самоврядні) та делеговані.

Значну частину повноважень місцевого самоврядування здійснює сільський, селищний, міський голова. Сільський, селищний, міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, є розпорядником бюджетних та позабюджетних коштів, представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах із державними, іншими органами місцевого самоврядування, здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів.

Свої особливості мають повноваження районних у місті рад та їх виконавчих органів, а також районних та обласних рад. Зокрема, районні у містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання.

Важливою формою об'єднаної, координаційної діяльності районних і обласних рад є затвердження ними планів соціально-економічного розвитку

відповідних областей та районів, а також окремих проектів, справедливого перерозподілу між територіальними громадами сіл, селищ, міст коштів, виділених із Державного бюджету України для збалансування місцевих бюджетів, вирівнювання фінансових можливостей територіальних громад, представництва інтересів системи місцевого самоврядування відповідного регіону (району, області) у взаємовідносинах з центральними та місцевими органами державної влади, зокрема відповідними місцевими державними адміністраціями у справі забезпечення гармонійного соціально-економічного розвитку відповідного регіону, соціального захисту його населення. Особливістю конституційно-правового статусу районних та обласних рад є те, що вони не мають своїх власних виконавчих органів, з огляду на це, їх окремі функції мають брати на себе місцеві державні адміністрації.

Основною формою прояву активності, життєдіяльності ради є її *сесія*. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій, якими ці пленарні засідання супроводжуються. Сесії скликаються в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал. Важливою організаційно-правовою формою роботи рад є їх постійні та тимчасові комісії. Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Вони обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії.

Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевих бюджетів, звіти про їх виконання, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціального будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями. Поряд з цим постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для

обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, і теж готують висновки з цих питань.

Тимчасові контрольні комісії є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування.

Свої особливості має структура районних та обласних рад. Ці ради очолюють їх голови, які обираються із числа депутатів рад. Таким же шляхом обираються заступники голів цих рад. Голова районної, обласної ради організує роботу в цій раді, є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради, підписує рішення ради, протоколи її сесій, представляє ради у відносинах з іншими органами та організаціями, очолює виконавчий апарат ради, організує роботу президії (колегії) ради та здійснює інші функції, передбачені Законом.

Президія (колегія) районної, обласної ради є дорадчим органом цієї ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції та рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради. До складу цього органу входять голова ради, його заступник, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій. Рішення Президії ради мають рекомендаційний характер, що характеризує їх як внутрішній, допоміжний орган ради. Що ж стосується виконавчого апарату районної, обласної ради, то, на відміну від виконавчих органів рад, цей апарат здійснює лише організаційне, правове, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. З огляду на це, важливою проблемою конституційної реформи є відновлення повноцінного місцевого самоврядування в районах і областях, надання права районним та обласним радам мати свої власні виконавчі органи.

Ради та їх виконавчі комітети в межах своєї компетенції приймають нормативні та інші акти у формі рішень, які є правовою формою їх діяльності.



## **Тема 7. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

7.1. Сутність та основні перепони щодо здійснення децентралізації

7.2. Генеза концепції децентралізації влади в теорії публічного управління

7.3. Етапи розвитку децентралізації влади у світовій та вітчизняній практиці публічного управління

7.4. Сучасний етап децентралізації системи публічного управління в Україні

### **7.1. Сутність та основні перепони щодо здійснення децентралізації**

Децентралізація являє собою передачу або розподіл повноважень щодо прийняття рішень від центрального органу влади на нижчий адміністративний рівень або кінцевим користувачам. Децентралізація означає розподіл влади згори до низу у будь-якому типі організаційної ієрархії, таких як політична, освітня, або економічні системи [151]. Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, децентралізація влади розглядається як передача повноважень за принципом субсидіарності, по-перше, від вищого рівня публічного управління (національного або регіонального) до рівня локального, і, по-друге, від центральних адміністративних органів до локальних виборних органів, якщо це слугує інтересам громади. Головне, що така передача відбувається як взаємовигідне делегування повноважень у межах однієї якісно спорідненої системи публічного управління. За таких умов принципово знімається питання розмежування повноважень між місцевими органами публічного управління та органами місцевого самоврядування. Питання, яке в Україні, як показує тривалий досвід державотворення, не має раціонального вирішення [42]. З позиції дотримання принципів демократії децентралізація дає змогу ефективно вирішити два ключових питання: по-перше, передати на місця ресурси та владні повноваження, необхідні для їх використання; по-друге, покращити можливості участі громадян у публічних

справах. У результаті відбувається певне вирівнювання соціально-економічного розвитку окремих регіонів, що має зміцнити територіальну єдність, громадське порозуміння та політичну спроможність держави.

Серед основних проблемних питань, які необхідно вирішити в процесі децентралізації, виділяють: які конкретно повноваження передаються на нижчий рівень управління; яким чином визначається спроможність нижчих рівнів управління прийняти та ефективно користуватися цими повноваженнями; які повноваження і за якими критеріями переходять до локальних рівнів публічного управління, а які – до органів місцевого самоврядування; хто і за яких умов має визначати терміни, спосіб та обсяг повноважень, що передаються [43]. Це зумовлено, зокрема тим, що в Україні поки лише формується сучасна, заснована на європейських принципах і стандартах, науково обґрунтована та практично виважена концепція децентралізації влади. Це спричинено політичними й методологічними причинами. Щодо причин політичного характеру. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р., передбачала протягом 2014 року внесення необхідних змін до Конституції України [115]. Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», яка схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р., також передбачалося здійснити конституційну реформу, у тому числі в частині децентралізації. Розроблений на виконання зазначених документів проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 1 липня 2015 р. Президентом України було направлено до Верховної Ради України. 31 серпня того ж року після схвального висновку Конституційного Суду України законопроект було лише попередньо прийнято більшістю народних депутатів [106]. 3 5 лютого 2015 р. було ініційовано процес добровільного об'єднання територіальних громад [47]. На початку 2018 р. цей процес мав у цілому завершитися, внаслідок чого основні розпорядчі функції районних державних адміністрацій перейшли б до виконавчих органів новоутворених громад. Проте цього не сталося через фактичну відсутність

конституційного механізму реорганізації державної виконавчої влади на місцях, оскільки зміни до Конституції України ухвалено не було. Тому є підстави очікувати масштабні компетенційні конфлікти між районними державними адміністраціями та районними радами, що продовжують виконувати власні конституційні повноваження в повному обсязі, з одного боку, та новоутвореними територіальними громадами – з іншого.

Таким чином, логічну послідовність організаційних заходів щодо упровадження децентралізації влади – спочатку розроблення й ухвалення необхідних конституційних змін та похідних нормативно-правових актів, а потім об'єднання територіальних громад в адекватних організаційно-правових умовах, – було порушено. Правові засади взаємодії нових територіальних громад і районних державних адміністрацій (та меншою мірою районних рад) законодавчо не визначено. Як результат, практична діяльність здійснюється без методичного обґрунтування, методом проб і помилок, що створює додаткові перешкоди для повноцінної децентралізації влади.

Щодо причин методологічного характеру, основними серед них виділяють: проблеми термінологічного характеру, а саме відсутність загальнопоширеного серед суб'єктів державно-управлінського дискурсу розуміння сутності основних визначень та дефініцій; проблеми, пов'язані зі змістом модернізації публічного управління, а саме – чи є децентралізація влади «технологічним» чинником реформування системи публічного управління, чи вона потребує і припускає якісні зміни в системі суспільного управління в цілому; проблеми вибору прийнятної для України моделі організації публічного управління, і відповідно – стратегії децентралізації влади. У разі, якщо така модель існує, які організаційно-правові дії треба виконати для її успішної імплементації у вітчизняних умовах.

Загалом, децентралізацію неможливо розглядати як панацею від усіх проблем. Залишається багато суттєвих питань, серед основних з них виділяють наступні: які цілі реалізуються в ході децентралізації? які форми децентралізації є ефективними у визначених обставинах? які ресурси необхідно

вжити для успішної децентралізації? що необхідно зробити централізованому уряду для забезпечення процесу вироблення політики децентралізації? який світовий досвід потрібно використати задля вироблення, упровадження, моніторингу та оцінювання політики децентралізації? [160, с. 25–26]. Критики децентралізації зазначають брак людських, фінансових і технічних ресурсів на місцях, а тому, влада має зосереджуватися у руках центрального уряду, який такими ресурсами володіє.

На сьогодні дискусія точиться не щодо виборів інструментів реструктуризації урядів і політичних систем та методів реалізації публічної політики, а щодо визначення меж адміністративного втручання в економічні процеси; не щодо децентралізації урядової діяльності, а щодо упровадження децентралізованого врядування, що передбачає передачу частини урядових повноважень соціальним інститутам – приватному сектору та громадянським асоціаціям [142, с. 1–2]. Тобто, йдеться не про кількісний перерозподіл певного обсягу повноважень між управлінськими структурами різних рівнів, а про якісну трансформацію самої системи публічного управління, яка здійснюється на вимогу та за активної участі інституцій громадянського суспільства та приватного сектору. У такому випадку не державні органи вирішують, від яких повноважень вони мають добровільно відмовитися (таке й досягнути неможливо), а самоорганізоване суспільство через демократично встановлені представницькі органи влади та інші важелі впливу формує для виконавчих органів новий порядок денний.

## **7.2. Генеза концепції децентралізації влади в теорії публічного управління**

Процес децентралізації не є лінійним. В умовах економічної кризи можна спостерігати тенденцію до рецентралізації – добровільного повернення частини владних повноважень із місць до центральних урядових структур або установ Європейського Союзу, якщо останні забезпечують істотне фінансування локальних програм розвитку. Децентралізація є протилежністю централізації.

Критерієм успішності децентралізації є підвищення ефективності управління різними сферами суспільного життя [41].

Централізм і децентралізація вважаються двома різними парадигмами здійснення належного та демократичного управління. Вони мають своє коріння у західній управлінській традиції та у власний спосіб вирішують суспільні проблеми [166, с. 8]. Протягом тривалого періоду з кінця Середньовіччя у Європі переважали централізовані держави: від абсолютистських монархій Нового часу до авторитарних і демократичних політичних режимів Новітньої історії. Наявність винятків у вигляді конфедеративного Швейцарського союзу та дуалістичної федеративної Речі Посполитої лише підкреслювали універсальність принципу централізму. Класична модель публічного управління, як її сприймали засновники на межі XIX–XX ст. (В. Вільсон, В. Робсон та ін.), була орієнтована на унітарну державу, у якій вироблення та імплементація політики здійснювалися в межах замкненої вертикально інтегрованої урядової системи [156, с. 8].

У середині XX ст. ситуація змінюється. Пранаб Бардхан (професор з економіки Університету Каліфорнії, США) і Діліп Мокері (професор економіки Бостонського університету, США) наголосили на згасанні західної парадигми розвитку на засадах централізму. Сучасний тренд до збільшення децентралізації, на їх думку, пов'язаний із розчаруванням у колишній централізованій моделі управління [158, с. 161]. Теоретики постмодерну стверджували, що уряд нав'язує суспільству єдину інтерпретацію, яка переважає інші інтерпретації та голоси в політичній системі. Вони виступають за децентралізацію та наближення публічних установ та їх керівників до населення, а також до багатоголосся у системі влади. Державний менеджер має по суті поступатися владою на користь громадського демократичного обговорення [162, с. 158].

Одним з перших вітчизняних дослідників проблем децентралізації влади був відомий фахівець у галузі державного права, випускник Харківського університету О. Градовський (1841–1889 рр.). На його думку, адміністративна

централізація та децентралізація залежать від того, де в державі розміщується найближчий орган публічного управління; система опіки або самоуправління відображає, яким саме чином формуються органи безпосереднього врядування та як вони відносяться до центральної влади. Він вважав, що децентралізація та самоуправління не є тотожними термінами, система децентралізації може бути сполучена з системою урядової опіки та не припускає розвитку самоуправління. Вчений сприймав децентралізацію як переміщення різних функцій управління з рук центральних органів влади в руки місцевих її представників [41].

На початку 1980-х років реформи, спрямовані на децентралізацію та сприяння локальній автономії, поширилися Європою. У Франції за ініціативи президента республіки розпочався процес децентралізації, орієнтований на посилення місцевої влади. У Великій Британії деволюція влади мала на меті сприяння модернізації старого місцевого самоврядування шляхом упровадження елементів значної диференціації між Шотландією, Уельсом та Англією. Сімнадцять автономних округів Іспанії ухвалили свій власний статут автономії, здійснивши таким чином приписи Конституції Іспанії 1978 року. З іншого боку, у Західній Німеччині було започатковано процес реорганізації муніципальних утворень, що призвело до значного скорочення їх чисельності з 24 тис. до 8,5 тис. Разом із тим, німецькі землі, італійські регіони та іспанські автономні комуни відкрили свої офіційні представництва у штаб-квартирі Європейського Союзу у Брюсселі, який з 1982 р. почав офіційну співпрацю з регіональними владами [140].

У другій половині XX ст. практично всі західні країни здійснювали децентралізацію: сьогодні саме децентралізація перетворилася на сутнісну ознаку політичних режимів і в розвинених країнах, і в таких, що розвиваються, хоча п'ятдесят років тому більшість з них мала централізований устрій [163, с. 477]. Основною метою такого процесу є наближення вироблення рішень ближче до людей з метою встановлення чесного, відповідального, некорумпованого та чутливого уряду [42].

Концепція децентралізації, щоб бути успішною, має ґрунтуватися, з одного боку, на принципах демократії, з іншого – на принципах належного врядування [163]. Децентралізація як така не несе загрози політичній єдності країни. У сучасній національній державі вона надає можливість кожній території визначити свою ідентичність. У контексті належного управління децентралізація більшою мірою забезпечує вибір ефективних шляхів розвитку, ніж традиційні організаційні техніки [163]. Послідовно здійснена децентралізація створює для кожного окремого регіону ексклюзивні умови для самостійного врядування на основі історичних традицій та особливостей соціально-економічного та суспільного розвитку.

У документах Програми розвитку ООН децентралізація розглядається як один із ключових елементів належного управління поряд із зростанням можливостей людей брати участь в ухваленні соціально-економічних і політичних рішень; сприянням розвитку спроможності населення; посиленням відповідальності уряду, прозорості та підзвітності [141, с. 2]. Зокрема, на прикладі США також можна переконатись, що саме такі цілі є пріоритетними для розв'язання таких проблем публічного управління, а саме: співвідношення централізму та децентралізації, а також збалансування демократії й ефективності [148, с. 252]. Крім того, запровадження останніми роками електронного врядування супроводжується остаточним переходом від моделі індустріалізованого уряду (централізованого, деперсоніфікованого, заснованого на правилах, ієрархічно організованого) до інформатизованого уряду (децентралізованого, персоніфікованого, орієнтованого на клієнта, горизонтально організованого) [145, с. 126].

На підтримку цієї позиції Крістофер Поллітт зазначив, що децентралізація відіграє головну роль у домінуючій ідеології публічного управління нашого часу – у новому публічному менеджменті [162, с. 371–372]. На його думку, аргументи за і проти децентралізації й централізації настільки ж старі, як і дослідження публічного управління. Велику Хартію Вольностей 1215 р. в Англії він інтерпретує як вимогу баронів до короля здійснити більшу

децентралізацію адміністративного управління. Через шість століть Адам Сміт та Джон Стюарт Мілль виступили палкими прихильниками децентралізації. З іншого боку, у середині XVIII ст. камералісти у Пруссії виступали за більш централізовану урядову владу, тоді як у США тривала дискусія щодо ролі федерального уряду, урядів штатів і локальних органів влади. У Франції, що є централізованою країною, та федеральній (децентралізованій) Німеччині теж не вщухали дискусії стосовно балансу між централізованою та децентралізованою владою [162, с. 371–372]. Серед батьків-засновників США О. Гамільтон наполягав на необхідності централізації влади та підкреслював, що консолідація не означає повної гомогенізації. Дж. Медісон, навпроти, виступав за збереження окремими штатами у федеральній державі (він був прибічником сильного центрального уряду) своїх повноважень у відповідних сферах. Він зазначав також, що різні уряди мають контролювати один одного в той час, як кожен із них буде контролювати сам себе [162, с. 483].

У загальному плані сучасне публічне управління характеризується децентралізацією та більшим делегуванням влади. Дослідники акцентують увагу на внутрішній складності феномену децентралізації, що поєднує в собі комплекс цілей, які орієнтовані на досягнення більшої ефективності, справедливості, кращого управління, підтримку політичної стабільності та зменшення бідності [143, с. 588].

### **7.3. Сучасний етап децентралізації системи публічного управління в Україні**

Після позачергових парламентських виборів 2014 р. найбільш змістовним програмним документом щодо децентралізації з чітко задекларованими намірами стала Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». У розділі VII «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування» були перелічені організаційно-правові заходи, спрямовані на зміцнення системи органів місцевого самоврядування [126].



Коаліційна угода ґрунтувалася переважно на розпорядженні Кабінету Міністрів № 333-р від 1 квітня 2014 р. про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У процесі реалізації настанов даної Концепції Верховною Радою України схвалено близько 10 законодавчих актів, зокрема Закони України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508 [50], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157 [47], «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156 [48], внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів. Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», яка схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р., передбачено реалізацію конституційної реформи, у тому числі і в частині децентралізації влади.

Найбільш повний виклад офіційного бачення децентралізації влади надано у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. №385. Децентралізація державних повноважень розглядається тут в межах етатистського підходу як основна складова публічного управління регіональним розвитком, тобто як виключно державна ініціатива. Навіть субсидіарність вперше і востаннє для наявних офіційних документів прирівнюється до децентралізації владних повноважень, хоча зміст цих понять не зовсім збігається. Взагалі децентралізація трактується виключно як деконцентрація [98].

Затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року надало Уряду можливість залучити фінансування від Європейського Союзу з метою підтримки соціальної, економічної та територіальної згуртованості України і підвищення добробуту громадян всієї країни в межах спеціальної Угоди про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України від 27 листопада 2014 р. В Угоді окремо зазначено, що додаткове фінансування надається для реформ у сфері регіонального розвитку та децентралізації в Україні [127].

У січні 2015 р. в «Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» офіційно визначено мету політики у сфері децентралізації, а саме – відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. За логікою цього документу децентралізація є вагомим складовою реформи публічного управління, кінцевою метою якої визначено створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації.

Конституційний законопроект, внесений Президентом України 26 червня 2014 р., містив широке коло змін щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, зазначалось про необхідність розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів різних рівнів за принципом субсидіарності (ст. 140), а також вперше визначалися повноваження представників Президента України в регіонах і районах, які мали здійснювати нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади законодавству України в умовах ліквідації місцевих державних адміністрацій та передачі їх повноважень виконавчим комітетам відповідних рад (ст. 107<sup>1</sup>) [107]. Після розгляду у профільному парламентському комітеті законопроект було відкликано. Деякі положення законопроекту було використано при розробці спеціального конституційного проекту закону, присвяченого децентралізації влади.

Зміни до Конституції України, підготовлені Конституційною Комісією, одержали позитивну оцінку експертів Венеціанської Комісії Ради Європи, які запропонували практичні рекомендації щодо їх удосконалення. Після розгляду Президентом України 16 липня 2015 р. доопрацьований проект Закону України про внесення змін до Конституції України щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (№ 2217а від 01.07.2015 р.)

Верховна Рада України спрямувала до Конституційного Суду України. 30 липня 2015 р. Конституційний Суд визнав законопроект таким, що відповідає вимогам статей 157 та 158 Основного закону. 31 серпня 2015 р. більшістю у 265 голосів народних депутатів законопроект було попередньо схвалено в українському парламенті.

За висновком профільного парламентського Комітету з питань правової політики та правосуддя, метою законопроекту є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Основними положеннями законопроекту є запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада, з дотриманням принципу повсюдності місцевого самоврядування; передача функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень; чітке забезпечення нових функцій органів місцевого самоврядування необхідними організаційними та фінансовими ресурсами, в тому числі через їхню участь у загальнодержавних податках; ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв із виключно контрольно-наглядовими і координаційними функціями [106].

9 грудня 2015 р. профільний парламентський комітет рекомендував поданий Президентом України законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) прийняти остаточно як закон. На жаль, наявність у проекті контроверсійного п. 18 «Перехідних положень», пов'язаного з Мінськими домовленостями, спричинила трагічні події під парламентом 31 серпня 2015 р., в день схвалення законопроекту, що фактично

заблокувало на невизначений термін ухвалення цього документу. Повернення до ухвалення конституційного законопроекту можливе лише за поданням нового тексту законопроекту і повторної процедури розгляду відповідно до вимог Конституції України.

Розгляд пов'язаних законопроектів («Про органи самоорганізації населення (нова редакція)» та «Про адміністративно-територіальний устрій») у парламенті офіційно відтерміновано до набрання чинності Законом України про внесення змін до Конституції України щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [114].

Парламентом ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [47], а Урядом для забезпечення його реалізації затверджено Методику формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 р.) [99]. Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними.

Урядовим нормативно-правовим актом загального характеру щодо забезпечення децентралізації, субсидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування є розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», ухваленої 1 квітня 2014 р. [113]. Цим документом було передбачено законопроектну роботу щодо: посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняття рішень, що порушують Конституцію та закони України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання статутами територіальних громад питань визначення правового статусу, порядку організації та діяльності органів самоорганізації населення», «Про делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо надання деяких адміністративних послуг», «Про префектів»; супроводження у Верховній Раді України проектів Законів України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», «Про службу в органах

місцевого самоврядування», «Про місцевий референдум», «Про муніципальну варту», «Про внесення змін до деяких законів України щодо виборів старост», «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад»; підготовку проектів підзаконних нормативно-правових актів щодо внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей; внесення змін до нормативно-правових актів, що регламентують застосування галузевих нормативів і стандартів надання послуг; затвердження концепції оптимізації системи територіальної організації влади та утворення нової територіальної основи для розміщення органів виконавчої влади та інших державних органів тощо [113].

Протягом 2017 р. було ухвалено два закони, що спрямовані на спрощення процедури утворення нових об'єднаних територіальних громад, їх добровільного об'єднання. В лютому 2017 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад», в якому передбачено зміни до низки статей вищезазначеного закону, зокрема щодо виборчого законодавства. Метою цього закону виступає формування спроможних територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання й забезпечення фінансування. Мова йде про уточнення параметрів, по досягненню яких територіальна громада вважатиметься спроможною. Відповідна громада має створюватись навколо центру, передбаченого Перспективним планом територіальних громад; в такій громаді має проживати за чисельністю – мінімум половина мешканців, визначеною у Перспективному плані. Вже після набуття зазначених ознак (параметрів) наступна громада може об'єднатися з такою громадою у спрощеному порядку [44].

У березні 2017 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів», у якому передбачено алгоритм створення об'єднаних громад, що включатимуть місцеві ради різних районів, або щодо об'єднання

територіальних громад поблизу міст обласного значення. Із прийняттям цих змін Центральна виборча комісія набула підстав для призначення перших місцевих виборів у міжрайонних територіальних громадах [45]. Після цього у серпні 2017 р. Уряд України затвердив зміни щодо «Методики формування спроможних територіальних громад» (2015 р.), у яких передбачалось врегулювання питань добровільного приєднання до спроможної об'єднаної територіальної громади, а також об'єднання територіальних громад суміжного району [97].

Таким чином, на сьогодні реалізуються два напрями децентралізації: перший пов'язаний з процесом добровільного об'єднання територіальних громад; другий пов'язаний із створенням основ фінансової децентралізації відповідно до збільшених повноважень об'єднаних територіальних громад. При цьому процес об'єднання – внаслідок прийняття законодавчих й підзаконних нормативно-правових актів – набув нових якостей через суттєве спрощення процедур об'єднання, запровадження його організаційно-правового механізму щодо приєднання нових громад до існуючих, а також створення об'єднаних територіальних громад суміжних районів. Проте залишається головне питання – внесення змін до Конституції України щодо місцевого самоврядування.

## **Тема 8. МЕНЕДЖМЕНТ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ**

- 9.1. Сутність та загальний зміст менеджменту в органах публічної влади
- 9.2. Сутність діяльності суб'єктів управління в системі державної служби
- 9.3. Характеристика діяльності суб'єктів управління в системі місцевого самоврядування
- 9.4. Принципи діяльності суб'єктів управління в системі публічної влади

### **9.1. Сутність та загальний зміст менеджменту в органах публічної влади**

Категорія «менеджмент» з англійської мови найчастіше перекладається як «управління». Проте спочатку цей термін означав вміння об'їжджати коней, правити ними та керувати колісницями. Дієслово «to manage» виникло від латинського слова *manus* (рука). Згодом і до сьогодні цей термін застосовується для позначення управління людськими та матеріальними ресурсами, що передбачає досягнення поставлених цілей на основі використання праці й мотивів поведінки.

Загалом, категорія «менеджмент» вживається в кількох значеннях. Перш за все, мається на увазі інтеграційний процес управління, або вид діяльності, за допомогою якого, або через яку професійно підготовлені фахівці-менеджери формують організації та управляють ними шляхом постановки цілей та розробки способів їх досягнення, на основі раціонального використання ресурсів, із застосуванням принципів, функцій і методів управління. Крім того, й про це також зазначено в Оксфордському словнику англійської мови, менеджмент можна тлумачити як: спосіб або манера спілкування з людьми; влада та мистецтво управління; особливий вид вмінь; апарат управління або адміністративна одиниця [257].

На думку П. Друкера, термін «менеджмент» передбачає функцію, а також людей, що її виконують; він вказує на соціальний та посадовий стан; означає навчальну дисципліну та галузь наукових досліджень [173].

Таким чином, сьогодні, термін «менеджмент» використовується для позначення процесу управління, науки та мистецтва, а також апарату управління сучасної організації, головним завданням якого є координація та раціональне використання обмежених ресурсів для досягнення поставлених цілей. При цьому об'єктом менеджменту як науки є будь-яка складна соціально-технічна система (підприємство, організація, установа) незалежно від сфери діяльності та форми власності. Предмет вивчення наукового менеджменту передбачає найбільш значущі закономірності, властивості, сторони та процеси, пов'язані з організацією спільної діяльності людей і управлінням нею.

У сучасній теорії управління виділяють три підходи до реалізації менеджменту, що представляють собою способи мислення, які в комплексі розглядають різні аспекти цієї діяльності. По-перше, процесний підхід розглядає менеджмент як серію взаємопов'язаних і безперервних дій (функцій управління), а саме: планування, організації, мотивації і контролю. Реалізація останніх можлива лише через сполучні процеси, які включають: прийняття рішень; обмін інформацією (комунікація); координацію та регулювання.

По-друге, системний підхід передбачає сприйняття організації як системи, що обумовлює взаємозалежність факторів внутрішнього і зовнішнього середовища. Власне система є об'єднанням окремих самостійних елементів (підсистем), кожен з яких володіє певними властивостями, що забезпечує досягнення загальної мети системи. При цьому специфічними властивостями системи є: здатність її елементів до взаємодії; елементарний склад частин (підсистем); упорядкованість; цілісність; структурованість.

Система має різні види структур, як кінцевої сукупності елементів і відносин між ними. Будь-яку систему можна розглядати як елемент іншої системи вищого порядку. Кожний елемент має свої специфічні риси, властивості й особливе значення. Умови й способи реалізації елементами цих властивостей називають відносинами. Однією з найважливіших властивостей системи є зв'язаність, тобто всі елементи взаємопов'язані і зміна їх складу впливає на відносини між іншими елементами системи. При цьому вся система



змінює свої властивості та забезпечує синергетичний ефект.

По-третє, ситуативний підхід передбачає, що результати одних і тих самих управлінських дій у різних ситуаціях можуть суттєво різнитися. У процесі управління менеджери мають враховувати конкретну ситуацію, набір обставин, які впливають на організацію в даний момент. З позиції ситуативного підходу управління є здатністю або мистецтвом менеджера усвідомити ситуацію, визначити її характеристики, вибрати відповідну модель управління з наступним використанням наукових управлінських рекомендацій. При цьому до ситуативних факторів, які необхідно враховувати, належать: тип технології та обсяг виконуваних робіт, характер і важливість вирішуваних завдань, орієнтація на нововведення, національні традиції тощо.

Органам державної влади та місцевого самоврядування, так само як будь-якій організації, притаманні процеси управління, які є предметом менеджменту. При цьому специфікою органів влади відносно інших організацій виступає її адміністративний, а не виробничий характер діяльності. Базовим ресурсним компонентом менеджменту в органах державної влади та місцевого самоврядування є державний службовець та, відповідно, посадова особа місцевого самоврядування, специфікою діяльності яких є широкий спектр цільових установок (політичних, економічних, соціальних, екологічних тощо), а також складність вимірювання результатів й визначення ефективності діяльності. Бюрократична система не має чіткого взаємозв'язку між ресурсами «на вході» та продуктом «на виході». Система стимулів бюрократичних працівників, як правило, не передбачає взаємозв'язку розміру винагороди із кінцевим результатом роботи. Вони прагнуть максимізувати масштаби своєї установи та конкурують з іншими чиновниками за одержання ресурсів, що є проявом так званої «бюрократичної конкуренції» [234]. Наявність таких тенденцій обумовлює необхідність постійної уваги до системи менеджменту органів влади для зменшення негативних екстерналій.

З позиції менеджменту орган державної влади або орган місцевого самоврядування, як будь-яка організація, є відкритою системою, тому має

внутрішнє й зовнішнє середовище. Основними елементами внутрішнього середовища, які потребують уваги керівництва органу влади є: мета, завдання, структура, технологія, персонал.

Обов'язковим продовженням цілепокладання є визначення видів робіт (завдань) для досягнення поставлених цілей, для чого, в результаті вертикального (рівні управління) та горизонтального (функціональні сфери управління) поділу управлінської праці, формується відповідна структура, що передбачає єдності елементного складу та взаємозв'язків, взаємовідносин між елементами системи. Іншими словами, структура органу влади передбачає побудову логічних взаємовідносин рівнів і функціональних сфер управління, яка дає змогу найоптимальніше досягти поставлених цілей. При цьому управлінські структури включають: самостійні органи управління; структурні підрозділи органів, які складаються з окремих посад; сукупність (підсистем) органів (системи міністерства чи відомства). На основі рішення про структуру для кожної посади визначається комплекс завдань, виконання яких є внеском у досягнення мети організації. Такі завдання, які закріплюються за особою, набирають форми робочих функцій, що мають бути виконані у визначеній формі у встановлений термін часу.

Прийнято виділяти лінійну, функціональну та лінійно-функціональну (лінійно-штабна) структури органів влади. Лінійна структура формується тільки на основі підпорядкованих елементів апарату управління, за їх ієрархією. Ланки кожного низового рівня перебувають у відношенні безпосередньої лінійної підлеглості до керівника вищого рівня. Кожен службовець у лінійній структурі підлеглий й підзвітний лише одному керівнику (принцип єдиноначальності), через якого здійснюється зв'язок з вищим підрозділом органу влади. Таким чином, в апараті органу влади формується ієрархія підлеглості й відповідальності, що є єдиним типом організаційних відносин за лінійної структури. Це обумовлює централізацію повноважень. При цьому інформація передається за двома взаємопов'язаними напрямками – зверху вниз та знизу вгору, без охоплення горизонтальних комунікацій.

Лінійна структура найбільш формально виражена, проте є найменш гнучкою та зорієнтована в основному на вирішення оперативних питань, з отриманням поточного ефекту. Доцільність такої структури має місце лише за умови нескладних завдань, які мають стабільний характер.

Функціональна структура передбачає поділ управлінської праці, з закріпленням за кожним керівником лише визначеної функції. При цьому рішення стають більш кваліфікованими, що сприяє кращому вирішенню окремих завдань, проте розривається управлінський процес (єдиний за своєю природою), а також порушується принцип єдиноначальності, що потребує додаткового узгодження розпоряджень різних функціональних керівників.

Найбільшого поширення на практиці набула лінійно-функціональна організаційна структура. За основу бралася лінійна структура. Функціональні служби призначаються для вивчення відповідних проблем з метою надання допомоги лінійному керівництву при ухваленні рішень. Лінійно-функціональні структури особливо ефективні для організацій, які функціонують у стабільних умовах. Проте у разі появи нових нестандартних ситуацій, пов'язаних з переорієнтацією цілей або зміною шляхів їх досягнення, лінійно-функціональна структура стає неефективною. Зважаючи на це, для адаптування до динамічних змін у системі менеджменту поширення набули програмно-цільові, матричні та дивізійні організаційні структури.

Наступним важливим елементом внутрішнього середовища органу влади виступає технологія, в її широкому значенні, що за своєю сутністю передбачає сполучення кваліфікованих навиків, обладнання, інфраструктури, інструментів і відповідних технічних знань, необхідних для здійснення бажаних перетворень у технічній, біологічній або соціально-економічній системі [151].

По-друге, системна концепція передбачає, що ефективність управління характеризується ступенем адаптації організації до зовнішнього середовища.

По-третє, концепція організаційної ефективності на основі досягнення балансу інтересів передбачає, що оцінка ефективності ґрунтується на вимірюванні ступеню задоволення потреб (досягнення балансу інтересів) усіх

груп, зацікавлених у результатах діяльності організації.

По-четверте, функціональна концепція визначає ефективність управління з позиції організації праці та функціонування управлінського персоналу, тобто спирається на результати та витрати самої управлінської системи. Ефект управлінської праці вимірюють такими показниками, як: зменшення трудомісткості управлінських робіт; скорочення управлінського персоналу, термінів обробки інформації; скорочення втрат робочого часу; зменшення плинності управлінських кадрів тощо.

По-п'яте, композиційна концепція ґрунтується на визначенні ступеню впливу управлінської праці на результати діяльності організації в цілому. Показниками ефективності діяльності організації є: рівень зниження собівартості продукту (послуги); рівень збільшення прибутку; обсяги реалізації продукту (послуги).

Крім концепцій організаційної ефективності, в теорії виділяють підходи до оцінки ефективності управління. По-перше, інтегральний підхід, який передбачає оцінку ефективності управління за допомогою узагальнюючих (інтегральних) показників, які охоплюють найважливіші аспекти управлінської діяльності організації (задоволеність запитів споживачів, якість послуг, ефективність їх надання).

По-друге, рівневий підхід визначає три види ефективності: індивідуальна (рівень виконання завдань конкретними працівниками або членами організації), групова (рівень виконання завдань групами працівників або підрозділами організації), організаційна (рівень виконання завдань організацією). При цьому ефективність визначається як оптимальне співвідношення (сполучення) виробництва, якості, результативності, гнучкості, задоволеності, конкурентоспроможності та розвитку організації.

По-третє, часовий підхід, який передбачає короткотермінові (продуктивність, якість, ефективність, гнучкість, задоволеність запитів), середньострокові (конкурентоспроможність, розвиток) та довготермінові (виживання) критерії ефективності.

Виконуючи всі перераховані види робіт, менеджери створюють необхідні передумови для продуктивної та ефективної праці всіх співробітників і підсистем.

Реалізація функцій менеджменту здійснюється на основі методів управління, що є прийомами та способами управлінської діяльності, за допомогою яких виконуються завдання органу влади, спрямовані на реалізацію поставлених цілей. Методи управління, за характером й змістом переважного впливу на об'єкти, поділяють на три групи: економічні, адміністративно-правові й соціально-психологічні.

Економічні методи базуються на використанні економічних законів, товарно-грошових відносин та економічних категорій, а також норм й нормативів. За допомогою економічних методів створюються умови, які мотивують виконавців до забезпечення ефективності діяльності.

Адміністративно-правові методи включають організаційні й розпорядчі дії в процесі управління, що гарантується системою законів і підзаконних актів, внутрішньоорганізаційних розпоряджень. Організаційні дії реалізуються на основі чіткого розподілу функцій управління, встановленні прав та обов'язків працівників, регламентації процедур, а також передбачають організаційне регламентування (встановлення правил, змісту й порядку управління у відповідності з правовими нормами, інструктивними матеріалами) і нормування (розроблення нормативів і норм щодо чисельності управлінського персоналу, витрат праці у сфері управління, тривалості управлінських операцій та процедур).

У процесі формування системи менеджменту органу державної влади або місцевого самоврядування необхідно враховувати, що державне управління є одним із найбільш важливих владних продуктів. Одним з ключових завдань держави в цілому є управління нормативно-правовою базою, програмними проектами. Після обрання представницьких органів влади та розроблення ними державних програм, такі програми потребують адміністрування.

## **8.2. Сутність діяльності суб'єктів управління в системі державної служби**

У період розвитку державності важливе значення має організаційно-правовий механізм державного управління як сукупність різних за своєю природою організаційних елементів та важелів правового впливу в системі управління, які повинні організовувати регулювання та управління в інтересах державної влади, здійснювати ефективну діяльність державно-управлінської системи. Основним призначенням організаційних елементів у складі механізму управління є формування та посилення організаційного потенціалу суб'єктів управління як складової частини системи управління. Одним із суб'єктів відповідного управління є саме державний службовець.

Державні службовці всіх рівнів покликані забезпечити на практиці реалізацію конституційних гарантій людини. А рівень виконання даних гарантій залежить від якісного складу кадрового корпусу органів державної влади, інших управлінців, їх якісного добору, підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, розподілу, використання резерву, службової кар'єри. Причому найближче, конкретне, повсякденне і результативне партнерство держави в особі державних службовців і людини відбувається на місцевому рівні. Попри важливість рішень і діяльності центру, на місцях концентрується увесь комплекс розв'язання соціально-економічних проблем, надання державних і громадських послуг, задоволення запитів і потреб громадян, забезпечення життєдіяльності регіонів і населених пунктів.

Стаття 1 Закону України «Про державну службу» визначає державну службу як професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження [79].

У вузькому розумінні державним службовцем є громадянин України, що обіймає посаду в державному органі. У широкому розумінні – це особа, яка обіймає посаду в державній організації: органі державної влади, державному

підприємстві, установі, організації. Взагалі ж державні службовці – це різновид службовців, основним завданням яких є служіння державі. Але ми з цим не можемо погодитися, оскільки держава є надбудовою суспільства. Державний службовець не повинен служити цій надбудові, він мусить служити народу, зважаючи на те, що державна служба по суті є сервісною діяльністю по обслуговуванню громадян.

Таким чином, державний службовець – це особа, яка працює професійно і у своїй діяльності реалізує завдання та функції держави, що накладає на нього особливу відповідальність, яка виражається у виконанні ним службових повноважень. Ці повноваження насамперед мають забезпечувати, регулювати взаємовідносини між державною службою і громадянами.

Виходячи із усталеної життєвої практики, визріла необхідність реалізації теоретичних положень щодо того, що державний службовець – це професіонал, який володіє високими знаннями професійної діяльності, свідомо змінює і розвиває себе в ході здійснення службових функцій, вносить індивідуальний творчий вклад у професію, знайшовши своє індивідуальне призначення, зовні стимулює суспільний інтерес до результатів професійної діяльності і підвищує престиж професії у суспільстві [66, с. 61].

У працях вітчизняних та зарубіжних вчених, нормативно-правових актах досить широко вживаною є дефініція «професійна діяльність державних службовців», але її сутність чітко не визначена, тим більше на регіональному рівні.

Перш ніж визначити поняття „професійна діяльність державних службовців», необхідно з’ясувати, що саме собою являють такі категорії, як: діяльність, професіоналізм, професія.

У літературі «діяльність» трактується як взаємодія людини (або групи) і світу, у процесі якої людина свідомо і цілеспрямовано змінює світ і саму себе. Тобто діяльність – це форма активного ставлення людини до оточуючого її світу з метою його перетворення [230, с. 131].

Словникові дефініції підтверджують значення та необхідність

професіоналізму для професії державного службовця як специфічного виду суспільної діяльності: „професіоналізм – висока майстерність, досконале оволодіння професією, якісне, професійне виконання працівником своїх функцій і обов’язків»; „професія – комплекс об’єднаних загальною назвою теоретичних знань, умінь і трудових навичок, набутих у процесі навчання в спеціальних навчальних закладах і під час практичної роботи...» [74, с. 140].

Категорія професіоналізму в системі державної служби залишається актуальною для практики державного управління і розглядається у численних нормативно-правових документах. Так, у ст. 3 Закону України «Про державну службу» професіоналізм виступає одним з основних принципів державної служби [79]. У контексті адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу професіоналізацію державної служби, а значить забезпечення високої професійності її персоналу, визначено одним із пріоритетів державної політики у цій сфері [197]. Серед основних принципів і засад взаємодії системи державної служби та громадянського суспільства визначається професіоналізм у підготовці управлінських рішень і наданні послуг, висока культура, а саме ініціативність, спроможність до творчості, новаторства, володіння іноземними мовами, підвищення дисципліни [194].

Розглядаючи менеджмент професійної діяльності керівних кадрів, Л. О. Троєльнікова характеризує професіоналізм як інтегральну властивість, якість особистості, що формується у процесі певної діяльності та є одночасно і процесом, і результатом діяльності. Науковець трактує поняття „професіоналізм» як „результат організаційної управлінської діяльності, що передбачає формування особистості, спроможної продуктивно, компетентно вирішувати соціальні, професійні й особистісні завдання». Автор, висвітлюючи концептуальну модель керівника, виокремлює категорію професіоналізму, що притаманна трьом взаємопов’язаним показникам: професіоналізм особистості, професіоналізм діяльності і професіоналізм самовдосконалення [244]. Таке виокремлення є правильним, оскільки під час виконання своїх функціональних обов’язків державний службовець-керівник повинен розвивати в собі



індивідуальні якості, удосконалювати самого себе, свою фахову майстерність, його дії повинні бути направлені на досягнення позитивного результату.

Основою професіоналізму державного службовця М. Головатий вважає високий інтелектуальний рівень, знання з економіки, права, мовну підготовку. Важлива роль відводиться поглибленій управлінській підготовці, що передбачає оволодіння сучасними технологіями й механізмами управлінської діяльності, які ґрунтуються на поєднанні менеджменту з психологією і педагогікою, використанні управлінсько-комунікативних технологій. При цьому особисті якості державного службовця мають охоплювати вміння користуватися набутими знаннями і вищезазначеним управлінським інструментарієм [48, с. 214]. Тобто, ми повинні зважати на те, що не кожна людина може стати державним службовцем, а тим більше професіоналом. На практиці важко охопити та осягнути весь комплекс управлінських знань, а потім його направити у правильне русло для забезпечення ефективного державного управління.

Також необхідно зважати на те, що ключовою характеристикою організаційної культури персоналу в змінених умовах праці є професійна компетентність, тобто якість людини, яку вона здобуває під час навчання і перебування на тій чи іншій посаді. Проте професійність – це здатність людини ефективно розв’язувати нестандартні або стандартні завдання за будь-яких умов в найкоротші терміни. Розуміння чи знання процедур не є професійністю.

Професійна компетентність дозволяє спеціалістові успішно адаптуватися до професійної діяльності та успішно виконувати різні її види. Професійна компетентність синтезує в собі широку гаму знань і практичної дії. Вона розкриває ступінь сформованості та прояву тієї частини організаційної культури, що є необхідною в змінених умовах, і визначає результати не тільки його професійної діяльності, але й всієї праці в ній. Професійна компетентність – необхідна умова формування і розвитку кар’єри державного службовця. Яскравим прикладом професійної компетентності в органах виконавчої влади на регіональному рівні є діяльність юридичного відділу та його працівників. Зокрема, юрист обласної чи

районної державної адміністрації повинен бути різносторонньо підкованим, тобто знань адміністративного права йому буде замало для виконання функціональних обов'язків. Він повинен володіти навиками як публічно-правових, так і приватно-правових дисциплін.

Надзвичайно актуальним є висновок Т. Мотренка, що на державній службі потрібні не науковці, а менеджери державного сектора, озброєні сучасним вмінням до управління часом, змінами, аналізом вигод і витрат [158, с. 7], а тому наближення реальної практики управління до вимог законів і рекомендацій науки менеджменту, тенденцій і закономірностей розвитку нашої держави в умовах структурних зрушень становить методологічну основу професіоналізації державної служби.

Треба зважати на те, що стан професіоналізму особистості не може зводитись лише до оволодіння новими технологіями, а необхідно, насамперед, визначати мотиви поведінки людини під час професійної діяльності. Враховуючи вищезазначене, виділяють дві сторони професіоналізму: стан мотиваційної сфери професійної діяльності людини (яке місце в житті людини займає професійна діяльність, які мотиви спонукають її до дій); стан операційної сфери професійної діяльності людини (якими засобами досягається поставлена мета, які технології та знання використовуються при цьому).

Разом із тим, в органах виконавчої влади він має свій специфічний зміст, особливі риси та форми прояву. Дійсно, високий професіоналізм потрібний для здійснення законодавчої діяльності, реалізації функцій судової влади, розвитку місцевого самоврядування. Самою природою виконавчої влади, її надзвичайним динамізмом і мобільністю, безпосередньою організуючою та практичною роллю, постійною спрямованістю визначається компетенція органів виконавчої влади. З урахуванням цих складових формуються конкретні вимоги щодо професіоналізму державних органів взагалі та їх службовців зокрема.

Отже, професіоналізм державних службовців – це оволодіння основами та глибинами професії, шляхом розвитку особистості в ході виконання функціональних обов'язків та гармонізації природних задатків виховного

процесу, навчання поза межами державної служби. Це здатність службовців швидко та ефективно розв'язувати покладені на них завдання в органах державної влади.

Основними умовами професійної діяльності державних службовців є те, що вони повинні бути фахівцями, які зобов'язані вміти компетентно аналізувати наявний рівень правосвідомості населення, точно визначати ту життєву комбінацію, що буде найкращою для держави та її громадян за даних обставин, тобто вони повинні вміти розв'язувати проблему ефективної організації державної влади.

Державний службовець повинен володіти розвинуеною правосвідомістю, правильно розуміти мету функціонування держави, непідкупною волею, науковим розумінням соціально-економічних процесів, ораторським мистецтвом, здатністю формувати і підтримувати в масах дух корпоративного самоврядування.

Власне, діяльність державного службовця здійснюється як по внутрішньому-когнітивному, так і по зовнішньому-предметному планам. Сама діяльність нормативна, і вона відображає характеристики різних рівнів простору функціонування держави. Основним покликанням професійної діяльності державних службовців на регіональному рівні, на нашу думку, є служіння українському народу, оскільки цю діяльність можна віднести до акту духовної віддачі себе публічно-правовим відносинам, обов'язкам та заборонам, які існують на даний момент в державі.

Якщо державний службовець усвідомить себе, насамперед служителем народу, то його діяльність стає не особистою і не приватною справою, вона стає за формою здійснення державною метою.

Професійна діяльність державних службовців носить суспільний характер, а продукт їхньої праці має дві основи. Перша основа – продукт діяльності державного службовця є суб'єктивним і залежить від професіоналізму суб'єкта діяльності. Друга основа – продукт діяльності державного службовця об'єктивний і має суспільно значимий характер. Звідси

можна зробити висновок, що професійна діяльність державних службовців буде визнана ефективною та якісною лише тоді, коли суб'єкт діяльності буде здатний сам усвідомити, оцінити результати такої діяльності та порівняти їх із результатами відповідної оцінки членами соціуму.

Крім того, професійна діяльність державних службовців за своїм змістом є діяльністю управлінською, спрямованою на захист інтересів держави та суспільства; на охорону прав та свобод громадян; на забезпечення реалізації Конституції та Законів України на ввіреній їм території.

Професійну діяльність державних службовців можна розглядати із психологічної сторони. Відповідна діяльність визначається як складна ієрархічна структура, елементи якої безпосередньо пов'язані з менталітетом людини. Рівнем знань, вмінь та навиків визначається загальна культура праці державного службовця та його професійна майстерність, але необхідною є ще одна складова – творчість, що виявляється у практичному мисленні. Вчений визначив структуру індивідуальної професійної діяльності державних службовців, яка включає в себе: мотиви, цілі, дії, операції.

Характеризуючи професійну діяльність державних службовців, необхідно підкреслити її високу емоційність, яка підтверджується тим, що, по-перше, включає необхідність міжособистісного контакту; по-друге, від державного службовця очікується стимулювання емоційного стану іншої людини; по-третє, керівник контролює емоційну роботу службовців за допомогою заохочень і покарань. Висока емоційність професійної діяльності державних службовців в органах виконавчої влади обумовлена специфікою виконуваної роботи. Зокрема, працівники фінансового управління місцевих органів виконавчої влади чи то на обласному, чи то районному рівні займаються розробкою проектів місцевих бюджетів і від них залежить якість плану утворення та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Державний службовець підпорядкований комплексу норм, визначених законом, які регулюють діяльність цілої системи державної служби. В основі

лежить адміністративно-правова регламентація: законодавчі акти та положення, які визначають параметри соціальних дій державних службовців.

Враховуючи вищевикладене, змістова частина професійної діяльності державного службовця містить найбільш узагальнені категорії, основним завданням яких є визначення концептуальних засад формування та реалізації професійної діяльності в цілому. Змістова частина професійної діяльності визначає не тільки структуру, а й основні принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців, професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців, загальні правила поведінки державного службовця.

Безпосередньо для державного службовця узагальнена структура вказує на те, як повинен він працювати і діяти в будь-яких умовах та обставинах. Крім того, її можна також розглядати як інструмент для якісної оцінки ефективності діяльності державної служби і окремих службовців.

Державне управління як макроуправління універсального типу спирається на цілісне поле різноманітного попиту [11]. Тим самим на державному управлінцеві та його сервісній діяльності (державній службі) лежить відповідальність створення такого простору дій, які б могли потенційно задовольнити попит за рахунок залучення потенціалу ресурсів суспільства. Для цього він наділений владою, а його свобода обмежується лише сумарною згодою чи не згодою суспільства на шляху до задовольняння його потреб.

Макроуправлінське рішення повинно бути віднесено до всієї цілісності суспільства, дія із його реалізації розподіляється на багато дій, які мають відношення до ліній архітектури суспільства. Таке рішення потребує достатньої кількості контролерів, коректорів, служб реалізації: а відповідно, державні службовці при здійсненні професійної діяльності повинні усвідомлювати свою універсальну функцію та обсяг влади.

Такий статус державного управління змушує пред'являти особливі вимоги до рівня можливостей державного службовця, який претендує на держуправлінську позицію. Але характер пред'явлення цих вимог в

державному управлінні є особливим, він пов'язаний із специфічними характеристиками управлінської діяльності. Діяльність із управління державою, як і будь-яке управління, пов'язане з постійним аналізом подій, прийняттям рішень.

Професійна діяльність державних службовців унікальна, але не довільна. Вона має свій алгоритм, обумовлюється зовнішніми, відносно свідомого акту і незалежними від нього факторами – структурою простору, у якому існує професіонал.

### **8.3. Принципи діяльності суб'єктів управління в системі органів влади**

У період становлення демократичної, правової держави, її владних інститутів особливого значення набуває формування принципів професійної діяльності представників органів влади, здатних розв'язувати політичні, економічні, соціально-культурні проблеми розвитку суспільства.

Принцип (фран. *principe*, від лат. *principium* – начало, основа) – це основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії вчення, науки, системи внутрішнього та міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо) [271, с. 110-111]. Він абстрактно відображає закономірності соціальної дійсності, що зумовлюють їх особливу роль у структурі широкого кола явищ або висновків, що відносяться до нього як дія до причини (принцип реальний) або як наслідки до підстави (принцип ідеальний).

Під принципом розуміють внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності (наприклад, принцип правомірної поведінки).

Принципи – це специфічне поняття, змістом якого є не стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Вони є результатом узагальнення людьми об'єктивно діючих законів і закономірностей,

притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним початком їх діяльності [142, с. 24].

Враховуючи те, що державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують зарплату за рахунок державних коштів [79], то аналізуючи принципи професійної діяльності державних службовців, ми не можемо обійтись без загальної характеристики принципів державної служби.

На практиці принципами державної служби керуються у відповідності до соціально-економічних умов, що склалися в суспільстві. Вони відображають властивості, притаманні системі державної служби в цілому, а також окремим її елементам, явищам, процесам, які формуються людьми у зв'язку з конкретними політичними, соціально-економічними і культурними умовами, відображаючи ступінь творчого використання закономірностей державного управління. Безпосередньо на практиці принципи державної служби набувають характеру норм, правил, якими керуються в управлінській діяльності. Гнучкість і динамізм зазначених принципів проявляється і в тому, що у кожній сфері діяльності формуються свої принципи здійснення управлінських функцій. В умовах пошуку оптимальної моделі системи публічної влади проблема визначення принципів державної служби є надзвичайно актуальною. Принципи державної служби є обов'язковими для всіх органів та службовців, які віднесені до цього інституту, поширюються на всі види державної служби та є загальними в її рамках, охоплюють усі правові, організаційні, функціональні та інші сторони, що становлять зміст державної служби.

Принципи державної служби – це основоположні ідеї, положення, настанови, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації компетенції, функцій та завдань органів державної влади, повноважень та обов'язків державних службовців, які працюють у системі державної служби [142, с. 22]. Вони визначають основні закономірності становлення, розвитку, організації та реалізації державної служби; компетенцію

і легітимність правовідносин державної служби, її суспільну цінність.

Вперше у ст. 3 Закону України „Про державну службу» було унормовано вісім основних принципів української державної служби: служіння народу України; демократизм та законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини та громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов’язків; дотримання прав і законних інтересів органів місцевого та регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ, організацій та громадян [79].

5) рівний доступ до державної служби у відповідності зі своїми здібностями та професійною підготовкою без будь-якої дискримінації. Право обмеження зумовлюються фактом здійснення службовцями владних повноважень щодо керівництва діяльності людей і специфіки конкретних службових функцій, які характерні для тієї чи іншої категорії державних і муніципальних службовців. Громадянину, який претендує на державну посаду, потрібно мати відповідну освіту й підготовку, що відповідала б змістові й обсягу повноважень на даній посаді (ст. 23, 24, 38, 43, 103, 141);

6) відповідальність державних службовців за невиконання або неналежне виконання своїх повноважень. Вона займає особливе місце серед заходів, що спрямовані на удосконалення системи виконавчої влади. Досвід свідчить, що головна причина перебоїв у цій системі не тільки в недостатньому правовому регулюванні, а й у тій безвідповідальності, що тягне за собою порушення норм діючого права (ст. 40, 42, 56, 120);

7) соціальна захищеність державних службовців, коли їм гарантується грошова винагорода, відпустки, пенсійне забезпечення тощо. Службовцям на окремих видах служби передбачено надання певних пільг;

8) стабільність державної служби. Становище службовця не повинно залежати від політичної кон’юнктури, необґрунтованих організаційних імпровізацій.

Усі ці принципи покладені в основу Закону України «Про державну



службу» [79] та спеціальних правових актів, що регулюють діяльність державних службовців.

Принципи державної служби реалізуються через професійну діяльність державних службовців та допомагають сформулювати мету, цілі та функції державної служби. Тобто принципи професійної діяльності державних службовців в органах виконавчої влади є складовими принципів державної служби.

Практична дія принципів не залежить від них самих, а визначається ставленням до них людей. Мало знати принципи, необхідно їх правильно застосовувати в управлінських процесах. У літературі називається багато принципів, але це не означає, що всі вони чи деякі з них насправді застосовуються при здійсненні професійної діяльності державними службовцями.

Принципи визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління, напрямки й межі прийняття управлінських рішень. Характеризуючи той чи інший принцип, слід враховувати його взаємозв'язок з іншими принципами, залежність від них. Принципи взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дозволяє розкрити їх природу, індивідуальність і регулюючі можливості. При цьому кожен принцип має структурно відведене йому місце, яке дає підстави зробити висновок про те, що повноцінне розкриття змісту й потенціалу будь-якого принципу професійної діяльності державних службовців можливе лише з урахуванням його системних залежностей.

Процес виявлення та обґрунтування принципів професійної діяльності державних службовців мають відповідати наступним вимогам: (1) відображати не будь-які, а тільки найсуттєвіші, головні, об'єктивно-необхідні закономірності відносин та взаємозв'язки під час здійснення професійної діяльності; (2) характеризувати лише стійкі закономірності, відносини та взаємозв'язки при здійсненні професійної діяльності державними службовцями; (3) охоплювати такі закономірності, відносини та взаємозв'язки, які мають загальний, а не

приватний характер; (4) відображати специфіку професійної діяльності державних службовців в органах виконавчої влади на регіональному рівні, її відмінності від інших видів професійної діяльності.

Тобто принципи професійної діяльності державних службовців покликані спочатку в науковій, а потім у правовій формі відображати закономірності, відносини та взаємозв'язки, які об'єктивно існують при здійсненні професійної діяльності та мають важливе значення для її організації та функціонування. Отже, принципи професійної діяльності державних службовців характеризуються двома ознаками: належність до вивчених наукою і практикою позитивних закономірностей; зафіксованість у суспільній свідомості (відповідних поняттях).

Щодо проблематики принципів професійної діяльності державних службовців, то можна виділити три взаємопов'язаних та взаємообумовлених аспекти: по-перше, онтологічний, який розкриває генезис принципів, їх взаємозв'язок із природою, місцем та роллю тих закономірностей, відносин та взаємозв'язків, які вони виражають; цей аспект сприяє виявленню основ, об'єктивних підстав, необхідних для систематизації принципів професійної діяльності державних службовців; по-друге, гносеологічний, пов'язаний з аналізом характеру принципів, логікою та структурою їх адекватної наукової інтерпретації; по-третє, методологічний, який розкриває роль принципів у теоретичній та практичній діяльності людей в органах державної влади, їх значення як інструменту перетворення державно-управлінських явищ, умови та способи їх дієвого застосування в управлінській практиці [18, с. 262-263].

Можна з впевненістю стверджувати, що сьогодні на теренах нашої держави дана бюрократична модель є основою діяльності органів державної влади. Принципи моделі М. Вебера трансформувалися в основні принципи державної служби. Можливо, їх назва змінена, але зміст залишився тим самим.

Вудро Вілсен, Джон Стюарт Міль, Макс Вебер та інші визначали із великого різноманіття принципів кілька принципів функціонування державних службовців у рамках так званого традиційного підходу до державного

управління. Зокрема: завдання формуються політиками, а виконуються адміністраторами; здійснення діяльності засноване на письмових документах; правила, відповідно до яких здійснюється діяльність, можуть бути або технічними, або юридичними; всі завдання розділені на функціональні області; існує суворі ієрархія державних службовців із властивими їм правами; державні службовці виконують свої завдання на основі почуття обов'язку.

Уже у першій половині минулого століття з'явилися роботи, які критикують традиційний підхід до питання діяльності державних службовців. Зокрема, критика полягала в тім, що традиційна модель державного управління не може ідентифікувати механізми, що сприяють ефективній роботі державних службовців, іншими словами, не пояснює, як саме працює державний службовець. Нові теорії були більш, ніж просто спробою моделювання роботи сучасних для того часу державних інститутів, оскільки спиралися у тому числі на концепції мотивації, ефективності й результативності. Ці теорії проголошували нові принципи здійснення діяльності державними службовцями: (1) раціональний вибір при прийнятті рішень у державному секторі неможливий; (2) процес здійснення політики „зверху-вниз» важко реалізується, тому не можна розраховувати на „автоматичне» досягнення поставлених цілей; (3) діяльність державних службовців не може бути обмежена правилами й процедурами, тому що на перший план виходять досягнення мети, результативність.

Відомий російський вчений О. І. Турчинов вказує на те, що від персоналу державної служби потрібно не лише інтуїтивне знання принципів, а й наукове уявлення про їх систему, класифікацію, механізм використання. Він також виділяє групи принципів, які умовно можна поділити на загальні та специфічні, що визначає їх особливу роль в управлінні персоналом органів державної влади. Серед загальних принципів управління персоналом він виділяє, перш за все, такі принципи: розподіл праці, дисципліна, професіоналізм і компетентність, узгодженість особистих і суспільних інтересів, справедливість й рівність, сталість складу персоналу, єдність персоналу, його адаптація до нових умов

діяльності та ефективність роботи. Поряд із загальними принципами, на його думку, слід розглядати специфічні принципи управління персоналом, в яких відображається підхід до тієї частини персоналу, що складає ядро будь-якого органу державної влади, яким є кадри державної служби. До принципів роботи з кадрами належать такі: добір кадрів, планування, ротація кадрів, конкурентність, стимулювання, виховання. Перераховані принципи значно доповнюють загальні правила та підходи до роботи з персоналом державної служби.

Враховуючи те, що підвищення кваліфікації державних службовців – це цілеспрямований, спеціально організований процес систематичного оновлення професійної компетентності державних службовців, зумовлений динамікою розвитку суспільства, економіки, науки, освіти, культури й потребами, що впливають з особистого досвіду й специфіки діяльності кожного державного службовця, професійна діяльність державних службовців без підвищення кваліфікації не можлива, саме тому ми повинні дослідити принципи підвищення кваліфікації державних службовців як складову принципів професійної діяльності.

Професійне навчання службовців є складовою державної служби й важливим напрямом державної кадрової політики. Тому принципи підвищення кваліфікації державних службовців повинні базуватися на поєднанні принципів освіти з принципами державної служби. Принципи підвищення кваліфікації державних службовців можуть бути поділені на загальногромадянські, професійні, внутрішньокорпоративні, що визначають ставлення бюрократії до громадян та інших суспільних інститутів. Загальногромадянські принципи передбачають: розвиток підвищеного почуття відповідальності й громадянської свідомості, зокрема, ряду специфічних етичних якостей, таких як громадянський обов'язок; застосування в поведінці навичок мотивуючого й мотивованого впливу на оточуючих; чесність і неприйняття корупційних впливів.

Підтримуючи думку М. Грачова [54], ми вважаємо, що в основі роботи з

кадрами, орієнтованими на принцип розвитку потенційних людських можливостей, можуть бути покладені такі основні вимоги: повага до індивідуальності і цілісності кожної людини шляхом заохочення високої продуктивності праці; створення та підтримання атмосфери пошуку, творчості, активності у здійсненні управлінських рішень; створення умов для реалізації прав людини; відповідальність за навчання, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу; заохочення випадків прийняття на себе відповідальності в складних ситуаціях; створення умов для розвитку творчих здібностей; впровадження справедливої системи оплати праці, просування по службі; комплексна експертиза діяльності: як по процесу, так і по результату; підтримання відповідальності за якість роботи і долю організації, установи, підприємства; довірливі та поблажливі відносини роботодавця і працівників.

Враховуючи вищевикладене, принципи професійної діяльності державних службовців також можна звести у систему: принципи добору, професійної діяльності та підвищення кваліфікації державних службовців.

## **Тема 10. РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

10.1. Загальна характеристика функцій суб'єктів управління в системі органів влади

10.2. Реалізація функції мотивації в системі менеджменту органів влади

10.3. Основні теорії реалізації функції мотивації в системі менеджменту органів влади

### **10.1. Загальна характеристика функцій суб'єктів управління в системі органів влади**

Функція (від лат. *functio* – виконання, здійснення) – це діяльність, обов'язок, робота; зовнішній прояв властивостей кількісного об'єкта в даній системі відносин [165, с. 138].

У науковій і навчальній літературі питання про функції державної служби носять переважно постановочний характер. Одні автори під функціями державної служби розуміють самостійні й відносно відособлені основні види державно-службових дій. Інші розглядають функції державної служби як організацію практичної реалізації правових норм. Під функціями державної служби можна розуміти основні напрямки впливу державних службовців на суспільні відносини для досягнення цілей і завдань держави. Можна також стверджувати, що функції державної служби в цілому збігаються з функціями органів державної влади й державного управління. Останнє твердження засноване на тому, що державна служба, відповідно до діючого законодавства, покликана забезпечувати виконання повноважень органів державної влади.

Функції державної служби мають певні особливості, а саме: вони мають доцільний характер і здійснюються в рамках внутрішньої її організації; зміни організаційної структури державної служби ведуть до змін у функціях як компонентів, так і системи в цілому; функції мають відносну самостійність стосовно системи в цілому; вони мають координаційний характер, що дозволяє

узгоджувати функції компонентів системи по горизонталі.

Їх можна умовно розділити на два рівні. Функції першого рівня відображають роль державної служби в суспільстві і включають: забезпечення ефективного функціонування органів влади; реалізацію інтересів, прав і свобод громадян; забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами; створення умов для залучення на державну службу найбільш професійних та відданих справі кадрів.

Функції другого рівня виконуються безпосередньо системою державної служби. До них відносять: відпрацювання кваліфікаційних вимог до посад державної служби; максимально об'єктивний і гласний відбір, прийом та просування по службовій ієрархії кадрів на основі їх ділових та професійних якостей; статистичний облік кадрів за категоріями і рангами; оцінка раціональності та ефективності витрат на утримання та роботу апарату; формування кадрового резерву; планування службової кар'єри державних службовців; належне матеріально-технічне і технологічне забезпечення виконання державними службовцями їхніх функцій; організація професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу державної служби; здійснення ефективного управління державною службою; розробка форм публічної відповідальності державного апарату [143, с. 433].

Під функцією виконання функцій державного управління розуміється цілеспрямована, періодично повторювана, технологічно визначена сукупність дій (рішень) у рамках адміністративних регламентів, яка забезпечує регулятивний вплив на об'єкт управління, досягнення конкретного результату. Яскравим прикладом є діяльність обласної державної адміністрації, у частині видання головою адміністрації розпоряджень, які є обов'язковими для виконання на території відповідного регіону, і в першу чергу, це стосується підпорядкованих структурних підрозділів.

Враховуючи вищевикладене, ми можемо стверджувати, що функції державної служби – це відносно відособлені види державно-службових дій, які направлені на суспільні відносини для досягнення мети, завдань держави,

реалізацію інтересів, прав і свобод громадян у рамках існуючих правових норм.

Розглядаючи функції обласної державної адміністрації, насамперед необхідно відзначити, що оптимізація її діяльності проводиться шляхом поділу функцій, виконуваних структурними підрозділами, на класи й підбору оптимальних методів їх виконання.

Голова адміністрації визначає стратегічні цілі розвитку області, тим самим пропонуючи підрозділам виконання функцій, спрямованих на досягнення цих цілей. Таким чином, визначаються два класи функцій:

1) базові функції – функції, закріплені за структурними підрозділами адміністрації нормативно-правовими актами вищої юридичної сили та відомчими нормативними актами. Такий статус функції означає, що формулювання функції й вказівка на виконуючий її орган виконавчої влади явно зазначені в тексті відповідного нормативно-правового акту. Для того щоб надати її статус базової функції, необхідно зробити посилання на положення з нормативно-правового акту, яким дана функція визначена. Прикладом базової функції обласної державної адміністрації є відповідні Положення про відділ (сектор), які затверджуються заступником голови – керівником апарату. Ними визначається правовий статус відділу (сектору), права та обов'язки;

2) стратегічні функції – функції, виконання яких необхідно для досягнення стратегічних цілей адміністрації. Для того щоб надати їй цей статус, необхідно вказати стратегічну мету адміністрації та роль даної функції у досягненні цієї мети. Прикладом може бути відповідне розпорядження голови обласної державної адміністрації щодо створення комісії як консультативно-дорадчого органу при облдержадміністрації щодо розгляду земельних питань.

Основними вимогами до підцілей адміністрацій є: досягнення стратегічної мети; наявність вимірних показників і критеріїв її досягнення; для кожної підцілі необхідно вказати відповідального (існуючий, або новостворюваний підрозділ адміністрації, або державне підприємство, що володіє ресурсами, компетенцією й повноваженнями, необхідними для досягнення підцілі).



Підділі стратегічних цілей адміністрації закріплюються за структурними підрозділами, після чого їм надається статус стратегічних цілей підрозділів адміністрації. Для кожної стратегічної мети підрозділу адміністрації формують набір функцій, які необхідно виконувати для досягнення даної мети. Дані функції називаються стратегічними функціями підрозділів. Прикладом може слугувати План роботи обласної державної адміністрації на відповідний квартал року, в якому визначені заходи, які структурний підрозділ обов'язково повинен виконати (зокрема, відділи обласної державної адміністрації надають практично-методичну допомогу відповідним структурним підрозділам районних державних адміністрацій).

Крім того, є інші функції, які виконує обласна державна адміністрація;

У цілому функції державних службовців впливають з об'єктивних закономірностей і містять у собі головні напрями та сторони діяльності, завдяки яким забезпечується соціальне благополуччя, гарантується реалізація прав і свобод людини, здійснюється стабільне та ефективне державне управління.

Державні службовці в процесі своєї професійної діяльності, перш за все, виконують функції, пов'язані з правовою системою: (1) інтеграційні – захист інтересів людини та їх гармонійне поєднання з оптимальними закономірностями в державній розбудові; (2) регулятивні – управління суспільними відносинами, виходячи з правового статусу державних службовців (права, обов'язки, обмеження, заборони, відповідальність тощо); (3) забезпечувальні – виконання завдань і функцій держави та її органів, спрямованих на забезпечення внутрішньої узгодженості їх роботи, ефективності впливу на соціальні процеси, що передбачено практичною реалізацією їх компетенції; (4) комунікативні – соціально потрібне накопичення та цілеспрямоване використання інформації під час здійснення професійної діяльності в органах державної влади; (5) охоронні – застосування уповноваженими посадовими особами заходів попереджувального, примусового та відновлюваного характеру з метою підтримання режиму законності в системі державних та суспільних відносин.

Узагальнивши функції керівників і рядових державних службовців, наведених у роботах різних дослідників, О. Я. Окіс [171] виокремив 12 типів функцій, що відображають сучасну структуру та специфіку професійної діяльності державних службовців, а саме: (1) пізнавальні – пізнання людини, групи, організації, її внутрішнього й зовнішнього середовища, актуальної ситуації управління; (2) прогностні – окреслення основних напрямів і динаміки розвитку управлінських змін; (3) проектувальні – визначення місії, мети й завдань організації, програмування та планування діяльності; (4) комунікативно-інформаційні – формування, структурування і збереження комунікаційних мереж, збирання, перетворення, удосконалення й направлення в комунікаційні мережі необхідної для управління інформації; (5) мотиваційні – раціоналізація впливу на сукупність зовнішніх і внутрішніх умов, що викликають активність та обумовлюють напрями діяльності суб'єкта та об'єкта управління; (6) керівні – прийняття відповідальності за пропоновані рішення та їх наслідки на основі нормативних актів або внутрішніх угод; (7) організаційні – реалізація цілей і завдань державного управління; (8) навчальні – передача необхідних знань, навичок і вмінь персоналу органів влади; (9) розвивальні – сприяння доцільних психологічних змін особи і групи; (10) оцінювальні – створення й застосування норм і стандартів діяльності; (11) контрольні – з'ясування відповідності стану організації меті управління; (12) коригувальні – внесення необхідних змін у мету та програму управління.

До цих переліків варто додати культурні функції праці державних службовців, до яких можна, зокрема, віднести:

1) моральну функцію, яка відображає здатність особистості здійснювати моральний самоконтроль через дотримання принципів моральних відносин;

2) змістоутворюючу функцію, яка формує лейтмотив праці державних службовців – відповідальність, що характеризує ступінь відповідності поведінки особи, групи, прошарку наявним вимогам, діючим суспільним нормам, правилам співжиття. Відповідальність – це насамперед усвідомлення своєї безпосередньої ролі через наявність внутрішніх переконань, совісті, особистих інтересів і цілей;

передбачення наслідків вибору рішень і дій [249, с. 87]. У контексті державної служби вислів «праця є совість» [181, с. 146] можна розглядати як світоглядно-функціональну позицію державного службовця працювати відповідально і добросовісно в інтересах держави, що є фактором формування трудової моралі. Державний службовець нового типу має сформуватись як особистість з високою індивідуальною відповідальністю за себе і державу водночас [48];

4) інформаційно-пізнавальну функцію. Сенсом цієї функції є оновлення та поглиблення цінностей і професійно важливих знань, удосконалення професійних умінь та навичок, розширення наукового та загальнокультурного світогляду шляхом набутого досвіду від старшого покоління до молодшого та в процесі самоосвіти. На нашу думку, інформаційно-пізнавальна функція найповніше реалізується в процесі самоосвіти. Інформаційно-пізнавальна функція державних службовців відіграє вирішальну роль у формуванні їхньої професійної компетентності;

5) утилітарну функцію. У загальному сенсі утилітаризм (від лат. *utilitas* – користь, вигода) – це принцип оцінки всіх явищ з точки зору їх корисності, можливості стати засобом для досягнення кількісної мети; це прагнення з усього мати користь, що передбачає відбір, сортування з метою відсіву непотрібного, старого, хибного [165, с. 24]. Проблема „старіння» досвіду і знань є досить актуальною у сфері державного управління. Сутність даної проблеми полягає в наступному: особа при розв’язанні конкретних питань використовує погляди, теорії, поняття і методи, які є менш ефективними порівняно з іншими, прогресивними, сучасними [256, с. 73]. Нерозв’язання проблеми „старіння» у перспективі може призвести до серйозних негативних наслідків як для окремої особи й організації, де вона працює, так і для суспільства в цілому. Сутність утилітарної функції державних службовців полягає у запобіганні „старінню» досвіду і знань працівників, що є перешкодою для здійснення ефективної діяльності персоналу державного управління;

6) комунікативну функцію, яка забезпечує взаємодію державних службовців у процесі обміну інформацією, виступає засобом співпраці

працівників, налаштовує їх на взаєморозуміння, що є базою для функціонування колективу та забезпечення гармонійності й ефективності суспільних відносин і процесів;

10) функцію самореалізації. Головне призначення цієї функції полягає у тому, що культура праці виступає умовою для самореалізації особистісного потенціалу державного службовця. Жодне, навіть, просте завдання соціального розвитку і управління не може бути розв'язане, коли не будуть створені умови для самореалізації особистісного потенціалу людини [224, с. 182-183]. Істотним у цьому процесі є розширення альтернативності діяльності та поведінки людини, засобів особистісної самореалізації, різноманітних форм самоутвердження і самовираження насамперед тих рис індивідуальної соціальності й духовності, що розкріпачують розум, ініціативу, активність, які найповніше збагачують і реалізують особистісний потенціал суб'єкта;

Процес планування може складатися з багатьох напрямів, процедур та різноманітних деталей щодо здійснення тієї чи іншої мети. Зокрема, інколи треба визначити стратегії, вивчити середовище щодо потенційної підтримки, проаналізувати можливості організації, оцінити ресурси.

Громадяни, які поступають на державну службу, зобов'язуються, як правило, виконувати спеціальну службово-трудова функцію, тобто певну сукупність службово-трудова операцій, дій, для виконання яких вони наділяються відповідними повноваженнями (правами й обов'язками) у даній сфері діяльності, маючи для цього відповідну професійну підготовку. Зобов'язавшись виконувати якусь службово-трудова функцію, державні службовці підкоряються регламенту роботи адміністрації, дотримуються службових вимог загального характеру. Як співробітники органу влади вони фактично перебувають на службі в держави й виконують її завдання та функції. Саме державні службовці є останньою ланкою державного управлінського механізму, через який реалізується виконавча влада, втілюються в життя державні вимоги та управлінські рішення. Отже, від того, як вони розуміють і виконують свою роботу, наскільки точно і правильно діють, залежить

ефективність функціонування органу державного управління та всієї системи влади.

Держава набуває реальності й сили завдяки персоналові, кадровому складу своїх органів, а завдання та функції держави стають завданнями та функціями контингенту державних службовців. Інститут державної служби продовжує й завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше – робить цей механізм здатним практично розв'язувати будь-які питання у сфері державного управління.

Проте поняття функцій державної служби та державних службовців, їх види в нормативно-правових актах поки що не визначені (за виключенням трудової функції), що відображає одну з прогалин правового регулювання.

Для вдосконалення діяльності державних службовців необхідно на законодавчому рівні закріпити нормативне визначення функцій, установити їх вичерпний перелік і межі кожної з них згідно з посадами виконавців. Звичайно, усі функції повинні бути чітко сформульованими та однаково зрозумілими як для державних службовців, так і громадськості (потрібно уникати різного тлумачення того самого поняття, декларативності). З метою чіткого, вчасного та якісного виконання функцій державними службовцями необхідно передбачити суворіші важелі впливу на недобросовісних виконавців своїх функціональних обов'язків.

## **10.2. Реалізація функції мотивації в системі менеджменту органів влади**

Серед усіх функцій, які виконує менеджер, функція мотивації працівників є однією з найважливіших і при цьому, мабуть, однією з найскладніших, і це пов'язано з тим, що, як було зазначено вище, фактори мотивації працівників постійно змінюються [290]. Провідна роль, яка відводиться мотиваційній функції, зумовлена тим, що жодна система управління не буде успішно функціонувати без ефективної системи мотивації, оскільки саме мотивація спонукає як конкретного індивіда, так і колектив у цілому до досягнення індивідуальних та колективних цілей. Функція мотивації тісно пов'язана з

іншими функціями управління. Так, на етапі планування, при виборі цілей необхідно ставити перед персоналом напружені, але водночас досяжні, конкретні та справедливі цілі, досягнення яких заохочувало би працівників до вмотивованих дій, спрямованих на досягнення високих результатів діяльності. На етапі організації, при побудові організаційної структури та системи взаємодії для виконання поставлених цілей формується мотивація персоналу, визначаються норми поведінки і можливі способи прояву активності персоналу. На етапі контролю аналізується якість роботи і визначаються види та ступінь заохочення чи покарання персоналу.

Людський фактор є визначальним у державному управлінні, з ним нерозривно пов'язані також проблеми підвищення мотивації працівників державних органів, зокрема проблеми реформування системи оплати праці, забезпечення кар'єрного зростання, соціального захисту, розробки й впровадження інших способів матеріального й морального стимулювання [113, с. 94–95]. Одним із найважливіших напрямів теорії державного управління є формування висококваліфікованого та вмотивованого на досягнення поставлених цілей кадрового управлінського потенціалу – державної служби, що безпосередньо реалізує функції державного управління, тому функція мотивації в державному управлінні є особливо актуальною. Мотивація – це функція управління, що полягає в активізації трудового, інтелектуального, духовного потенціалу працівників та спрямуванні його на забезпечення як особистих цілей працівника, так і кінцевих цілей діяльності установи. Функція мотивації впливає на окрему людину, трудовий колектив за допомогою спонукальних мотивів до ефективної праці, суспільного впливу, колективних та індивідуальних заохочувальних заходів, які, у свою чергу, активізують роботу суб'єктів управління, підвищують ефективність всієї управлінської системи. На етапі, коли поставлені цілі та завдання, визначені шляхи їх реалізації, створені умови та розроблені заходи для виконання встановлених цілей, вирішальна роль відводиться мотивації, що завдяки фокусуванню на задоволенні потреб людей сприяє активізації їх зусиль стосовно досягнення поставленої мети

діяльності організації.

Мотивація як процес заохочення виконавців до досягнення максимальних результатів роботи відіграє вирішальну роль у забезпеченні ефективності діяльності. При цьому слід враховувати, що вміле запровадження дієвої та ефективної системи мотивації може певним чином компенсувати прорахунки, допущені на етапі планування та організації, водночас слабка мотивація або її повна відсутність робить невідворотним провал у досягненні необхідних результатів та виконанні поставлених цілей. Таким чином, у системі загальних функцій управління функції мотивації відводиться надзвичайно важлива роль, оскільки відсутність дієвих мотиваторів призводить до неефективності всього управлінського процесу.

Виділяють чотири основних методи мотивації працівників, використання яких дозволить забезпечити підвищення ефективності діяльності в сучасних умовах:

- 1) матеріальний (грошовий) метод являє собою систему матеріального стимулювання працівників, яка базується на теорії підкріплення;
- 2) цільовий метод ґрунтується на регулюванні поведінки працівників через постановку конкретних цілей або управління за цілями;
- 3) метод перепроєктування (реорганізації) робіт передбачає зміну характеристик праці через ротацію, розширення та збагачення робіт і використання альтернативних графіків роботи з метою надання працівнику такої роботи, яка б забезпечувала йому можливість зростання та творчості;
- 4) метод співучасті (партисипативності) передбачає залучення персоналу до прийняття управлінських рішень.

Активне застосовування на практиці і вміле поєднання вищезазначених методів мотивації сприятиме більш повній реалізації потенційних можливостей працівників, підвищенню продуктивності їх праці та забезпечить ефективне функціонування механізму мотивації.

Проблемі мотивації в цілому присвячено багато робіт як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, водночас питання мотиваційного механізму на

державному рівні залишаються недостатньо розкритими. Так, аналіз стану розробки проблеми формування механізму мотивації в системі державного управління та змістовного наповнення цього поняття свідчить, що, незважаючи на надзвичайну актуальність цієї проблематики, в українській літературі з державного управління трапляються лише поодинокі публікації, які стосуються механізму мотивації в окремих сферах суспільного розвитку, а не державного управління в цілому. Таким чином, оскільки сьогодні не існує загальноприйнятого трактування механізму мотивації в системі державного управління, постає необхідність формування дефініції.

Одним із загальновизнаних положень сучасної теорії державного управління є зростаюче значення людських ресурсів для успішного розвитку, а відповідно, і необхідність розробки і запровадження все більш досконалих мотиваційних механізмів. Побудова механізму мотивації, який би враховував особливості та характерні риси установи, галузі, сфери суспільного життя та всієї системи державного управління, є однією з найскладніших завдань сучасного етапу. Дієвий механізм мотивації є каталізатором, здатним суттєво підвищувати продуктивність праці та трудову активність у досягненні особистих і колективних цілей, без якого неможливе вироблення об'єктивних передумов для підвищення ефективності державного управління. При цьому кінцевим пунктом упровадження такого механізму мотивації є окрема установа, її працівники, які безпосередньо беруть участь у процесі трудової діяльності.

Мотивацію не слід прив'язувати до конкретного виду діяльності, оскільки розробка та запровадження дієвого механізму мотивації є пріоритетним та актуальним завданням як для всієї системи державного управління, так і для окремо взятої галузі – банківської, страхової, охорони здоров'я тощо. Звичайно, кожна галузь має свої особливості, які необхідно враховувати при розробці системи мотивації, але поряд з цим існують механізми мотивації, притаманні всім сферам діяльності, їх використання матиме позитивний ефект і для окремої сфери, і для системи державного управління в цілому. Отже, спільним для всіх сфер життєдіяльності є необхідність реалізації механізму мотивації



праці, що забезпечить узгодження інтересів установи та окремого працівника шляхом досягнення кінцевих цілей її діяльності та задоволення потреб працівників за рахунок їх справедливої винагороди з огляду на внесок кожного працівника у досягнення загальної мети.

Зважаючи на наявність тісного взаємозв'язку між мотивацією до ефективного управління та успішним розвитком, саме завдяки мотивації можна оздоровити державу в цілому та окремі сфери суспільного розвитку. Тому основним завданням стає забезпечення вмотивованого державного управління для збалансованого розвитку всіх сфер. Вироблення дієвих мотиваційних механізмів дозволить задовольнити особисті потреби державних службовців і підвищити ефективність державного управління в цілому.

В умовах невмотивованого державного управління, відсутності ефективних процедур контролю за діяльністю державних службовців та дієвих методів реального покарання за здійснені корупційні дії виникає конфлікт державних інтересів і інтересів приватних осіб – працівників органів державної влади, що породжує корупцію. Корупція як соціальне явище не є новим. Так, ще у XVIII столітті відомий французький мислитель Ш.-Л. де Монтеск'є зазначав, що будь-яка людина, наділена владою, схильна до зловживання нею, і вона іде в цьому напрямі, поки не досягне встановлених для неї меж [156, с. 255]. На сучасному етапі корупція притаманна практично всім країнам, незалежно від рівня їх розвитку, і відрізняється вона лише формами прояву та масштабами.

Оскільки ефективність державного управління залежить від людського фактора, результативність якого пов'язана з рівнем мотивації, необхідно використовувати концепцію управління за цілями – досягнення високих показників діяльності окремих державних службовців, галузі, регіону тощо повинно відповідним чином заохочуватися, що стимулюватиме виконання цільових орієнтирів діяльності та успішний розвиток держави в цілому.

Застосування принципів управління за цілями дозволяє підвищити результативність діяльності державних службовців, створює основу для

індивідуальної зацікавленості в досягненні суспільно значимих цілей, стимулює до прийняття оптимальних управлінських рішень. Для отримання максимального ефекту від застосування мотиваційних механізмів необхідно, крім мотивування за виконання встановлених цілей, також вдаватися до жорсткого покарання за їх невиконання. При виборі мотиваційної моделі в державному управлінні можна використати окремі мотиваційні механізми, що застосовуються в недержавному секторі. Діяльність банків, на відміну від державних органів, чітко регламентована. Так, банківські установи функціонують згідно з чітко встановленими цілями, плановими показниками, в рамках затверджених кошторисів доходів і витрат та із застосуванням системи жорсткого контролю тощо. Виконання напружених планів та встановлених показників діяльності банку за принципом зверху-вниз і чітка прив'язка результатів роботи до розміру оплати праці дозволяє досягнути встановлених планових орієнтирів діяльності, наслідки протилежної ситуації негативно відображаються на розмірі заробітної плати працівника. Контроль за результатами виконання встановлених показників діяльності та покладених на працівників обов'язків здійснюють відповідні структурні підрозділи банку та його служба економічної безпеки, що дозволяє мінімізувати ймовірність зловживання службовим становищем, а у разі виявлення таких фактів викликає миттєву реакцію й тягне за собою певне покарання. Застосування аналогічних заходів, адаптованих до умов державного управління, могло б позитивно вплинути на його ефективність.

Ефективно управляти – означає всебічно аналізувати ситуацію, встановлювати цілі та розробляти плани для їх досягнення, організовувати процес для реалізації цілей та виконання завдань, поставлених на етапі планування, мотивувати людей на виконання необхідної діяльності, контролювати процес шляхом зіставлення фактичного результату з запланованим та у разі необхідності вносити корективи. Саме тому лише взаємозв'язок та налагоджена робота всіх функцій управління є підґрунтям ефективного державного управління. Уміле поєднання функцій управління

дозволяє забезпечити повний цикл управління на державному рівні та позитивно вплине на ефективність державного управління. При цьому слід зазначити, що формування висококваліфікованого кадрового складу, здатного ефективно виконувати управлінські функції, неможливе без впровадження комплексної та дієвої системи мотивації державних службовців. Демотивованість є тим підґрунтям, на якому в державного службовця виникає незадоволення службовою діяльністю, що, у свою чергу, викликає мінімальну віддачу, проявляється у зниженні загальної професійної активності та негативно позначається на кінцевому результаті. Водночас умотивоване управління дозволить не тільки підвищити ефективність державного управління, а й подолати мотиваційну кризу. Саме активізація мотиваційної складової впливу на ефективність державного управління дозволить переконати державних службовців в тому, що їх власний добробут тісно пов'язаний із рівнем економічного розвитку країни, а особисті інтереси – з державними, що, безперечно, позитивно відобразиться на ефективності державного управління [125, с. 100–102].

Отже, важливою передумовою успішності ринкових перетворень є ефективність мотивації персоналу на всіх рівнях: «службовець – установа – сфера діяльності – держава». Без вмотивованих кадрів не можна провести реформи, забезпечити ефективне керівництво установою і державою. У зв'язку з цим мотивацію як фактор підвищення ефективності управління можна визначити як систему комплексного впливу на службовця, установу, сферу діяльності, державу, в результаті якого підвищується ефективність їх діяльності, що, у свою чергу, позитивно впливає на функціонування окремого працівника, установи, сфери діяльності та на рівень державного управління й соціально-економічного розвитку країни в цілому.

### **10.3. Основні теорії реалізації функції мотивації в системі менеджменту органів влади**

Більшість теорій мотивації базуються на поглядах Адама Сміта на головні

рушійні сили економічного розвитку суспільства. Класик англійської політичної економії А. Сміт був одним із перших, хто займався науковим осмисленням проблем мотивації трудової діяльності. У своїй праці «Дослідження про природу і причини багатства народів» (1775) він сформулював концепцію «економічної людини» («*homo economicus*») і визначив, що головними рушійними силами економічного розвитку суспільства є економічний інтерес, прагнення до максимізації власної вигоди, природне бажання поліпшити свої матеріальне становище. Вчений стверджував, що особистий інтерес є головним мотивом діяльності людини. Він також виходив з того, що однакове у всіх людей, постійне і незникаюче бажання покращити своє становище – це початок, звідки впливає як суспільне й національне, так і приватне багатство. А. Сміт, вказуючи на ефективність мотивації «пряником», зазначав, що дієвим мотиватором, спрямованим на підвищення продуктивності праці, є заробітна плата: заробітна плата за працю заохочує працелюбність, що, як і будь-яка інша людська якість, розвивається відповідно до отримуваної винагороди. Багата їжа збільшує фізичні сили працівника, а приємна надія на покращання свого становища і закінчення своїх днів у достатку та багатстві спонукає його до максимальної активізації своїх сил. Тому за наявності високої заробітної плати працівники завжди будуть більш активними, старанними й умілими, ніж при низькій заробітній платі [299].

Питанням розвитку теорії і практики мотивації трудової діяльності значну увагу приділяли Ф. Тейлор, М. Фоллет, Е. Мейо та інші зарубіжні науковці. Основоположник школи наукового управління і прихильник економічного підходу до мотивації Фредерік Уінслоу Тейлор на початку XX ст. запропонував мотиваційну концепцію, що зробила мотивацію за типом «батога та пряника» ефективнішою та базувалася на стимулюванні зростання продуктивності персоналу шляхом застосування підвищених виплат за умови досягнення робітниками високих норм виробітку. Такий підхід мотивував людей працювати з максимальною продуктивністю, оскільки невиконання норм призводило до зниження оплати праці. Основним, на думку Ф. Тейлора, завданням управління

підприємством є забезпечення максимального прибутку для підприємства у поєднанні з найвищим добробутом для кожного зайнятого на підприємстві працівника.

З метою пошуку нових дієвих мотиваційних механізмів у 1930-ті роки виникла школа «людських відносин» або «психологічна» школа управління (М. Фоллет, Е. Мейо, Ч. Бернард), що розглядала людський фактор як ключовий елемент підвищення ефективності управління, акцентуючи основну увагу на соціально-психологічних аспектах менеджменту. Представники школи «людських відносин» вважали, що мотивація дозволяє задовольнити не тільки індивідуальні потреби особистості, а й загальні цілі організації. Вони стверджували, що мотивація на основі застосування лише «батога та пряника» є недостатньою, економічні інтереси не є домінуючими, а вирішальний вплив на трудову активність і продуктивність праці чинять не матеріальні, а морально-психологічні фактори.

Американський соціолог Мері Паркер Фоллет у своїх роботах вказує на роль особистості в ефективному виробництві, досліджує вплив на продуктивність праці психологічного клімату та мотивації. Вона підкреслювала, що творча влада індивіда проявляється не тоді, коли бажання одного домінує над всіма, а коли бажання всіх об'єднуються в єдине ціле [284], тому працівники, які братимуть участь у розробці та прийнятті рішень, будуть більш вмотивовані до втілення їх у життя. Розвиваючи цю думку, автор запропонувала покласти в основу ефективного управління принцип участі працівників в управлінні – «влади з іншими» або «спільної влади» (на відміну від традиційної «влади над іншими»). Дослідниця вважала, що на зміну економічному підходу і концепції «економічної людини», для якої основною була матеріальна вигода, має прийти концепція «соціальної людини», для якої більш важливі духовна винагорода, відносини в колективі та якій притаманні бажання самовираження, визнання і т. ін.

Значний внесок у розвиток теорії мотивації зробив відомий американський психолог і соціолог Джордж Елтон Мейо. З метою дослідження

факторів, які впливають на ефективність праці, він та його колеги в 1927–1932 рр. провели низку експериментів, що отримали назву «Хотторнські експерименти», і дійшли таких висновків: 1) у рамках організації працівники схильні об'єднуватися в певні групи; 2) працівники включені в групову поведінку, і їх ставлення до організації, системи управління в ній та виконання своїх обов'язків значною мірою визначається цими групами; 3) якщо керівники не створюють в організації сприятливий соціальний клімат, то працівники відчують розчарування в роботі, що може зумовити їхню більшу лояльність до групи, ніж до організації, та знизити продуктивність роботи [285, с. 121–151]. Серед різних чинників, що впливають на продуктивність праці, Е. Мейо особливе місце відводив людському. Експерименти в Хотторні засвідчили необхідність дослідження мотивації в міжособистісних відносинах та психологічних явищ у групах людей. Отже, ефективне управління має враховувати не тільки економічні, а й соціально-психологічні фактори мотивації персоналу.

Іншим впливовим представником школи людських відносин був Честер Бернард, який у рамках організаційної теорії державного управління розвинув концепції влади та стимулів. На його думку, влада в організаційній ієрархії спрямована не тільки зверху вниз, а й у зворотному напрямку, адже підлеглі проявляють владу, відмовляючись підкорятися наказам керівництва. Продуктивність праці індивіда залежить від ступеня забезпечення його особистого задоволення й вигоди, тому основним обов'язком керівників, на думку Ч. Бернарда, має бути забезпечення збалансованого управління системою мотиваційних механізмів. При цьому така система повинна включати не тільки економічні, але й соціально-психологічні стимули (престижність роботи, гідні умови праці тощо). Ч. Бернард вважав, що поряд зі спроможністю досягати поставлених цілей ефективність установи залежить також і від адекватного стимулювання персоналу.

У другій половині XX століття розпочинається активний розвиток теорій мотивації, які залежно від мотиваційних методів впливу на працівників

поділяються на дві групи: змістовні (теорії задоволення потреб) та процесуальні. Перші пояснюють поведінку людини мотивами, основою яких є ті чи інші потреби; другі встановлюють той чи інший набір факторів, що взаємодіють між собою в психологічному процесі формування мотивів поведінки.

Ієрархічна теорія мотивації А. Маслоу. Абрахам Маслоу, досліджуючи людські потреби та їх вплив на мотивацію, розробив ієрархічну теорію мотивації, або теорію «ієрархії потреб». У своїй роботі «Теорія людської мотивації», опублікованій у 1943 році, він зазначав, що кожній людині притаманні п'ять основних (базових) мотивуючих потреб, розташованих за такою ієрархією (у порядку зростання): фізіологічні потреби (потреби в їжі, воді, відпочинку, сні тощо); потреби в безпеці (потреби в захисті, безпеці, стабільності, свободі від страху, хвилювань і хаосу, захисті від заподіяння фізичної та емоційної шкоди); соціальні потреби (дружба, любов, належність (прихильності) до чого-небудь); потреби в повазі та визнанні (потреби в самоповазі, визнанні чи повазі інших, славі, успіху, увазі); потреби в самоактуалізації (потреби в самореалізації, прагнення людини до самоствердження (розвитку здібностей)).

А. Маслоу стверджував, що людина переходить від одних потреб до інших по мірі їх задоволення, при цьому задоволення потреб нижчого рівня (фізіологічні потреби та потреби в безпеці) спричиняє активізацію потреб високих рівнів «піраміди». Науковець вважав, що незадоволені потреби, виступаючи як фактори мотивації, впливають на поведінку людини, а потреби, які вже значною мірою задоволені, більше не мотивують її. Основними положеннями ієрархічної теорії мотивації Маслоу є такі: людині притаманні потреби різних рівнів, але не завжди потреби якогось одного рівня домінуватимуть; людина відчуватиме необхідність у задоволенні потреб вищого рівня тільки після того, як значною мірою задовольнить потреби нижчих рівнів [291, с. 9]. Таким чином, згідно з теорією ієрархії потреб, обов'язок ефективного менеджера полягає в тому, щоб своєчасно з'ясовувати актуальні

потреби, які рухають кожним з працівників, і приймати рішення щодо їх задоволення з метою підвищення ефективності праці робітників.

Водночас слід зазначити, що видатний український учений і державний діяч Михайло Михайлович Туган-Барановський на півстоліття випередив А. Маслоу щодо розробки теорії людських потреб і змістовної мотивації працівників. М. Туган-Барановський одним з перших у світі ще в 1904 році у статті «Психологічні фактори суспільного розвитку» здійснив чітку класифікацію потреб, виділивши п'ять груп: 1) фізіологічні – для безпосередньої підтримки життя; 2) статеві – для підтримки почуття спадковості; 3) симптоматичні інстинкти та потреби; 4) альтруїстичні; 5) потреби практичного характеру, що ґрунтуються на практичних інтересах. Учений надавав особливе значення психологічній мотивації людської діяльності, національним почуттям, традиціям, духовним чинникам, релігійним поглядам.

Теорія мотивації Д. Макклелланда. Дослідник людської мотивації, Девід Макклелланд у теорії трьох потреб, або теорії набутих потреб, акцентує увагу на трьох групах основних, актуальних мотивів або потреб, які не є вродженими, а набуваються людьми в процесі накопичення досвіду: потреби успіху (досягнень), тобто намагання перевершити інших або існуючі стандарти, передбачають активізацію зусиль для найкращого вирішення складних проблем і досягнення успіху в результаті активної діяльності, готовність брати участь у прийнятті складних рішень і нести за них персональну відповідальність; потреби у владі, що виражаються як бажання керувати, прагнення впливати на поведінку інших людей і бути впливовою особою, та потреби в аффіліації (належності), тобто потреби в причетності, дружніх і тісних міжособистісних стосунках з колегами по роботі, бажання відчувати прихильне ставлення інших до себе [293, с. 21, 50]. Люди намагаються в тій чи іншій мірі задовольнити всі ці потреби, але одна з них завжди домінує, тому успішний керівник повинен оцінити ці потреби для кожного зі своїх працівників і створити необхідні умови для їх задоволення. Д. Макклелланд розробив експериментальний спосіб вимірювання



індивідуальних відмінностей у мотивації досягнення. Він вважав, що всім людям притаманні два види мотивації: мотивація успіху і мотивація запобігання поразки, невдачі. У 1961 році в книзі «Суспільство досягнення» науковець зазначав: мотивація досягнення слугує важливою запорукою економічного процвітання. Оцінивши ступінь вираженості відповідного мотиву в суспільстві, можна зі значною достовірністю передбачити тенденцію економічного зростання. Таким чином, Д. Макклелланд установив зв'язок між результативністю роботи людей і потребами належності, влади, успіху, задоволення яких він вважав головним фактором високої продуктивності людей, економічного зростання організації та суспільства в цілому.

Мотиваційно-гігієнічна теорія Ф. Герцберга. Досліджуючи мотиви трудової поведінки персоналу та шляхи підвищення її ефективності, Фредерік Герцберг розробив мотиваційно-гігієнічну теорію (теорію збагачення роботи або двофакторну теорію). Згідно з нею, для підвищення ефективності праці слід як використовувати дієві мотиватори, так і створювати належні соціально-психологічні умови праці. За Ф. Герцбергом, максимальний мотиваційний ефект досягається за умов комплексного підходу, пов'язаного з використанням як факторів мотивації (задоволення), так і гігієнічних факторів (факторів підтримки або незадоволення). Перші фактори, пов'язані зі змістом праці, і є внутрішніми щодо праці чинниками, що викликають почуття задоволення роботою (зацікавленість в праці, відповідальність, безпосередня робота, досягнення в роботі, розвиток, успіх, визнання, службове просування, творче зростання). Другі фактори пов'язані з оточенням, в якому здійснюється діяльність, і є зовнішніми щодо праці чинниками, що спричиняють незадоволення працею (політика компанії, її керівництво, спосіб контролю, стосунки з безпосереднім керівником та керівництва з підлеглими, відносини з колегами по роботі, умови праці, заробітна плата, соціальний статус, безпека, особисте життя) [212, с. 400–401; 287; 288]. Науковець вважав, що самі по собі гігієнічні фактори не зумовлюють задоволеність працівників своїм становищем, вони не мотивують людей до праці, але впливають на ефективність дії

мотиваторів. Ураховуючи положення розробленої Ф. Герцбергом концепції, можна зробити висновок, що для заохочення до праці необхідно усунути чинники, що спричиняють незадоволення, і сконцентрувати увагу на мотивуючих факторах, які забезпечують задоволення роботою і сприяють досягненню високих результатів.

Мотиваційна теорія справедливості Дж. Адамса. Згідно з мотиваційною теорією рівності (справедливості), основні положення якої були сформульовані Джоном Стейсі Адамсом, ступінь мотивації людини до праці залежить від справедливості оцінки її діяльності. Теорія справедливості базується на порівнянні отримуваної віддачі за працю – «трудового виходу» (винагорода, оплата праці, визнання, просування по службі та ін.), трудового внеску працівника – «трудового входу» (освіта, досвід, кваліфікація, фізична праця, витрачені зусилля і здібності тощо) і ступеня справедливості (несправедливості). Зміст теорії зводиться до такого: у процесі трудової діяльності працівники порівнюють персональну винагороду, отриману за працю, з витраченими зусиллями, а потім зіставляють результати з показниками, отриманими співробітниками, які виконують аналогічну роботу. Відчуття справедливості виникає, якщо працівник впевнився в тому, що його співвідношення «винагорода-внесок» практично дорівнює співвідношенням інших співробітників, з якими він себе порівнює. У такому випадку він переконується, що до нього ставляться неупереджено, справедливо, тобто мотиваційні фактори діють нормально і у нього не буде причини змінити свою поведінку в бік збільшення чи зменшення своїх зусиль. Якщо ж працівник з'ясовує, що співвідношення віддачі, яку він отримує, та його внеску у виконання роботи не збігається з відповідним показником для інших працівників, має місце несправедливість. Якщо співвідношення є нижчим, це свідчить про занижену винагороду, що призведе до спаду ділової активності, демотивації, прагнення підвищити винагороду; більше значення показника вказує на завищену винагороду, що спричинить збереження обсягу зусиль, які витрачаються працівником, на колишньому рівні або навіть їх збільшення. У

будь-якому разі виявлення дисбалансу викликає у працівників бажання відновити справедливість, що мотивує до досягнення балансу. Мотивація в теорії рівності знаходиться у безпосередній залежності від почуття справедливості. Дж. Адамс вважає, що виявлена несправедливість впливає на рівень зусиль, які докладає працівник, призводить до напруженості, зниження або підвищення мотивації до праці, що в результаті відображається на ефективності діяльності. Таким чином, згідно з теорією справедливості, працівників хвилює не лише абсолютний розмір винагороди, отримуваної за витрачені зусилля, а й відносний – співвідношення між власною винагородою та винагородами інших [275]. З метою забезпечення дієвої мотивації та досягнення необхідного «балансу справедливості» система оплати праці та побудови цілей повинна бути прозорою, чіткою і зрозумілою для всіх працівників. Необхідно об'єктивно оцінювати трудовий внесок працівників, не допускати дисбалансів, оскільки, допоки працівники не впевняться, що вони отримують справедливу винагороду, вони зменшуватимуть інтенсивність праці, а це негативно відобразиться на ефективності діяльності.

Мотиваційна теорія постановки цілей Е. Локка. Засновником теорії мотивації, що базується на цілепокладанні, вважається Едвін Локк. Першою ґрунтовною працею з теорії постановки цілей була опублікована в 1968 році стаття Е. Локка «Про теорію мотивування і стимулювання цілями». Теорія постановки цілей базується на тому, що діяльність людини визначається цілями, які вона свідомо ставить перед собою і заради досягнення яких вона здійснює певні дії. Зміст моделі процесу мотивації шляхом постановки і досягнення цілей зводиться до того, що людина визначає для себе цілі, яких необхідно досягти, виконує певну роботу, досягає запланованих результатів та отримує від цього задоволення. На визначення цілі та готовність людини витратити певні зусилля значною мірою впливають чотири фактори: складність цілі (характеризує рівень професіоналізму і ступінь виконання, необхідний для досягнення цілі), специфічність цілі (відображає ясність, чіткість, точність, реальність, визначеність цілі), прийнятність цілі (визначає ступінь сприйняття цілі

людиною як власної) і прихильність цілі (відображає готовність витратити необхідні зусилля для її досягнення). Важливим аспектом теорії постановки цілей є задоволеність працівника результатом. Якщо внаслідок здійсненої працівником діяльності отримано позитивний для працівника результат, то він задоволений і його мотивація зростає, інакше – виникає незадоволення та зниження мотивації. При цьому на задоволеність чи незадоволеність людини результатами праці впливають внутрішні щодо неї процеси (оцінка людиною отриманого результату з позиції його співвіднесення з поставленими цілями: якщо встановлена ціль досягнута, то людина задоволена, якщо ні – незадоволена) і зовнішні процеси (оцінка оточуючими результатів праці: позитивна оцінка оточуючих (подяка керівництва, схвалення колег, просування по службі, підвищення оплати праці та ін.) викликає задоволення, негативна – відповідно, незадоволення).

Концепція партисипативного управління. Термін «партисипація» означає залучення найманих працівників до прийняття управлінських рішень. Згідно з концепцією партисипативного управління, участь працівника в діяльності та управлінні організацією, що виходить за межі його функціональних обов'язків, сприяє підвищенню ефективності організаційно-управлінських рішень, реалізації певних вторинних потреб працівника. Якщо працівник отримує задоволення від участі у внутрішньо організаційній діяльності, це позитивно відображається на його безпосередній роботі, максимально розкриваються його здібності та можливості, він працює з більшою віддачею та ефективністю. Партисипативне управління, надаючи працівнику право приймати рішення, що стосуються його роботи, мотивує людину до ефективнішої праці. Крім того, партисипативне управління не тільки сприяє тому, що працівник краще виконує свою роботу, але й призводить до більшої віддачі та зростання внеску кожного окремого співробітника в життя організації, тобто відбувається більш повне використання потенціалу людських ресурсів організації для її розвитку. Концепція партисипативного управління кореспондує з іншими теоріями мотивації, що приділяють основну увагу впливу різних груп потреб на

поведінку людини. Участь працівників у прийнятті рішень, визначенні завдань та їх подальшій реалізації сприяє задоволенню цих потреб. Завдяки широкій участі працівників у виробленні заходів для вдосконалення діяльності організації задовольняються їх потреби у самореалізації, самоствердженні, визнанні. Виходячи з положень теорії партисипативного управління, в основі стосунків керівників з найманими працівниками лежить делегування повноважень, використання дорадчих принципів. Цілі партисипативного управління полягають у тому, щоб досягти підвищення рівня задоволення працівників своєю діяльністю в організації та забезпечити підвищення ефективності діяльності [166, с. 218–220].

## **Тема 11. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

11.1. Стратегічна роль персоналу в системі менеджменту органів влади

11.2. Місце та роль стратегії в діяльності керівника органу влади

11.3. Організаційна культура в системі стратегічного управління

### **11.1. Стратегічна роль персоналу в системі менеджменту органів влади**

На початку 1990-х рр. у теорії стратегічного управління сформувався принципово новий підхід до розуміння його сутності та специфіки. Його основним об'єктом стає персонал, його діяльність, процеси та організаційні структури, пов'язані з ним. У зв'язку з цим стратегічне управління перетворюється на прикладний інструмент, який спрямовує всі підрозділи організаційної структури на визначення та реалізацію спільної мети. Відтак теоретично стратегічне управління виступає мобілізаційною основою підвищення рівня ініціативності управлінського персоналу.

У цей час відбувається трансформація управління персоналом в управління людськими ресурсами, змінюються цілі та завдання кадрової роботи, підвищується статус працівників кадрових служб [150]. Це свідчить про формування нових методологічних засад розуміння стратегічного управління персоналом, яке закладає підвалини розвитку нової предметної галузі у сфері адміністративної науки – стратегічного управління персоналом. Важлива роль стратегічного підходу до управління персоналом пояснюється тим, що він гарантує можливість отримання синергетичного ефекту при чіткому дотриманні певних умов. Відтак формується нова модель суспільства, основу якого складають інтелект, інформація та інтерес.

У сучасних умовах відбувається принципова зміна місця та ролі персоналу у розвитку та функціонуванні організаційних структур державного управління. Передусім це пов'язується з генезою організаційних відносин,

відповідно до чого зменшується стратегічна роль керівника, замість чого посилюється стратегічна спрямованість персоналу. Замість відносин «керівник – персонал» формуються відносини єдиного колективу, кристалізується нова модель стилю управління XXI століття – партиципативно-кооперативного або співучасного. Персонал все активніше включається в обговорення організаційних проблем стратегічного та тактичного спрямування, керівники органів влади вже не можуть діяти самостійно і вимушені шукати допомоги у своїх підлеглих [170].

Особливого значення набувають дослідження, які чітко прописують методологію ідентифікації стратегічних вимог до персоналу в органах влади. Цікавим є бачення таких вимог, представлене швейцарським вченим М. Хільбом, який висуває потребу формування гуманістичного персоналу, під яким він розуміє «людей з холодною головою, гарячим серцем та дієвими руками». Саме такі люди в змозі будувати оригінальні плани, підкріплювати їх справами, проявляти ініціативу та діяти відповідно до приписів організаційної структури.

Фундаментальну методологічну основу становлення стратегічного підходу до управління персоналом в органах влади становить концепція системного аналізу. У межах цієї концепції вперше було розроблено такі загальносистемні критерії, які дозволили чітко обґрунтувати стратегічні принципи розвитку управлінських структур. Саме системна методологія в управлінні персоналом дозволяє чітко пояснити, чому деякі організаційні структури розвиваються успішно, а інші переживають занепад або їм загрожує криза [245, с. 75]. У межах системної методології М. Сухорукова вказує на доцільність стратегічного розуміння ролі персоналу у організації управлінської практики саме тому, що воно дозволяє ідентифікувати основні умови та фактори, які визначають результативність функціонування системи стратегічного управління персоналом загалом. У межах цього підходу Дж. Евансом, в першу чергу, було виявлено сукупність тих властивостей і якостей, які, з одного боку, визначають перспективні можливості і межі функціонування персоналу за тих або інших

зовнішніх умов, з другого – є відносно стійкими, тобто не можуть бути змінені за короткий термін [268].

Аналізуючи методологічні засади становлення стратегічного підходу до управління персоналом, необхідно також проаналізувати категоріальну базу розуміння стратегічного управління. У більшості наукових досліджень стратегічне управління розглядається як певний взірець, до якого прагне наблизитись організація. На думку Д. Аббея, найчастіше таким взірцем виступає успішна управлінська система, де доцільним є аналіз її позитивних сторін діяльності й намагання скористатися досвідом [274].

На особливу увагу в межах даного аналізу також заслуговує концепція К. Андрес, у межах якої доведено стратегічну роль персоналу в організації державно-управлінської практики. Отже, науковець вважає за необхідне обґрунтувати аксіологічний підхід до стратегічного управління персоналом, яке має на меті створити ідеальну модель організації, що базується на запровадженні сучасних методик стратегічного аналізу соціально-політичної та економічної ситуації [277].

У сучасній літературі можна виокремити дві основні концепції становлення стратегічного управління персоналом – філософську та організаційно-управлінську. Саме це у визначеному напрямі особливої уваги заслуговують праці відомих спеціалістів зі стратегічного управління: І. Ансоффа, Г. Мінцберга, А. Чандлера, А. Томпсона.

На думку І. Ансоффа, під стратегічним управлінням персоналом слід розуміти систему організації функціонування управлінської системи, засновану на розробці, імплементації, реалізації і корегуванні стратегії. Проте розуміння фахівцями самого терміну «стратегія» далеко не однозначне [13].

Важливу роль у розробці методологічних засад становлення стратегічного підходу до персоналу становить також концепція Дж. Блека. У межах своєї концепції вчений акцентує увагу на аналізі різних аспектів управлінської системи організації діяльності персоналу. Відповідно до цього ним ідентифіковано основні принципи та рівні розвитку персоналу в межах



організаційної структури. Це свідчить про те, що персонал у концепції вченого розглядається безпосередньо як ресурсний інструмент розвитку системи управління загалом. Така система управління, на його думку, набуває завершеності та функціональності саме завдяки активній ролі персоналу. А відтак саме останній має здійснювати функцію структурування системи управління. Це припущення дозволило вченому структурувати стратегічне управління персоналом, складовими якого виступають: «місія-цілі-стратегія» і «місія-стратегія-ціль».

Не менш важливу роль у становленні стратегічного підходу до персоналу також відіграє концепція М. Тонетті, в межах якої стратегічне управління персоналом розглядається як спосіб досягнення цілей управлінської системи [243, с. 16].

Представники іншого напрямку, відповідно до якого такі вчені, як Н. Чижев, Б. Бойд, Н. Фосс розглядають стратегічне управління персоналом як інструмент реалізації принципів та орієнтирів, що містяться в управлінській діяльності. На думку Н. Фосса, цілі управлінської системи винесені тут на нижчий рівень узагальнення, оскільки формулювання мети повинно відповідати властивостями конкретності, спостереженості і вимірюваності (для визначення ступеню реалізації мети). При першому підході стратегічне управління персоналом розглядається як спосіб реалізації цілей.

Однією з основних проблем у межах сучасної державно-управлінської науки щодо обґрунтування стратегічної ролі персоналу в органах влади є відсутність практичного обґрунтування стратегічної ролі у системі організації управлінської діяльності. Численні концептуальні підходи не пов'язані один з одним і не існує єдиного підходу щодо їх застосування на практиці [93, с. 106-111].

Доцільно відзначити, що відсутнім є загальноприйняте розуміння «теорії стратегічного управління». Досить часто теорію стратегічного управління ототожнюють з теорією стратегічної організації. Вперше на таку методологічну відмінність було звернуто увагу М. Альбертом, І. Барцицем, Л. Грейнером. На

думку останнього, з формальної точки зору це дві різні теорії, оскільки основним предметом першої є перебіг економіко-управлінського процесу (управління), тоді як предмет іншої – функціонування економічного об'єкту (організаційна система) [286].

Аналізуючи сутність даної проблематики, особливу увагу слід приділити розмежуванню понять «стратегічне управління» загалом та «стратегічне управління персоналом» зокрема. Такий аспект найбільш концептуально було розроблено такими вченими, як О. Віханський, В. Дергунов, О. Емельянов, В. Катков, І. Маслов. На думку В. Каткова, управління персоналом у вузькому сенсі характеризує власне розуміння сутності управління, тоді як управління персоналом спрямоване на реалізацію відповідних організаційних цілей, досягнення яких покладається на персонал [103].

Не менш важливу роль у становленні стратегічного підходу до розуміння персоналу відіграє підхід, представлений такими вченими, як П. Мілгром, О. Мориссей, В. Сараєв, А. Бурмістров. На думку В. Сараєва, А. Бурмістрова, які зазначають важливість чіткого розмежування методологічних сентенцій розуміння стратегічного управління організацією та стратегічного управління персоналом [217]. Більш конкретизовано цей підхід представлено у концепції Ю. В. Синятіна, на думку якого, стратегічне управління персоналом характеризує певну умовність управління, оскільки мета в цьому випадку виражається у досить загальних термінах – «стабільний розвиток», «досягнення ділового успіху» [223]. Стратегічне управління персоналом є більш функціональним і ширшим концептуально, а тому під ним варто розуміти стратегічне регулювання функціонуванням, тобто організація і контроль на основі встановлення загальних принципів, за якими має діяти персонал [223].

На особливу увагу в межах даного аналізу також заслуговує концепція А. Грінберга, в межах якої доведено, що стратегічне управління персоналом має орієнтуватися на цілісну концепцію управлінської системи в часі та просторі, де вона функціонує, зокрема – в ідеологічній сфері [232]. Це свідчить про те, що теоретична база для стратегічного управління повинна носити

системно-інтеграційний характер. Відтак це дозволило створити в межах західноєвропейської науки так званий системно-інтеграційний підхід до розуміння системи управління персоналом. Прихильниками такої концепції стали В. Тарасов, Л. Уманский, А. Кібанов, В. Юкаєва, Г. Клейнер. На думку останнього, стратегічне управління персоналом переважною мірою спрямоване на еventуальну динамізацію [110, с. 31-56].

Важливу роль у становленні стратегічного підходу до управління персоналом відіграє аналітико-стратегічна концепція, розроблена такими вченими, як О. Доннел, В. Кнорітані, Р. Марр, Т. Ковальова, Д. Лемдел. На думку Т. Ковальової, потенціал персоналу в сучасних умовах суспільного розвитку не охоплює весь простір управлінської системи, оскільки він начебто просвічує через її оболонку [112, с. 55]. Проте, Т. Ковальова ставить цікаве у методологічному плані питання, яке переважно стосується того, чи відноситься персонал взагалі до ресурсу управлінської системи і чи у такий спосіб він здатен підвищити її потенціал. Відповідь вченого є неоднозначною, оскільки він наполягає на тому, що вирішити таку методологічну суперечність можливо лише завдяки динамізації зовнішнього середовища, а тому тут потенціал є в деякому розумінні умовною категорією.

При цьому слід відзначити, що ці теорії взаємопов'язані, базуються одна на одній та в сукупності охоплюють все коло питань, що відносяться до формування і реалізації стратегії та оцінки успішності тих процесів, які забезпечують реалізацію стратегічного управління персоналом в органах влади. На думку Г. Кунца та С. О. Доннела, з формальної точки зору опис теорії стратегічного управління персоналом має включати ті ж «паспортні» компоненти, що й теорія організації, починаючи з бачення процесу стратегічного управління і понятійно-категоріального апарату й закінчуючи висновками і рекомендаціями щодо методології та методики стратегічного управління [129].

З методологічної точки зору, яка сьогодні активно обґрунтовується, використання системно-інтеграційної теорії управлінської системи означає, що

всі умови і чинники, вказані вище, повинні стати предметом стратегічного управління персоналом, зокрема – інституційні, когнітивні і культурні.

Найбільш концептуальну роль у становленні методологічних засад стратегічного підходу до управління персоналом в органах влади становить комплексна управлінська стратегія, яка включає сім розділів, що відображають відносно самостійні сфери управлінської діяльності: товарно-ринкова стратегія (стратегія поведінки на товарних ринках); ресурсно-ринкова стратегія (стратегія поведінки на ринках послуг); технологічна стратегія (стратегія вибору і оновлення технології); інтеграційно-дезінтеграційна стратегія (поведінка у сфері злиття, розділення, поглинання, квазіінтеграції і інших видів реорганізації); фінансово-інвестиційна стратегія; соціальна стратегія (у внутрішньоорганізаційному управлінні, а також по відношенню до зовнішнього соціального середовища); управлінська стратегія; стратегія формування загальноорганізаційної культури; інституційна стратегія (формування внутрішнього інституційно-культурного середовища, взаємодія із зовнішнім середовищем); когнітивна стратегія (стратегія придбання, створення, акумуляції і зберігання знань); стратегія управління еволюцією соціально-економічного генотипу (еволюційна стратегія); стратегія управління подіями (евентуальна стратегія).

Вказаним розділам відповідають поняття культурного, інституційного, когнітивного, генно-еволюційного і евентуального управління як складових стратегічного управління персоналом загалом. Особливо важливу роль тут приділяють формуванню і реалізації евентуальної стратегії. В організаціях, де реалізується регулярне стратегічне управління персоналом або здійснюється його запровадження, доцільно у складі підрозділу, що відповідає за стратегічне планування (управління), створити спеціальну групу «евентмейкерів», тобто людей, які планують і «створюють» події, перетворюють відібрані факти на події.

### **11.2. Місце та роль стратегії в діяльності керівника органу влади**

Одним з рівнів стратегічного управління в органах влади виступає керівник, діяльність якого потребує особливої уваги. Визначаючи місце та роль стратегії в організації діяльності керівника органу влади, відразу слід відзначити, що єдиної стратегії, яка пропонує найбільш ефективну формулу його функціонування, не існує. Це свідчить також про те, що універсального стратегічного управління, технологія якого підходила б для діяльності кожного керівника в органах влади також існувати не може. Діяльність кожного керівника є індивідуалізованою системою реалізації функціональних повноважень. Тому передбачає складний та унікальний процес пошуку стратегічних альтернатив, які є реальним уособленням прийняття державно-управлінських рішень.

При визначенні місця та ролі стратегії в організації діяльності керівника органу влади передусім необхідно з'ясувати сутність цього поняття. Традиційно в науці існує дві протилежні позиції щодо методології розуміння поняття «стратегія». Перша є загальнонауковою і зводиться до розуміння стратегії як чітко визначеного конкретного стану, якого необхідно досягнути протягом тривалого проміжку часу. У такому контексті поняття стратегії фіксує чіткий перелік дій, який має бути реалізований керівником, аби досягнути наперед визначеного конкретного результату. З цією метою керівник органу влади має розробити план конкретних дій з розбивкою на часові інтервали, реалізація якого має сприяти досягненню кінцевої чітко визначеної мети. Відповідно до цього під стратегією слід розуміти конкретний довготривалий план досягнення конкретної довгострокової мети, а тому вироблення стратегії є формулюванням мети та створенням довгострокового плану [222].

Ще одне тлумачення стратегії традиційно використовується в системі стратегічного управління. У цьому контексті стратегія – це довгостроковий, чітко визначений напрям розвитку організації, який стосується сфери, засобів і форми її діяльності, системи взаємин у межах організації, а також позиції організації, що наближає організацію до її цілей [36, с. 71]. Якщо цілі організації визначають те,

до чого вона прагне, що хоче отримати в результаті діяльності, то стратегія дає відповідь на питання, яким способом, за допомогою яких дій організація зуміє досягнути своєї мети в умовах зміни відповідної ситуації [36, с. 95].

Слід відзначити, що переважна більшість відомих визначень стратегії свідчить про певну механічність у її розумінні, яка здебільшого спрямована на пошук забезпечення «організаційної відповідності», тому стратегія розглядається як «інтеграція організаційних функцій». Певної методологічної корекції зазнало розуміння стратегії лише у концепції І. Ансоффа, який бачив у ній своєрідні правила організації управлінської діяльності, класифікуючи їх на чотири групи: правила, оцінки результатів діяльності персоналу; правила, за якими складаються відносини між персоналом організації та її клієнтами; правила, відповідно до яких формуються відносини між керівником та персоналом організації; правила, за якими керівник щоденно здійснює свою управлінську діяльність [13, с. 36].

Розуміючи стратегію як специфічний процес управління організацією, М. Старр та Б. Карлоф виходять з того, що стратегія у своєму розвитку має два етапи (розробку та впровадження); стратегія складається зі значної кількості рішень; стратегія має відношення до зовнішньої сфери діяльності організації.

Особливо цікаве розуміння сутності стратегії також представлено у «Великому енциклопедичному словнику», де вона розглядається «як мистецтво керівництва, загальний план реалізації діяльності керівника, виходячи із її соціально-економічних та політичних потреб [25, с. 675].

У контексті реалізації стратегічного управління сутність стратегії, на думку Л. С. Шеховцевої, складається із двох частин: 1) запланований, наперед передбачений спосіб, дія по прилаштуванню до зовнішнього середовища; 2) реактивна дія на непередбачувані події у зовнішньому середовищі, відповідно до чого стратегія розглядається як система установок та заходів, спрямованих на довгострокове укріплення конкурентної позиції організації в межах чітко установленої місії [265, с. 20]. Відповідно до цього, сутність стратегії передбачає більш загальну систему дій, на відміну від запланованої

стратегії, яка може бути виражена в стратегічному плані [265, с. 34].

Особливу увагу у контексті визначення сутності стратегії слід приділити концепції О. С. Анісімова. На його думку, стратегія встановлює загальні напрями, фокусує увагу на стратегічних галузях; до стратегії звертаються особливо в умовах змін; при формуванні стратегії не вдається враховувати всі можливості, а її реалізація завжди вимагає зворотного зв'язку, відтак це свідчить про те, що стратегія та ціль завжди взаємопов'язані [10, с. 211].

Реалізація стратегії забезпечується тактикою, виходячи із цього важлива роль належить інтелектуальному та управлінському потенціалу керівника, який має абсолютною мірою виключити випадковість у виборі варіантів дій [9, с. 73]. Такий підхід до розуміння стратегії у діяльності керівника органу влади набуває особливого значення. Так, на думку К. Клаузевіца, стратегія безпосередньо пов'язана з суспільством, механізмом державного управління. Керівник-стратег виконує замовлення держави, враховувати зовнішню значимість результату. Тактик виконує свою роботу «технологічно», виходячи із внутрішньої сутності слідування конкретній меті. Реалізовувана функція стратега і тактика вписана у систему діяльності, визначена метою організації, відповідає її структурі, завдяки тим засобам і ресурсам, якими вона володіє [109, с. 117]. Відповідно до цього під стратегією розуміється динамічно мінливу модель та особливий метод організації системної діяльності керівника у напрямі досягнення ним стратегічних цілей. Однак таке розуміння зміщує акценти щодо визначення сутності стратегії та стратегічних цілей, адже більшість сучасних дослідницьких підходів наполягає на тому, що стратегія визначає формування стратегічних цілей, а не навпаки. Проте таке розуміння сутності стратегії підтверджує статичний та водночас динамічний характер стратегії.

Відтак стратегія у діяльності керівника органу державної влади виступає у формі своєрідної установки, яка і визначає специфіку його діяльності та є своєрідним критерієм прийняття ним відповідних державно-управлінських рішень. К. Клаузевіц відповідно до такого контексту розгляду проблеми під

«установкою розуміє принципову, постійно діючу спрямованість системи діяльності організації, яка виступає своєрідним елементом механізму реалізації її політики» [109, с. 264]. Принципово важливим фактом є і те, що стратегія у діяльності керівника органу державної влади напряду пов'язується із системою суспільних відносин, оскільки тут керівник майже завжди позбавлений одноосібного права розробляти та запроваджувати відповідну стратегію. У сучасному постіндустріальному суспільстві «стратегія розробляється в межах державного замовлення в інтересах суспільства, правлячої еліти, управлінського персоналу та власне керівників-стратегів» [105, с. 178]. Тобто керівник органу державної влади має виконувати надзвичайно складну функцію: «виконуючи замовлення відповідних суб'єктів ініціювання стратегії, має трансформувати її у зручну для власного виконання форму, аби у такий спосіб гарантувати результативність своєї діяльності» [105, с. 183].

Синтезуючи значу кількість дослідницьких поглядів на сутність стратегії, під нею слід розуміти: модель діяльності людей, спрямовану на досягнення стратегічної мети (статична складова); особливий метод організації застосування комплексу соціальних і психологічних технологій стратегічного управління персоналом (динамічна складова).

Виходячи із наведених вище поглядів на розуміння сутності стратегії, можна чітко вказати на те, що стратегія є своєрідним методологічним та технологічним імперативом у діяльності керівника органу державної влади, який визначає кінцевий результат його діяльності, регламентуючи тим самим методику вибору альтернатив з урахуванням специфіки конкретної ситуації. Такий контекст розуміння стратегії визначає і місце стратегії у діяльності керівника органу державної влади, яку можна охарактеризувати як довгострокове завдання, реалізація якого має привести державно-управлінську структуру до досягнення поставлених перед нею цілей (функціональних завдань).

Саме тому в даному контексті під стратегією слід розуміти системний, чітко спланований, деталізований, усесторонній та комплексний план



забезпечення реалізації основної функціональної мети органу державної влади. Це свідчить про те, що стратегія в організації діяльності керівника органу державної влади виконує найбільш важливу управлінську функцію, за допомогою якої плани фактично перетворюються на реальні дії, результатом яких може стати конкретний результат.

Під стратегією в організації діяльності керівника слід також розуміти головну, базову мету, яка визначає місію органу державної влади, реалізація якої і є стратегічним завданням персоналу. Більше того, у цьому контексті здатність до розробки стратегічної ініціативи щодо формулювання місії організації переважною мірою належить керівнику, тоді як завдання її реалізації можуть розроблятися спільно із персоналом. Виходячи із цього, діяльність керівника та персоналу спільно носять стратегічний характер. Формулювання місії з необхідністю включає формулювання цілей організаційної структури, які і виступають критерієм прийняття керівником відповідних державно-управлінських рішень.

Стратегія у діяльності керівника органу державної влади посідає важливу роль саме тому, що вона надає їй чіткої оперативної та тактичної спрямованості, а відтак вона відкриває перспективу для його розвитку, спрямовуючи діяльність управлінського персоналу у такий спосіб, аби він володів потенціалом гнучкості, модифікації та переорієнтації своїх функціональних повноважень відповідно до потреб структури. У цьому контексті слід вести мову про стратегію як програму, яка спрямовує діяльність органу державної влади протягом тривалого часу відповідно до умов та потреб не лише організаційної структури, але й суспільно-політичного розвитку.

Відтак, наведені вище основні етапи реалізації стратегії керівником органу державної влади свідчать про його чітко структуровану діяльність, спрямовану на досягнення організаційних цілей, яким повинен слідувати конкретний орган влади. Однак така технократичність щодо визначення місця стратегії у діяльності керівника органу державної влади певною мірою суперечить традиційному підходу до її розуміння. Це безпосередньо

пов'язується з тим, що не лише кожен орган державної влади, але і його структурні підрозділи мають власну стратегію діяльності, отже кожен керівник володіє власною методикою її розроблення та реалізації.

Тобто стратегія є «генеральною спрямованістю дій керівника, наслідування якої в довгостроковій перспективі має призвести до конкретних цілей». Такий підхід до визначення ролі стратегії у діяльності керівника вищого рівня організаційної ієрархії дозволяє розуміти її як засіб досягнення організаційних цілей органу державної влади, тоді як для середньої ланки керівників структурних підрозділів вона може виступати метою досягнення конкретного результату. Відтак, слід відзначити, що саме для середньої ланки керівників органу державної влади стратегія може виступати у формі цільової установки функціонування окремого структурного підрозділу органу державної влади. Виходячи із такого контексту розуміння ролі стратегії у діяльності керівника органу державної влади, слід чітко ідентифікувати основні параметри, яким вона має відповідати, а саме: чим конкретно займається структурний підрозділ органу державної влади (які управлінські послуги він надає); що є важливим і що опосередкованим, на чому акцентує увагу структурний підрозділ органу державної влади у контексті здійснення своєї організаційної діяльності.

Дотримання таких критеріїв побудови та реалізації стратегії, в першу чергу, сприятиме реалізації відповідних стратегічних завдань органу державної влади. Ці завдання, на нашу думку, можуть бути конкретизованими у наступних положеннях: адміністративні завдання мають чітко співвідноситись зі стратегією розвитку організації, забезпечуючи формування нового типу організаційних відносин; обрана керівником стратегія розвитку державно-управлінської структури має бути чітко адаптованою до внутрішньо організаційного процесу і відповідати стилю реалізації обраної стратегії. Така відповідність у реалізації обраної стратегії досягається шляхом мотивації та стимулювання, норм та сценарних планів розвитку органу державної влади, спільних переконань та ціннісних орієнтацій персоналу; стиль реалізації

стратегії традиційно має працювати на забезпечення лідерства керівника.

Виходячи із цього, керівник у процесі реалізації своїх функціональних повноважень завжди має чітко розуміти, на яких принципах будувати свою діяльність, а відповідно до цього, яку стратегію реалізовувати, не допускаючи при цьому їх змішування. Підтвердженням цього є думка П. Урайта, який відзначає, що стратегія – це не лише мета, але й відмінне знання, як її досягти. Тобто здатність керівника розробити та оперувати стратегією свідчить про високий рівень його методологічних вмінь.

Фундаментальна роль стратегії в організації управлінської діяльності керівника органів державної влади належить тій стратегії, яка визначається метою організаційної структури та спрямована на її оптимізаційну зміну. Відтак, саме така стратегія визначає методи та прийоми діяльності керівника. На думку М. А. Робера та Ф. Тільмана, «стратегія завжди виступає у ролі організуючого начала всіх прийомів, методів, технологій, які дозволяють досягти цілей за умови її відповідності об'єктивним законам... стратегія традиційно спирається на уявлення про сутність діяльності про стан системи у минулому, теперішньому і прогнозованому майбутньому» [229, с. 179].

Саме тому при запровадженні відповідної стратегії керівник органу державної влади має запроваджувати відповідну стратегічну методику, згідно з якою він має: вивчити умови та передумови поведінки персоналу органу державної влади; спрямовувати свою діяльність на досягнення загальної ефективності, гарантуючи максимальну можливість для досягнення організаційних цілей; розробляти альтернативні варіанти оптимізації діяльності персоналу не лише структурного підрозділу, але в цілому органу державної влади; працювати над вдосконаленням структури персоналу органу державної влади; враховувати індивідуальні здібності персоналу щодо реалізації відповідних управлінських функцій.

Розробка та запровадження такої стратегічної методики визначається рівнем стратегічної культури управлінської діяльності керівника, його здатністю опанувати та самостійно розробити відповідні стратегічні цінності,

які б регламентували процес реалізації стратегічних функцій керівником органу державної влади. Здебільшого сьогодні йдеться про стратегічно-ціннісні норми, які визначаються управлінським світоглядом керівника і спрямовані на забезпечення ефективного функціонування органу державної влади. Саме тому відповідно до логіки даного дослідження стратегічна культура управлінської діяльності керівника виступатиме предметом окремого розгляду у наступному параграфі.

### **11.3. Організаційна культура в системі стратегічного управління**

Особливої уваги потребує з'ясування специфіки реалізації стратегічної культури управлінської діяльності керівника органу державної влади. Передусім, йдеться про систему стратегічних цінностей, якими має володіти керівник аби забезпечити ефективність функціонування управлінської діяльності персоналу органу державної влади.

Основу формування стратегічної культури діяльності керівника органу державної влади становить організаційна культура. Тому, відповідно до логіки розгляду даного проблемного аспекту, особливу увагу варто приділити аналізу загальнометодологічної сутності цього поняття. На думку Т. Андрєєва, під культурою управлінської діяльності слід розуміти систему знань керівника, яка має чітко співвідноситись з типологією національних культур [7, с. 40].

Необхідними умовами реалізації стратегії управління персоналом в органах державної влади є нерозривний зв'язок цього процесу з реалізацією загальної стратегії діяльності організації. Відтак, невирішеною раніше частиною загальної проблеми при цьому є необхідність приведення організаційної структури та організаційної культури у відповідність до обраної стратегії, мобілізація і розподіл стратегічних ресурсів, до яких належить персонал, реінжиніринг, загальний менеджмент якості, створення гнучких систем мотивації та стимулювання персоналу, корпоративної культури організації, чітке впровадження принципів стратегічного планування.

Створення оптимальної системи управління організаційною структурою

та організаційною культурою є недостатнім для ефективного та поступального розвитку. Тобто більше уваги слід приділити дослідженням і розбудові організаційної культури, що відповідає структурі й цілям організації. Саме тому, аналізуючи сутність стратегічної культури управлінської діяльності керівника органу державної влади, передусім, слід звернути увагу на сутність організаційної культури, яка становить її методологічну основу.

Виходячи із цього, одним із основних завдань управління персоналом є управління організаційною культурою. Для реалізації поставленого завдання в межах цієї роботи необхідно: провести характеристику організаційної культури як об'єкту управління; ідентифікувати результати, що можливо досягти при здійсненні управлінського впливу на організаційну культуру. Відповідно до цього, передусім розглянемо особливості формування організаційної культури на різних етапах розвитку організації, особливу увагу акцентуючи на ролі служб управління персоналом у здійсненні стратегічного управління.

Як правило, вперше потребу в стратегічному управлінні організація відчуває на етапі формалізації (як це зазначається у роботах Грейнера) [239]. На цьому етапі розпочинається робота з опису адміністративних процесів, впроваджуються регламенти, процедури. При цьому службам управління персоналом приділяється роль функціонального підрозділу, що, у першу чергу, забезпечує виконання наступних функціональних завдань: (а) пошук, залучення, відбір персоналу; (б) навчання й розвиток персоналу; (в) оцінка й атестація персоналу.

Таким чином, розвиток організаційної культури саме як творчої функції не є першочерговим завданням для служби персоналу. Вище керівництво зайняте більш істотними на даному етапі завданнями – розробкою маркетингової, фінансової стратегії. Тому організаційною культурою і керівництво, і служби персоналу займаються, але, на жаль, по залишковому принципу. Цей етап, як правило, закінчується структурною кризою. Тут, одним з варіантів виходу з кризи є перехід від управління функціями до управління процесами, що відбувається на наступному етапі розвитку організації – етапі

координації.

На думку О. Криванова, для цього процесу характерна певна стурбованість керівництва організації наявністю й розвитком організаційної культури, що підтверджується сучасною практикою залучення організаційних консультантів. Провідником цілеспрямованого формування організаційної культури стають, як правило, служби управління персоналом за участі й за підтримки відділу PR, враховуючи, що формування корпоративної культури розглядають як завдання внутрішнього PR [126, с. 74].

Хоча і на практиці немає чіткого поділу щодо існування організації на основі виділених вище етапів, зазвичай на кожному з етапів організація може перебувати від 2-х до 4-х років. Тому і не існує точної статистики, з якого саме року свого життя організація починає займатися питаннями стратегічного планування, коли ж відбувається перехід від функціонального управління до стратегічного. Однак завжди провідником ідеології організації виступає служба управління персоналом, що супроводжує, виступає куратором персоналу, виступає своєрідним помічником в управлінні для вищого керівництва, тобто виконує два основних завдання: методологічне й ідеологічне.

Сьогодні існує безліч визначень організаційної культури. Наведемо деякі з них, що, на нашу думку, найбільш повно характеризують процеси стратегічного управління персоналом.

Організаційна культура у розумінні провідних науковців у соціально-політичній сфері розглядається як «стійке зібрання цінностей, символів, ритуалів і історій, за допомогою яких можна управляти людьми на їх робочих місцях (теорія Діла й Кеннеді). Особливо цікавий у методологічному відношенні підхід до розуміння організаційної культури запропоновано Т. Піттерсом та Р. Уотерменом, відповідно до якого під нею вони розуміли «систему цінностей, яка поділяється всіма суб'єктами організаційного утворення, що тим самим проявляється через різні культурні артефакти: історії, міфи й т.д.» [178].

Концепція організаційної культури представлена А. Казанцевим, вносить

певні методологічні корективи і розглядається як «специфічне поєднання цінностей, відносин, норм, звичок, традицій, форм поведінки і ритуалів, які існують в організації» [89]. У межах теорії менеджменту організаційна культура розглядається як «потужний стратегічний інструмент, що дає змогу орієнтувати всі підрозділи організації і окремих осіб на спільні цілі; мобілізувати ініціативу співробітників, виховувати відданість організації, поліпшувати процес комунікації, поведінку» [231].

З метою визначення і характеристики інструментів зміни організаційної культури розглянемо практику зміни організаційної культури знову ж через призму моделі Шейна. Управлінський досвід показує, що найчастіше зміни оргкультури, в першу чергу, проводяться на I рівні, оскільки тут легше всього й зрозуміло, що і як слід робити. Наприклад, не було письмової історії організації – можна створити. Однак, якщо організація обмежується змінами тільки на цьому рівні, то це лише марна трата фінансів і часу, оскільки вплив на персонал, що відбувається на раціональному рівні, на рівні атрибутів є необхідною, але не достатньою умовою існування ефективної оргкультури.

Прямолінійна корекція організаційної культури через II рівень моделі Шейна є досить складним завданням. Ціль управлінського впливу на даному рівні – формування загального бачення місії організації, її цілей і шляхів стратегічного розвитку. Інструментами для цього служать усі можливі корпоративні заходи (свята, спортивні змагання, виїзди за місто, тренінги, у т. ч. щодо створення команди).

Найскладніший рівень для впливу – III. Як уже відзначалося нами, архетипи засновані на національній культурі й практично не підлягають зміні. Домогтися їх змін можна тільки одним способом – заміною носіїв національної культури. Як один із прикладів, тут можна навести той, що саме із цієї причини транснаціональні компанії, виходячи на нові національні ринки, надсилають для управління компанією експатів. Лише через кілька років, коли основні цінності й норми вже сформовані, на верхній управлінський рівень призначають місцевих менеджерів. Таким чином, розглядаючи ефекти організаційної

культури ми ще раз можемо простежити безпосередній зв'язок управління організаційною культурою зі стратегічним управлінням організацією.

Друге з двох основних завдань служби персоналу при стратегічному управлінні організацією є методологічним і його слід розглядати в процесі аналізу ролей служб управління персоналом при реорганізації установи. При цьому слід відмітити стандартні для функціонального управління організацією завдання служби управління персоналом (УП), такі як підбір, оцінка, навчання – делегуються керівникам самостійних підрозділів.

Важливою складовою стратегічної культури управлінської діяльності керівника органу державної влади є стратегічні цінності, які її регламентують. Основу стратегічної культури управлінської діяльності складають управлінські цінності стратегічного рівня, традиційно вони формуються в процесі отримання керівником освіти, набуття професійного досвіду та відповідними соціально-економічними та політичними факторами.

Стратегічні цінності у жодному випадку не можуть носити відносний характер у діяльності керівника, оскільки вони визначають технологію стратегічної діяльності керівника та відповідним чином критеріально обумовлюють доцільність прийняття окремих державно-управлінських рішень. У цьому відношенні особливу увагу слід приділити аналізу ціннісних орієнтацій керівника, які виступають основою формування та реалізації його стратегічної культури. Синтезуючи концептуальні підходи до класифікації цінностей, якими керуються керівники у процесі прийняття державно-управлінських рішень і які обов'язково носять стратегічний характер, слід виділити наступні: теоретичність міркування; раціональність підходу до прийняття державно-управлінського рішення; зорієнтованість на перспективний розвиток державно-управлінської структури; практичність та корисність управлінської діяльності; правотворча конструктивність та результативність; політична нейтральність; соціальна відповідальність та відсутність конфліктності; управлінська гармонія.

У процесі управлінської діяльності керівник керується відповідною



системою цінностей, яка безпосередньо і визначає форму такої діяльності, а відповідно до цього і чітко узгоджується зі стратегічними цілями органу державної влади. Відповідно до цього цілі поділяють на довгострокові (стратегія розвитку державно-управлінської структури), середньострокові (реалізація конкретних цінностей, на які спрямована дана управлінська команда органу державної влади) та короткострокові (реалізація конкретної мети, ініційованої одним із керівників структурних підрозділів органу державної влади).

Формулювання цілей має відповідати наступним критеріям, а саме:

- 1) цілі мають бути конкретними та чітко визначеними, враховують потенціал їх реалізації (наскільки підготовленим є персонал для реалізації конкретної мети);
- 2) прогнозованість цілей як умова їх ефективності (має бути чітко визначено у часовому інтервалі, коли має бути реалізована відповідна ціль);
- 3) досягнення цілей як умова підвищення ефективності функціонування державно-управлінської структури.

Виходячи із вищенаведеного, ми доходимо висновку, що цінності забезпечують формування цілей. Останні є «своєрідними мотивами поведінки персоналу в організації, оскільки він завжди бажає досягнути цілі, які узгоджені всіма членами організаційної структури... якщо ціль недосяжна через недостатність ресурсів або через зовнішні фактори, прагнення персоналу до успіху буде блоковано, а їх мотивація послаблена» [60, с. 25]. Традиційно розвиток державно-управлінської структури пов'язується із досяжністю цілей, то у певний спосіб вони можуть перетворюватись на засоби, які в межах такої структури можуть виступати у формі мотивації для персоналу, а відтак вдосконалювати її системи стратегічної культури.

Аналізуючи такий аспект проблеми, доцільно виходити з того, що розвиток державно-управлінської структури та ефективність її функціонування мають залежати від множинності цілей. Це, зокрема, свідчить про те, що «дії та рішення, необхідні для досягнення однієї цілі, не повинні перешкоджати

досягненню інших, менш стратегічно орієнтованих цілей» [100, с. 14]. Однак нездатність керівника органу державної влади забезпечити таку кореляцію цілей може призводити до конфлікту між його структурними підрозділами, а відтак це послаблюватиме можливість результативності поставлених цілей. Завдяки цьому послаблюється результативність стратегічної культури управлінської діяльності не лише керівника, але і його персоналу.

У контексті цього аспекту особливу увагу слід звернути на те, що самі по собі цілі не завжди можуть виступати важливою складовою ефективного стратегічного управління, оскільки тут важлива роль належить все ж таки стратегічній культурі управлінської діяльності керівника, яка проявляється у тому, наскільки він «правильно їх сформулює, ефективно оцінить, проранжує». Саме від такої методики формулювання та оцінки цілей залежить ефективність функціонування державно-управлінської структури. Це безпосередньо свідчить про те, що «процес стратегічного управління буде успішним лише завдяки тому, наскільки керівник бере участь у формулюванні цілей, а також якою мірою ці цілі відображають реальні цінності функціонування організаційної структури і наскільки вони узгоджуються із цінностями державно-управлінського персоналу загалом» [127, с. 74].

Структурними елементами стратегічної культури є корпоративна та організаційна культури. Традиційно корпоративна культура формується керівником і поєднує у собі базову систему цінностей організаційної структури, тоді як організаційна культура формується на основі спільної та чітко узгодженої системи цінностей персоналу органу державної влади, а тому досить часто має слабко ієрархізовану систему цінностей. Організаційна культура як важлива складова стратегічної культури традиційно виступає потужним стратегічним ресурсом, який забезпечує спрямованість усіх структурних підрозділів органів державної влади та окремого персоналу на виконання спільних управлінських цілей. Це свідчить про те, що організаційна культура завжди вимагає узгоджених дій між керівником та підлеглим йому персоналом у аспекті оптимізації їх взаємодії.

Відповідно до цього саму стратегічну культуру діяльності керівника слід розуміти як спільно розроблену керівником та управлінським персоналом систему цінностей. Відтак, саме стратегічна культура у такому розумінні забезпечує узгодженість позицій та ціннісних систем між керівником та його безпосереднім персоналом. Тому під стратегічною культурою діяльності керівника органу державної влади доцільно розуміти сукупність формальних та неформальних правил та норм діяльності, звичаїв та традицій, персональних та групових інтересів, особливо поведінки, цінностей, які в цілому являють собою адаптовану стратегію навичок та знань персоналу, а також всієї організації загалом.

Керівник у процесі реалізації своїх функціональних повноважень формує «специфічну ціннісно-нормативну систему, яка відповідає його цілям, установкам, переконанням і враховує при цьому організаційні та корпоративні цінності» [44, с. 63]. Тобто, аналізуючи методологію стратегічної культури, доцільно, в першу чергу, виходити із розуміння стратегії як однієї із форм стратегічних цінностей. Стратегічні цінності є методологічним ядром стратегічної культури. Традиційно цінності розробляються та реалізуються керівником органу державної влади, але при цьому завжди важливо, аби вони повною мірою підтримувались та поділялись його управлінським персоналом. Стратегічні цінності у такому відношенні забезпечують єдність керівництва та управлінського персоналу всіх рівнів управлінської ієрархії. Завдяки цьому формується єдність поглядів та дій між керівником та персоналом, а відтак спрощується процес ефективного досягнення стратегічних цілей організації. У такому контексті це ставить питання про формування центральної корпоративної системи цінностей, яка є своєрідним прошарком, який об'єднує у собі всі рівні ієрархії управління. Тобто слід відзначити, що центральна корпоративна система цінностей у діяльності керівника органу державної влади має свої специфічні особливості, оскільки вона повинна поєднувати у собі не лише інтереси керівника та підпорядкованого йому персоналу, але й інтереси громадськості як головного клієнта органів державної влади.

Відтак, під стратегічними цінностями доцільно розуміти набір стандартів, критеріїв та норм управлінської діяльності, які спрямовують її на досягнення стратегічних цілей розвитку та функціонування органу державної влади. Саме стратегічні цінності є своєрідним конгломератом, який забезпечує прийняття керівником тих державно-управлінських рішень, які мають стратегічну спрямованість.

Саме тому, на нашу думку, у контексті дослідження різних параметрів стратегічної культури керівника доцільно виходити із розуміння принципів узгодження цінностей та ціннісних орієнтацій між керівником та персоналом. Однак такий підхід до розуміння стратегічної культури, в першу чергу, має враховувати ментальну специфіку організації системи державної влади та функціонування державно-управлінського персоналу. У цьому контексті важлива концепція голландського вченого Г. Хофстеда, який виокремив п'ять складових елементів культури діяльності органів державної влади, які і визначають її стратегічний характер.

Функціональна спрямованість органів державної влади завжди має відображати їх стратегічну орієнтацію, за якої цінності керівника та персоналу мають враховуватись порівно. Однак така функціональна спрямованість не може бути результативною, якщо вона не буде враховувати інтереси третього суб'єкта функціонування системи органів державної влади – громадянина. А тому, чим вищими є показники стратегічної спрямованості органів державної влади, тим більшою мірою враховуються цінності всіх суб'єктів організаційної структури. Відтак, на думку А. Н. Лапіна, «чим вищими є показники короткострокової орієнтації персоналу, тим менше враховуються цінності нижчих ієрархічних рівнів управління... проголошуються цінності вищого керівництва, а не персоналу» [131, с. 40]. Виходячи з такого контексту розуміння проблеми, керівник завжди має враховувати ціннісні орієнтації персоналу при розробці відповідної стратегії його діяльності. Водночас керівник повинен опанувати методику ідентифікації себе із домінуючою системою корпоративних цінностей, оскільки за певних обставин йому може

бути простіше запровадити певну систему цінностей, ніж працювати на поширення нової, а тим більше на сприйняття її персоналом.

У цьому контексті слід вказати й на те, що стратегічна культура керівника як раз і проявляється у його здатності багатопрофільного розуміння стратегії, яка визначається функціональною та організаційною метою організації. При виробленні стратегії принципово важливо, аби вона мала якісну оцінку. Можливість здійснення якісної оцінки стратегії є критерієм реалізації стратегічної культури керівника. Тобто слід виходити із загальних вимог, яким має відповідати оцінка стратегії діяльності персоналу, і того, наскільки вона відповідає та узгоджується із конкретними цілями організаційної структури. До таких вимог належать: управлінська ефективність; конструктивність державно-управлінських рішень; професійна адаптивність персоналу; соціальна відповідальність.

## **Тема 12. РЕАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

12.1. Базові моделі реалізації стратегічного управління в органах влади

12.2. Методологія вироблення і прийняття стратегічних рішень у системі менеджменту органів влади

12.3. Особливості реалізації стратегічного управління в органах влади

### **12.1. Базові моделі реалізації стратегічного управління в органах влади**

Відповідно до логіки дослідження, особливу увагу слід приділити аналізу основних моделей стратегічного управління діяльністю керівника.

Під моделлю побудови стратегічного управління доцільно розуміти окремі техніки та методики, які визначають загальну методологічну концепцію реалізації поставлених керівником організаційних та функціональних цілей шляхом оптимального розподілу управлінського ресурсу. Моделі стратегічного управління діяльністю керівника досить часто виступають у формі управлінських та організаційних рішень, спрямованих на реформування та розвиток державно-управлінської структури.

Моделі стратегічного управління визначаються системою цілей, пріоритетів, операцій та процедур ефективної діяльності керівника щодо забезпечення функціонування державно-управлінської структури. Моделі стратегічного управління залежні від стратегії управління персоналом, а відтак чітко підпорядковані реалізації «генеральної стратегії». Тому особливу увагу доцільно приділити аналізу генеральної моделі побудови стратегічного управління діяльністю керівника органу державної влади.

Генеральна модель стратегічного управління діяльністю керівника має два основні рівні: функціонування та розвитку організаційної структури.

Функціональна модель стратегічного управління досить часто корелюється із генеральною моделлю в напрямі забезпечення функціональних

характеристик діяльності керівника. Причому функціональна модель стратегічного управління діяльністю керівника спрямована на оптимізацію діяльності персоналу органів державної влади.

У межах аналізу функціональної моделі стратегічного управління особливу увагу слід приділити аналізу концепції І. Хентце, якому вдалося класифікувати окремі функціональні блоки, що є визначальними для структуризації служби управління персоналом. Методологічна цінність цієї концепції як раз і полягає в тому, що вченим на основі чіткого розподілу функцій діяльності керівника було виокремлено принципи системи управління персоналом, що розкриває сутність функціональної моделі стратегічного управління.

До таких принципів у концепції І. Хентце належать: оптимізація систем організації праці (багатоваріантна система пропозицій, в межах якої здійснюється вибір найбільш раціонального варіанту системи управління персоналом для конкретної стратегії та умов управлінської ситуації; раціональність системи управління персоналом (залежно від поставленої керівником мети регулюється система управління персоналом, відповідно до чого упорядковується та спрямовується діяльність персоналу); пропорційність затрат на систему управління за функціями (збільшення затрат на виконання відповідних функціональних завдань перекривається ефектом отриманих від виконання інших функцій, що безпосередньо обумовлює найбільш раціональний розподіл функцій); адекватність вкладу персоналу (при формуванні системи управління персоналом за функціями необхідно враховувати рівень підготовки персоналу, перспективи його розвитку); відповідальність (високоякісне виконання своїх функціональних зобов'язань персоналом).

Технологічно запровадження функціональної стратегії має здійснюватись наступним чином. У першу чергу, має бути чітко проранжовано функціональні повноваження, на підставі чого чітко ідентифіковано, які із них найбільшою мірою впливають на результативність органу державної влади. Відповідно до цього керівник стратегічного рівня мусить чітко визначити потребу у кількості

персоналу, необхідного для того, аби забезпечити ефективність здійснення функціональних завдань, які покладаються на конкретний орган державної влади.

На другому етапі керівник повинен скласти карту ресурсно-технологічного забезпечення, що включало б чіткий план-проспект підрозділів, необхідних для виконання певних функціональних завдань. На третьому етапі має бути створено систему показників для діяльності персоналу окремих структурних підрозділів органу державної влади. Ці показники, на думку різних вчених, мають включати такі основні компоненти: результативність, якість, своєчасність виконання функціональних завдань, стабільність виконання функціональних повноважень, мобільність прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

Врахування таких показників у межах реалізації функціональної моделі дозволяє чітко ідентифікувати якість і своєчасність виконання функціональних завдань, покладених на управлінський персонал, а відтак чітко визначити перспективність вирішення проблемних питань окремими структурними підрозділами органу державної влади. Головним же пріоритетом запровадження функціональної моделі стратегічного управління є уникнення дублювання функцій між персоналом різних структурних підрозділів у виконанні відповідного функціонального завдання.

Операціональна модель стратегічного управління діяльністю керівника носить найбільш тактичний характер, оскільки впливає на всі аспекти функціонування державно-управлінської структури. Операціональна стратегія являє собою «набір правил, необхідних для прийняття управлінських рішень, якими організація керується у своїй діяльності при визначенні відносин та процедур для забезпечення діяльності організації» [55, с. 178]. Тому кожен структурний підрозділ органу державної влади повинен розробляти свої стратегії, які б чітко враховували його організаційний менталітет. У такий спосіб операціональна модель стратегічного управління забезпечує функціональну стабільність органу державної влади за умов його реформування



чи певної модернізації структурних підрозділів. Здебільшого така позиція характерна для більшості сучасних вчених, які дотримуються даного підходу у системі управління персоналом. Зокрема, А. Марков доцільність запровадження цієї моделі розглядав через операціональну ефективність, яку вона має гарантувати, адже, на його думку, саме операціональність є фундаментальною стратегією розвитку організації. Отже, вченим було чітко доведено, що досягнути такої ефективності можливо лише за умови «чітко прописаної та зрозумілої стратегії, добре відлагоджених механізмів реалізації стратегії в її операціональній надбудові, де відбуваються певні зміни» [147, с. 67]. Такий підхід до розуміння операціональної стратегії управління діяльністю керівника спрямований передусім на підвищення ефективності функціонування органу державної влади шляхом забезпечення функціональної стабільності його структурних підрозділів. Таким чином, аби забезпечити ефективність реалізації операціональної моделі стратегічного управління, керівник повинен досягнути відповідного ефекту, який, на думку Х. Метта, можливий шляхом дотримання відповідних умов. До таких умов він відносить: ефективно налагоджену систему управління; чітко відпрацьовані канали комунікації; відкритість організації до сприйняття нових ідей у сфері менеджменту; нехтування принципами бюрократичного управління персоналом.

Особлива роль у побудові стратегічної діяльності керівника належить діяльнісній моделі. Розвиток управлінської діяльності керівника закономірно здійснюється завдяки діяльнісній моделі стратегічного управління керівника. Функціональний зміст цієї моделі зводиться до розвитку управлінського професіоналізму. Діяльнісна модель напряду пов'язана з управлінською діяльністю, оскільки вона складається із двох частин: індивідуальної життєдіяльності та соціально-організованої діяльності. В основі реалізації управлінської діяльності лежить реалізація управлінських інтересів та потреб, які визначаються функціональною доцільністю розвитку системи державного управління. Саме функціональна доцільність і є визначальним критерієм результативності та ефективності діяльності стратегічного керівника органу

державної влади. Якщо керівник та його управлінський персонал не відповідають такій функціональній доцільності, то їх діяльність призводить до управлінської регресії органу державної влади.

Діяльнісна модель стратегічного управління, у першу чергу, передбачає узгодження потреб керівника і підлеглого у напрямі оптимізації їх функціональної взаємодії. Така модель стратегічного управління, на відміну від всіх інших, призводить до розвитку управлінської діяльності як керівника, так і його управлінського процесу, а тому традиційно носить соціально-організований характер. Діяльнісна модель стратегічного управління є найбільш ефективною в умовах реформування державно-управлінської структури та подолання відповідних кризових ситуацій. Така модель передусім спрямована на конструктивну діяльність керівника, яка передбачає реконструкцію причин утруднення виконання відповідних управлінських рішень, а відтак слугує новою нормою для такої діяльності. Сутність запровадження діяльнісної моделі стратегічного управління, на думку Є. В. Маслова, полягає в тому, що саме завдяки їй керівник опановує механізм діяльнісного підходу, який дозволяє йому налагоджувати стосунки з управлінським персоналом вступаючи на його безпосередню позицію [150, с. 99].

Складовими елементами діяльнісної моделі стратегічного управління діяльністю керівника, відповідно до концепції А. Авілова, виступають: рівень виконання управлінських завдань та рівень вирішення управлінських проблем. Одним із проблемних питань при впровадженні цих двох елементів реалізації діяльнісної моделі виступає відсутність чітких гностичних норм, які б регламентували управлінську діяльність керівного персоналу органу державної влади. Тому рівень вирішення управлінських завдань керівником щодо персоналу органу державної влади характеризується його здатністю реалізовувати управлінські рішення. Тобто переважно йдеться про певні корективи, які здійснює керівник у процесі діяльності відповідно до вимог конкретно управлінської ситуації. Досить часто, коли керівник демонструє ефективну діяльність, насправді вона може зводитись лише до одного – вміння

реалізовувати типове управлінське рішення шляхом самокорекції своєї діяльності або й навіть тактичної корекції керівником своїх рішень. Отже, слід відзначити, що саме самокорекція й виступає важливою умовою ефективності реалізації діяльнісної моделі стратегічного управління діяльністю керівника органу державної влади.

Основними критеріями такої моделі ймовірно можуть виступати наступні: узгодження інтересів та потреб між керівником та управлінським персоналом, що традиційно вимагає розробки відповідних принципів, механізмів та засобів роботи з персоналом; рефлексія, яка супроводжується пошуком нових методів та форм роботи з персоналом у напрямі розробки оптимізаційного підходу до організації державно-управлінської діяльності; оперативність діяльності керівника щодо врахування організаційних потреб персоналу у контексті виконання ним конкретних державно-управлінських завдань; взаємодія керівника та державно-управлінського персоналу у процесі виконання певних державно-управлінських рішень, які базуються на спільності їх організаційних інтересів.

Запровадження діяльнісної моделі стратегічного управління діяльністю керівника, на думку А. П. Ємельянова, з одного боку, спрямоване на оптимізацію взаємодії керівника та державно-управлінського персоналу, а з другого – на посилення інтеграції всіх організаційних процесів у функціонуванні окремого органу державної влади, як по горизонталі, так і по вертикалі. Виходячи із цього, «кожен працівник органу державної влади повинен розуміти рівень своєї задіяності у функціонуванні відповідної організаційної структури, а відтак чітко орієнтуватись в стандартах, на які має бути зорієнтована його робота» [75, с. 30]. При цьому слід відзначити, що головна складність, з якою стикається керівник, який обирає діяльнісну модель, полягає в «установленні проміжного міжфункціонального управління процесами, коли структура управління має бути перебудована з ієрархічної на матричну (процесорієнтовану)... члени команди мають навчитись одночасно носити дві шляпи, одну – функціональну, другу – командну» [75, с. 40].

Особливу методологічну цінність, на думку П. Дойля, складає процес-орієнтована діяльність керівника, яка базується на методології безперервного та системного покращення [68, с. 241]. Згідно з цією методологією підбираються методи та інструменти діяльності керівника, здійснюється постійне навчання персоналу, коригуються їх функціональні повноваження, видозмінюється структура та функції організаційної структури.

Діяльнісна модель стратегічного управління діяльністю керівника перебуває у тісному взаємозв'язку з моделлю корпоративних стратегій.

Під моделлю корпоративних стратегій слід розуміти набір основних цілей, напрямків, ключових планів або політик для їх досягнення, указаних таким чином, аби визначити у який спосіб організація функціонує чи планує функціонувати і який тип розвитку для себе вона обирає. Відповідно до цього, основні стратегічні дії керівника зводяться до управління своїми стратегіями у таких трьох сферах: внутрішні ресурси організації (персонал), зовнішнє середовище організації (громадськість, заради якої функціонує відповідна державно-управлінська структура) та здатність керівника спільно з персоналом формувати її відповідний образ (імідж організації). Технологічно корпоративна стратегія включає документування цілей компанії та систематизацію суджень про способи їх досягнення.

Відтак за умови реалізації моделі корпоративних стратегій важливо виходити із розуміння стратегії як процесу управління внутрішніми та зовнішніми ресурсами організації. Стратегія управління внутрішніми ресурсами передбачає розвиток навичок персоналу, інвестування у персонал кожного структурного підрозділу відповідної державно-управлінської структури. Саме тому, на нашу думку, модель корпоративних стратегій покликана забезпечити організаційну функціональність стратегічного управління персоналом органів державної влади.

Основна мета моделі корпоративних стратегій зводиться до забезпечення організації своєчасно адаптуватись до нових соціально-економічних та політичних умов розвитку. Принципово важливо відзначити і той факт, що

корпоративні стратегії досить часто спрямовані на тиражування ефективної управлінської діяльності, але забезпечити такий ефект тиражування надзвичайно складно, адже як успішні, так і провальні стратегії керівнику практично не вдається копіювати. Це пов'язано з тим, що саме здатність до такого копіювання лежить в площині досвіду, а його запозичити практично не можливо, лише отримати самостійно.

Окремою моделлю стратегічного управління є модель стратегічного лідерства керівника. Успішність та функціональна результативність органу державної влади закономірно визначається стратегією лідерства керівника. Ця модель є найбільш ефективною у тих управлінських ситуаціях, коли молоді керівники прагнуть зайняти позиції лідерів. Модель стратегічного лідерства допомагає керівнику базувати діяльність на постійному прагненні запроваджувати інновації, посилюючи організаційну та функціональну ефективність функціонування органу державної влади. Керівники, які надають перевагу цій моделі, відкриті до модернізаційних пошуків оптимізовувати діяльність не лише персоналу, власну, але й до зміни стратегічного вектору розвитку конкретної організаційної структури органу державної влади.

Модель стратегічного лідерства керівника у напрямі управління персоналом органів державної влади спрямована на «залучення персоналу високої кваліфікації з творчими і підприємницьким здібностями». Найважливішими аспектами запровадження цієї моделі є створення належної системи оплати праці управлінського персоналу, його мотивації, формування сприятливого психологічного клімату, сприяння творчості, постійне підвищення кваліфікації забезпечення можливостей службового і наукового зростання. Однак технологічним недоліком запровадження цієї моделі можуть виступати недооцінення фактора перепідготовки державно-управлінського персоналу, його соціальних гарантій, оскільки вони відіграють другорядну роль. Відповідно до цього модель стратегічного лідерства базується лише на стратегічних критеріях, які працюють на забезпечення лідерських позицій, як діяльності керівника, так і всієї державно-управлінської структури, нівелюючи при цьому функціональну

результативність тактичної діяльності персоналу органу державної влади.

Модель стратегічного лідерства також може запроваджуватись керівником в межах таких структур органів державної влади, які досить ефективно функціонують, надаючи відповідні державно-управлінські послуги, і не потребують реформування своєї діяльності. Тому керівник органу державної влади, який не потребує реформування, цілком може запроваджувати дану модель стратегічного управління, оскільки вона найбільшою мірою відповідатиме конкретній управлінській ситуації. Інакше ця модель може виявитись функціонально небезпечною, що безпосередньо позначиться не лише на технології управління персоналом конкретного органу державної влади, але й змінить стратегічні орієнтири, на яких базується діяльність керівника.

Окремою моделлю стратегічного управління, на нашу думку, також може виступати – модель стратегічної диференціації. Сутність цієї моделі полягає у реалізації такої діяльності керівника, яка спрямована на забезпечення концентрації організацією своїх зусиль за декількома напрямками. Така модель найбільш характерна для структур органів державної влади, які перебувають на етапі модернізації, навіть досить часто тривалої модернізації, а також й реформування. Така модель досить часто може призводити до трансформації загальних пріоритетних напрямів розвитку органу державної влади. Наприклад, здійснення адміністративної реформи з необхідністю, може супроводжуватись запровадженням моделі стратегічної диференціації, оскільки її метою є не лише методологічна, але й технологічна модернізація функціонування системи органів державної влади на відповідному етапі соціально-політичного та економічного розвитку суспільства.

Відповідно до логіки аналізу моделей стратегічного управління діяльністю керівника також можна окремо виділити модель стратегічної стабілізації. Така модель передбачає залучення, закріплення та стабілізацію персоналу. Її безпосередня спрямованість поширюється на забезпечення внутрішньоорганізаційного переміщення персоналу у разі функціональної необхідності органу державної влади. Складовими елементами цієї моделі

виступають: перепідготовка персоналу, надання йому відповідних соціальних гарантій.

Наступальна стратегія характеризує діяльність керівника, спрямовану на досягнення результату будь-якою ціною, вона носить яскраво виражений технократичний характер, а тому у більшості випадків вона гарантує максимальну результативність. Запровадження наступальної стратегії вимагає від керівника вміння здійснювати свої функціональні повноваження у складних умовах, здатність запроваджувати нетрадиційні методики діяльності та прийняття державно-управлінських рішень. Здебільшого керівник, який використовує таку методику діяльності, виступає як системний реформатор.

Власне стабілізаційна стратегія спрямована на забезпечення функціональної збалансованості у діяльності органу державної влади. Керівник, який запроваджує відповідну стратегію, характеризується як обережний менеджер-адміністратор, який є прихильником традиційних методів діяльності.

Стратегія виживання передбачає скорочення чисельності персоналу, а відтак це може супроводжуватись зменшенням кількості функціональних повноважень структурних підрозділів. Керівник, який запроваджує стратегію виживання, як правило, поєднує у собі жорсткі новаційні та адміністративно-регламентаційні здібності, він здатний піти на радикальні кроки у реалізації стратегії розвитку організаційної структури. На нашу думку, необхідним структурним елементом моделі стратегічної стабілізації виступає також управлінська стратегія. Піднею доцільно розуміти набір правил, прийомів та процедур, необхідних для прийняття державно-управлінських рішень, якими керується керівник у своїй діяльності при формуванні системи професійних відносин з управлінським персоналом.

Стратегічної стабілізації керівнику не вдасться досягнути, якщо він не буде спроможний розробляти та запроваджувати ресурсну стратегію. Тому керівник органу державної влади у своїй діяльності має жорстко керуватись чітко регламентованими правилами прийняття державно-управлінських рішень щодо чіткого розподілу управлінського ресурсу за напрямками функціонування

державно-управлінської структури.

Окремою моделлю стратегічного управління діяльністю керівника є споживацька модель. Запровадження споживацької моделі стратегічного управління у діяльності керівника передбачає реалізацію спільних інтересів між керівником та управлінським персоналом у процесі реалізації функціональних повноважень за умови, коли між ними не існує спільних цілей та цінностей. Отже керівник використовує персонал на власну користь, аби він працював на реалізацію його інтересів, а персонал, у свою чергу, використовує таку можливість для задоволення власних потреб.

Споживацька модель у системі стратегічного управління персоналом характеризується кризою з одного боку, високою плинністю персоналу через невдоволення своєю роботою, з другого – зберігається основний склад персоналу переважно пенсійного та передпенсійного віку. У результаті цього притік кваліфікованого персоналу знижується, зокрема має місце прихована плинність кадрів, що позначається на показниках їх неповної зайнятості та в низькій результативності. Водночас важливими характеристиками результативності споживацької моделі є сумлінність персоналу, мінімізованість ініціативності щодо запровадження новітніх технологій діяльності, імітація лояльності, підприємливість та активність, спрямовані на досягнення власних цілей.

Основним гаслом керівника, який використовує споживацьку модель управління персоналом, є «для роботи необхідні різні люди». Виходячи із цього, керівник спирається виключно на наявний потенціал управлінського персоналу, максимально використовуючи його на тих посадах, які не потребують запровадження інноваційних підходів. Основним мотиваційним прийомом лишається надання відповідних соціальних гарантій, винагород, дотримання певних формальних критеріїв. Основна функціональна мета споживацької моделі стратегічного управління зводиться до кадрового контролю за виконанням персоналом посадових інструкцій. При цьому «планування персоналу носить стихійний характер, оскільки набір співробітників



відбувається за формальними критеріями, ... відсутнє планування кар'єри, кадровий резерв, ставка робиться на залучення керівників ззовні» [235, с. 127]. Саме тому одним із недоліків споживацької моделі є нехтування принципами корпоративної культури, що позначається на умовності взаємної відповідальності та формальності етичних стандартів. Отже, така модель не дозволяє досягнути певної єдності в інтересах та конгломеративності у відносинах між керівником та управлінським персоналом. Відповідно до цього стратегічна діяльність керівника органу державної влади щодо управління його персоналом має бути побудована на паритетних засадах, а відтак обумовлює запровадження партнерської моделі діяльності керівника.

Партнерська модель передбачає налагодження взаємовигідних партнерських відносин між керівником органу державної влади та його персоналом, в результаті чого відбувається узгодження цілей та цінностей між ними, професійний розвиток персоналу забезпечується організаційною структурою, відповідно до чого відбувається розвиток організації.

У контексті реалізації стратегічної діяльності керівника важлива роль належить індифікативній моделі. Відповідно до цієї моделі відносини між керівником та персоналом у межах організації базуються на однакових цілях та цінностях. Саме тому запровадження індифікативної моделі у діяльності керівника є однією із найважливіших, оскільки вона спрямована на розвиток управлінського потенціалу організації, а відтак організація набуває певної функціональної динаміки лише у разі професійного розвитку управлінського персоналу.

Одним із недоліків запровадження цієї моделі можуть виступати ситуації, коли керівник та управлінський персонал не розуміють спільності цілей та інтересів, оскільки вони керуються лише ситуативними інтересами, а відтак розвиток організації та управлінського персоналу відбувається цілком автономізовано. Саме тому особливістю такої моделі є деструктивний характер відносин між керівником та управлінським персоналом, коли одні та інші цілеспрямовано підривають репутацію один одного. Тобто, принципово

важливо, щоб керівник визначав ефективність такої моделі за наступними індикаторами: характеристика персоналу в межах певної управлінської ситуації; принципи кадрової політики щодо мотивації, винагороди, розвитку персоналу, організації кадрової роботи; специфіка технологій управлінської діяльності, які застосовуються у роботі з кадрами; особливості корпоративної культури.

## **12.2. Методологія вироблення і прийняття стратегічних рішень у системі менеджменту органів влади**

Стратегічне мислення, яке характеризує здатність керівника накопичувати стратегічні знання, являє собою чи не єдиний спосіб формального та реального прогнозування розвитку органу державної влади. Тобто стратегічне мислення керівника складає основу прийняття державно-управлінських рішень, сприяє зниженню ризику при прийнятті таких рішень, тим самим допомагає усвідомити єдність загальної мети в межах певної організаційної структури.

Аналізуючи сутність стратегічного мислення керівника, доцільно виходити із розуміння функціональної сутності стратегії. Під останньою традиційно розуміється інтегрований набір заходів, необхідних для розвитку організаційної діяльності керівника. Аби розробити такі інтегровані заходи, керівник повинен володіти стратегічною методологією розуміння проблеми. З цією метою керівник має сформулювати системний підхід до розроблення та реалізації стратегії, адже саме це і виступає важливим засобом прийняття стратегічного рішення. Його ефективність визначається критерієм реакції на неочікувану можливість стикнутись з проблемною ситуацією. Розуміння змісту стратегічного мислення формально базується на таких правилах:

- 1) стратегічне мислення передбачає отримання чіткої, основаної виключно на фактах інформації;
- 2) стратегічне мислення керівника ґрунтується на загальноприйнятих аксіологічних положень про управлінську практику;
- 3) стратегічне мислення керівника спрямоване на передбачення перспектив розвитку організаційної структури.

Отже, стратегічне мислення керівника – це така його методологічна здібність, яка може виступати своєрідним функціональним планом, відповідно до якого спрямовується діяльність організаційної структури. Загалом стратегічне мислення завжди спрямоване на забезпечення відповідних організаційних змін у структурі. Відтак, стратегічне мислення керівника є результатом ефективної системи навчання та розвитку комунікативних здібностей.

Важливою проблемою, з якою стикається керівник органу влади в процесі реалізації своїх функціональних повноважень, є розробка та реалізація технології стратегічного управління, яка з необхідністю має супроводжуватися стратегічним мисленням. Секрет стратегічного управління – в наявності відповідного мислення, що дозволяє: здійснювати стратегічне бачення перспектив діяльності; ухвалювати стратегічні рішення (на основі аналізу); «бачити» взаємозв'язки стратегії і політики і управляти ними. Відтак стратегічне мислення базується на розвинених здібностях рефлексій, навичках набутих емпіричним шляхом (у процесі управлінської практики) або на спеціальних заняттях (організаційною діяльністю, розумових іграх) [238, с. 34].

Особливу увагу в даному контексті слід звернути на той факт, що саме стратегічне мислення забезпечує повноту розуміння методології державно-управлінських проблем та технологію їх вирішення. Це пов'язано з тим, що абстрактність, яка властива стратегічному управлінню, утруднює його розуміння, а відтак і належне здійснення. З цією метою, аби забезпечити реалізацію стратегічного управління, керівник має володіти практикою стратегічного міркування.

Стратегічне мислення спрямоване на досягнення стратегічних цілей розвитку організації. Тобто стратегічне мислення керівника є арсеналом стратегічних засобів (соціально-психологічні, організаційні технології, методи, методики та прийоми) управління діяльністю персоналу організації щодо спрямування його на досягнення стратегічної мети.

Для розуміння стратегічного мислення доцільно виходити з його

стратегічного механізму регулювання процесу прийняття та реалізації управлінських рішень (оформлених у вигляді стратегій, концепцій, пріоритетів). Відповідно до цього стратегічне мислення керівника базується на розробці альтернативних моделей розвитку організаційної структури, які мають вибудовувати чіткі пріоритети «від минулого через теперішнє до майбутнього» [13].

Стратегічне мислення керівника спрямоване на формування нового парадигмального підходу до системи управління персоналом. Такий підхід, на думку німецьких вчених, має базуватись на розробці та запровадженні нової управлінської парадигми. Основними аспектами такої парадигми виступають положення: управління персоналом має здійснюватися, виходячи зі стратегічних завдань організації, а не бути лише засобом, що реагує на проблеми, які виникають у процесі адміністративної практики; людина – найважливіший ресурс організації, а не засіб її функціонування; функції управління персоналом є основним завданням менеджменту організації [54, с. 93].

Аналізуючи специфіку стратегічного мислення сучасного керівника органу влади, доцільно виходити із того, що таке мислення передусім має носити прагматичний характер. Це, зокрема, пов'язується із тим, що стратегічне управління персоналом являє собою програмний спосіб мислення і управління, що забезпечує узгодження цілей, можливості організації та інтересів її персоналу. Відповідно до цього, саме стратегічне мислення керівника визначає «генеральний курс розвитку організаційної структури», сприяючи тим самим підвищенню мотивації, зацікавленості всього персоналу у його реалізації. Це свідчить про те, що стратегічне мислення є основою розробки та реалізації стратегічної діяльності керівника. Процес організації останньої включає не лише програми розвитку, але і ухвалення, і виконання рішень, розрахованих на перспективу. Тобто стратегічне мислення керівника носить функціональний характер, оскільки спрямоване на розробку комплексу заходів визначення пріоритетності цілей і динаміки розвитку організаційної структури,

своєчасності запровадження дій, передбачення, аналізу наслідків таких дій.

Виходячи із цього, основним критерієм стратегічного мислення керівника органу влади має бути чітка орієнтація на реалізацію стратегічних пріоритетів у довгостроковій перспективі. Це свідчить про те, що стратегічне мислення завжди зорієнтоване на реалізацію стратегічного планування. Методологічна єдність стратегічного мислення та стратегічного планування чітко простежується через основні стадії реалізації останнього. До основних стадій стратегічного планування, який ґрунтується виключно на стратегічному мисленні, належать: (а) планування, яке ґрунтується на прогнозуванні (розширення тимчасового горизонту планування; виявлення неточностей в прогнозах; розробка і застосування оптимізаційних методів прогнозування (трендовий аналіз, регресійний аналіз, моделі стимуляцій); (б) зовнішньо орієнтоване планування (плани, які базуються на стратегічному мисленні, відрізняються від статичних планів тим, що розподіл ресурсів здійснюється динамічно, відповідно до чого керівник шукає нової можливості переміщення в портфельній матриці у вигіднішу позицію шляхом набуття нових здібностей, що відповідає потребам організаційної структури); (в) безпосереднє стратегічне управління (результатом стратегічного управління є поєднання стратегічного планування та тактичного (щоденного) управління у єдиний чітко узгоджений процес, що є невід'ємною складовою прийняття ефективних державно-управлінських рішень).

Аналізуючи специфіку стратегічного мислення сучасного керівника органу влади, слід виходити із основних гносеологічних прийомів, які визначають відповідні типи прийняття керівником стратегічних рішень. До таких прийомів слід віднести: (1) можливість керівника сформулювати власну концептуальну систему, яка б дозволяла чітко класифікувати типи стратегічних завдань, що перед ним постають у процесі управлінської діяльності (стратегічні завдання визначають тип розвитку організаційної структури); (2) здатність керівника чітко узгоджувати стратегічні та тактичні завдання у процесі професійної діяльності, аби розробити альтернативні варіанти управлінських рішень; (3) спроможність керівника розробляти стратегічні методики подолання

кризових ситуацій у сучасних умовах соціально-політичного та економічного розвитку; (4) утвердження керівником стратегічної системи мотивації, відповідно до реалізації стратегічних принципів розвитку організаційної структури.

Відтак, наведені вище гносеологічні прийоми керівника щодо прийняття управлінських рішень є важливою складовою динамізації процесу реалізації стратегії. Це свідчить про те, що ефективна діяльність керівника передусім має бути спрямована на розвиток стратегічного мислення.

Стратегічне мислення керівника мусить бути спрямоване на формування його стратегічного бачення, яке виникає лише за умови спроможності керівника співставити мету та результат організаційної діяльності з логікою організаційно-управлінського мислення. Таке стратегічне бачення з позиції класиків теорії стратегічного управління дозволяє моделювати систему діяльності (будувати статичну і динамічну складові стратегії), що здебільшого і визначає її успіх. При цьому управлінець будь-якого рівня ієрархії повинен мати, як мінімум, два погляди на управлінську діяльність: конкретно на ситуацію, що склалася, і з позицій більш загального рівня. Це дозволяє змоделювати процеси на макрорівні з подальшим доповненням такого бачення конкретними знаннями. Виникає перехід між стратегічним і тактичним баченням, що дозволяє виключити руйнування різномасштабних систем діяльності, вбудованих один в одного. Завдяки цьому і відбувається перебудова мислення керівника із тактичного на стратегічний рівень, що позначається на оцінці та ставленні керівника до певних подій чи конкретних управлінських ситуацій. Тому стратегічне бачення доцільно розглядати як один із важливих структурних елементів реалізації стратегічного мислення, який забезпечує розробку та реалізацію окремих управлінських стратегій. У такий спосіб стратегічне бачення керівника органу державної влади: визначає перспективні напрями його розвитку; забезпечує формування технологій, методів, способів, прийомів стратегічної діяльності персоналу; є динамічною моделлю систематизації діяльності персоналу, відповідно до внутрішніх організаційних

потреб та вимог зовнішньоорганізаційного розвитку.

### **12.3. Особливості реалізації стратегічного управління в органах влади**

Стратегічне управління є важливим теоретичним та практико-прикладним інструментом прийняття управлінських рішень керівником. Відповідно до цього його основною метою є забезпечити нововведення в організаційній структурі у такий спосіб, аби вони гарантували її розвиток. Виходячи із цього, стратегічне управління як засіб розвитку діяльності сучасного керівника органу влади має відповідати наступним цілям: (1) забезпечити раціональний розподіл і використання персоналу, його управлінського таланту і технологічного досвіду; (2) забезпечити ефективне проведення нововведень і змін в організації шляхом системного розвитку мислення персоналу; (3) забезпечити швидку адаптацію персоналу до нових умов суспільно-політичного та економічного розвитку, а відтак працювати над пошуком нових варіантів ефективного пристосування стратегії; (4) забезпечити внутрішню координацію персоналу, яка включає координацію його стратегічної діяльності і спрямована на здійснення ефективної інтеграції структурних підрозділів органу державної влади.

Особливо цікавий підхід до розуміння стратегічного управління як засобу розвитку діяльності сучасного керівника органу влади запропоновано В. Кноррігном [111]. На його думку, стратегічне управління являє собою динамічну сукупність п'яти взаємопов'язаних між собою управлінських процесів, між якими існує стійкий зворотний зв'язок, що й гарантує розвиток діяльності сучасного керівника органу державної влади. Структура стратегічного управління, розроблена дослідником, стосувалась діяльності керівника бізнес-сектора. Адаптуючи цю структуру до діяльності керівника органу державної влади, можемо констатувати наступне: стратегічне управління складається з таких структурних елементів, які гарантують розвиток діяльності керівника. До таких елементів належать: (1) аналіз середовища; (2) визначення цілей функціонування органу державної влади; (3) вибір стратегії

функціонування органу державної влади та його управлінського персоналу зокрема; (4) реалізація стратегії функціонування органу державної влади; (5) оцінка та контроль реалізації стратегії діяльності керівника.

Проаналізуємо кожен із цих структурних елементів.

1) Аналіз середовища є важливим структурним елементом процесу організації стратегічного управління, в межах якого визначаються базові цілі органу державної влади загалом, розробляється стратегія поведінки персоналу, яка спрямована на забезпечення його функціональної мети. Аналіз середовища у цьому контексті включає мобільну реакцію керівника на умови, фактори, а також і виклики не лише державного управління, але й соціально-економічного та політичного розвитку суспільства. У такому контексті стратегічне управління має забезпечити збалансованість діяльності керівника відповідно до умов розвитку суспільства. Якщо такої збалансованості досягнути не вдасться, орган державної влади може перейти у стан адміністративно-функціональної стагнації. Аналіз середовища, як складовий елемент стратегічного управління включає такі основні параметри: макросередовище; безпосереднє середовище; внутрішня сфера організації.

Аналіз макросередовища є важливою складовою стратегічного управління як засобу розвитку діяльності керівника органу державної влади, оскільки включає вивчення різних форм зовнішнього впливу на функціонування відповідної державно-управлінської структури. До таких форм впливу належать: економіка, правове регулювання та управління, політичні процеси, природне середовище і ресурси, соціально-культурні фактори розвитку суспільства, науково-технічний і технологічний розвиток суспільства, комунікативні інфраструктури [10, с. 76].

У ролі середовища виступає управлінський персонал та його безпосередній зв'язок з громадянам у процесі надання ним відповідних державно-управлінських послуг. У свою чергу, аналіз внутрішнього середовища спрямований на чітке формулювання як мети та спрямованості органу державної влади, так і здатності персоналу забезпечувати реалізацію цієї мети



та відповідати стратегічній спрямованості державно-управлінської структури. Традиційно аналіз внутрішнього середовища здійснюється за такими основними напрямками: персонал організації, його потенціал, кваліфікація, інтереси та ідеологічні переконання; організація управління; надання послуг громадянам; маркетинг; організаційна культура.

Відповідно до цього стратегічне управління як засіб розвитку діяльності сучасного керівника органу державної влади, в першу чергу, спрямоване на встановлення балансу інтересів керівник-персонал-суспільство. Така тріада є методологічно виправданою лише в тому випадку, якщо вона гарантує баланс інтересів не лише на рівні керівник – персонал, але й на рівні збалансованості інтересів різних соціальних інститутів, від яких наряду залежить спрямованість відповідного органу державної влади, а відтак характер, зміст та спрямованість діяльності безпосереднього його керівника. У такому контексті стратегічне управління спрямоване на гарантування такого балансу інтересів, який би визначав перспективи розвитку організації, а головне – забезпечував її цільову орієнтацію.

2) Визначення цілей функціонування органу державної влади. Отже слід говорити про стратегічне управління як засіб розвитку діяльності керівника органу державної влади лише у контексті чіткого формулювання цілей його діяльності, шляхом формулювання довгострокових та короткострокових цілей.

3) Вибір стратегії функціонування органу державної влади та його управлінського персоналу зокрема. Вибір стратегії функціонування органу державної влади залежить від конкретної управлінської ситуації, а саме можливості управлінського потенціалу відповідати новим викликам часу, його здатність сформувати ефективність традиції у сфері прийняття стратегічних рішень.

4) Реалізація стратегії функціонування органу державної влади. Реалізація стратегії являє собою традиційну діяльність керівника щодо реалізації відповідного плану. Однак, на думку Е. М. Барті, не завжди наявність стратегії свідчить про реалізацію стратегічного управління як одного з варіантів

розвитку діяльності сучасного керівника [23].

Стратегічне управління відіграє важливу роль у розвитку діяльності керівника, оскільки саме йому належить здатність не лише розробляти та реалізовувати відповідну стратегію, а також і здійснювати контроль за персоналом на предмет його спроможності реалізувати відповідну стадію виконання стратегії.

5) Оцінка та контроль реалізації стратегії діяльності керівника. Реалізація стратегії створює всі необхідні умови для розвитку діяльності керівника, якщо вона вибрана правильно, то вона гарантуватиме результативність його діяльності. У результаті цього діяльність керівника може призводити до зміни внутрішнього та зовнішнього середовища функціонування державно-управлінської структури. Тому важлива роль належить організації системи контролю за реалізацією відповідної стратегії за критерієм того, наскільки вона є результативною не лише для діяльності керівника, але і всієї організаційної структури.

Виходячи із цього, слід відзначити, що важливою складовою стратегічного управління як засобу розвитку діяльності керівника органу державної влади є стратегічний контроль. Його основною метою є виявлення ефективності чи неефективності реалізації стратегії, саме того, наскільки вона сприяє досягненню поставлених цілей. Саме тому здійснення стратегічного контролю керівником органу влади має відповідати наступним критеріям: інформація повинна надходити своєчасно, аби забезпечувати коригування стратегії діяльності персоналу; інформація повинна містити правильні дані, щодо змісту контрольованих процесів; інформації про стратегічний контроль керівником за діяльністю персоналу повинна бути чітко регламентована часом [186, с. 63].

Стратегічний контроль як один із рівнів стратегічного управління сприяє розвитку діяльності керівника органу державної влади. У даному відношенні він спрямований на досягнення відповідних показників, за якими має здійснюватись оцінка результативності реалізації відповідної стратегії. До таких

показників традиційно відносять: показники ефективності; показники організації діяльності персоналу; показники, що характеризують стан зовнішнього середовища; показники, що характеризують внутрішньоорганізаційні процеси.

Загалом, слід відзначити, що саме від стратегічного контролю напряду залежить оцінка ефективності чи неефективності реалізації відповідної стратегії керівником. Це безпосередньо пов'язується із тим, наскільки показники стратегічного контролю співвідносяться з структурою інтересів персоналу органу державної влади. Підтвердженням цього є те, що стратегічне управління лише у тому випадку може слугувати засобом розвитку діяльності керівника органу державної влади, якщо воно розробляється і реалізується на основі балансу інтересів суспільства-державно-управлінського персоналу – стратегічної лінії керівництва органу державної влади.

Важливою складовою при реалізації стратегічного контролю також є створення чіткої технології виміру параметрів контролю керівником за діяльністю персоналу в органах державної влади. У цьому плані важлива роль належить виміру стану організаційної структури органу державної влади за умови відсутності стратегії та за умови її розроблення та функціонування. Здебільшого тут йдеться про чітку ідентифікацію параметрів діяльності структурних підрозділів органів державної влади щодо розробки стратегії та щодо впливу цієї стратегії. Тут важливе значення має так званий бюрократичний підхід реалізації стратегічного контролю. Його сутність полягає у встановленні чітких процедур і правил контролю за дотриманням встановлених процедур і правил.

Відповідно до цього важлива роль належить виміру та відстеженню стану параметрів організації діяльності керівника, що базується на встановленні норм відносин та систем цінностей в організації. У такий спосіб контроль перетворюється на абсолютизовану мету реалізації стратегічного управління, відповідно до чого персонал контролює результати власної діяльності та безпосередньої діяльності керівника з позиції реалізації стратегічної мети

функціонування організації.

При здійсненні стратегічного контролю також слід виходити із того, що він забезпечує порівняльну оцінку прийнятих рішень та їх коригування відповідно до критеріїв реалізації певної організаційної стратегії. Тому стратегічний контроль виступає методологічним засобом розвитку діяльності керівника органу державної влади, оскільки визначає реальний стан організації за умови прийняття відповідних управлінських рішень. Якщо такий стан буде визначено як негативний, то керівник органу державної влади вимушений буде змінити параметри контролю, навіть якщо вони будуть суперечити тактичним цілям діяльності персоналу, а значить, скоригувати загальну стратегію функціонування державно-управлінської структури. Досить часто таке коригування може зачіпати як зміну технології функціонування персоналу державно-управлінської структури, так і зміну стратегічних цілей органу влади в цілому.

Тобто стратегічний контроль є однією з форм реалізації стратегічного управління, яка забезпечує розвиток діяльності керівника за відповідною схемою. Сутність застосування такої схеми з позицій американського дослідника Дж. Пера зводиться до системного перегляду керівником параметрів контролю за діяльністю персоналу з тією метою, щоб забезпечити відповідність методів контролю певним цілям, які лежать в основі реалізації відповідної стратегії [175].

Завдяки цьому у керівника з'являється можливість системно виявляти протиріччя у взаємодії керівник – персонал у процесі реалізації окремої організаційної стратегії, а відтак, здійснювати постійне коригування параметрів стратегічного контролю. Отже, якщо параметри контролю дозволяють виявити відповідні протиріччя і ці протиріччя стосуються реалізації певної організаційної стратегії, то керівник конче вимушений коригувати цілі такої стратегії, аби у певний спосіб забезпечити досягнення сформульованої попередньої мети. Якщо шлях реалізації стратегії утруднюється, то керівник вимушений працювати над розробкою такої структури діяльності, яка б сприяла

оптимізації системи мотивації персоналу, підвищенню його кваліфікації, вдосконаленню внутрішньоорганізаційних відносин [175].

Аналізуючи специфіку реалізації стратегічного контролю як засіб розвитку діяльності сучасного керівника органу державної влади особливу увагу доцільно приділити концепції американського вченого Е. Рюлі. На думку якого, реалізація стратегічного контролю має дуже велике значення для організації діяльності персоналу органу державної влади, оскільки неправильно організована робота по контролю може створювати труднощі в його роботі організації і навіть завдавати йому шкоди. До можливих негативних проявів стратегічного контролю вчений відносить: підміну цілей організації параметрами контролю в результаті чого, співробітники починають орієнтувати свою діяльність на ті показники, за якими їх контролюють; надмірний контроль з боку керівника за діяльністю персоналу; перевантаження персоналу інформацією, яка поширюється з метою реалізації відповідних форм контролю [216, с. 101].

Аналізуючи стратегічне управління як засіб розвитку діяльності керівника, слід відзначити, що його реалізація, в першу чергу, залежить від низки факторів, які і визначають специфіку типу такого управління. Стратегічна діяльність керівника у цьому відношенні виявляється особливо залежною від таких факторів через те, що йому необхідно розробляти та реалізовувати такі адаптивні методики, які дозволяють постійно корелювати свою стратегію відповідно до нових умов розвитку системи державного управління. Такими факторами можуть виступати: (1) економічні фактори: темпи інфляції, рівень зайнятості; (2) політичні фактори: вплив політичних партій, нормативні документи органів державної влади; (3) ринкові фактори: зміна демографічних умов, показники економічного розвитку; (4) технологічні фактори: зміна та розвиток науково-технічного прогресу; (5) екологічні фактори; поява нових екологічних проблем, які зобов'язаний враховувати керівник; (6) соціальні фактори: рівень зайнятості, рівень безробіття; зміна соціальних установок; (7) міжнародні фактори: вплив сучасних інтеграційних та глобалізаційних

процесів.

Аналізуючи специфіку стратегічного управління як засобу розвитку управлінської діяльності керівника, особливу увагу доцільно приділити розгляду методики SWOT (strengths – сильні сторони, weaknesses – слабкі сторони, opportunities – можливості, threats – виклики та загрози). Запровадження цієї методики носить стратегічний аналіз у діяльності сучасного керівника органу державної влади, оскільки вона спрямована на підвищення рівня професіоналізації управлінського персоналу. Методика SWOT дозволяє проводити аналіз основних факторів внутрішнього та зовнішнього розвитку організаційної структури, а відтак на основі цього конструювати стратегію для конкретної ситуації. Дана методика є важливим методологічним інструментарієм аналізу конкретної управлінської ситуації. Однак окремі прибічники запровадження даної методики доводять її несамодостатність, що, зокрема, пов'язується із тим, що керівник, який надає перевагу даній методиці у процесі своєї діяльності, не завжди може цілком виявити сильні і слабкі сторони діяльності управлінського персоналу, оскільки вона не дозволяє повною мірою виявити та оцінити внутрішні та зовнішні фактори стратегічного розвитку організаційної структури. Проте така методика лише дозволяє виявити унікальність реалізації управлінських функцій у процесі стратегічної діяльності керівника.

## **Тема 13. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У СИСТЕМІ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

13.1. Особливості системи управління персоналом в органах влади

13.2. Сучасна концепція управління персоналом в органах влади

13.3. Базові кадрові технології в управлінні персоналом органів влади

### **13.1. Особливості системи управління персоналом в органах влади**

Процес формування державності в Україні передбачає адаптацію нових сучасних форм і методів державного управління суспільством. Тому не випадково, з точки зору вирішення актуальних проблем державного будівництва, саме менеджменту в органах державної влади та місцевого самоврядування відводиться одна з провідних ролей у цьому процесі [37, с. 3]. Успішне виконання цієї ролі передбачає досить високий рівень управління самим персоналом в органах влади.

Основні особливості менеджменту в органах державної влади та місцевого самоврядування полягають у тому, що вони функціонують в межах єдиної системи влади на основі єдиних правових, організаційних та функціональних принципів, до того ж, яка чітко регламентована нормативно-правовими актами, бюджетом та соціально обумовлена. Тоді як управління персоналом інших галузей діяльності більш-менш децентралізовано, у меншій мірі регламентовано законодавством і знаходиться в останні часи, як правило, на повному самофінансуванні, що значно поліпшує умови комплектування, функціонування кадрової служби будь-якої організації. Крім того, такі галузі соціально обумовлені у значно меншій мірі, ніж державна служба та служба в органах місцевого самоврядування.

Сучасний менеджмент у вітчизняних органах влади перебуває на стадії свого формування [172, с. 19]. Існують різні тлумачення навіть таких основних термінів, як «людські ресурси», «штати», «кадри», «персонал», «кадровий корпус», «кадровий потенціал», а також їх повне ототожнення.

Уперше визначення «людські ресурси» почали використовувати на

початку 1970-х років у американській філософії управління персоналом. Підхід до людини як трудового ресурсу тоді означав: по-перше, його персоналізацію та індивідуальний підхід до усіх працівників у межах збігу інтересів працівника та роботодавця; по-друге, визнання проблеми дефіциту кваліфікованих та висококваліфікованих працівників; по-третє, визнання необхідності витрат з боку роботодавця (часових, фінансових, організаційних тощо). Сьогодні можна поставити під сумнів ресурсний підхід до працівника як визнання його індивідуальності, оскільки він як ресурс стає одним із «допоміжних засобів» (у перекладі з французької слово «ресурс» означає «допоміжний засіб»).

Щодо термінів «кадри» та «персонал», то необхідно визнати, що навіть сьогодні деякі дослідники їх ототожнюють, а інші мають різні точки зору на їх визначення. У теорії має місце думка, що термін «персонал» об'єднує складові частини трудового колективу підприємства, отже, до нього відносять усіх працівників, які виконують виробничі функції і зайняті переробкою предметів праці з використанням засобів праці [73, с. 12]. Інша позиція розглядає персонал як категорію працівників, об'єднаних за ознакою належності до організації (апарату, відділу, служби) або до професії (управлінський, адміністративний, технічний) [177, с. 255]. Третя позиція розглядає персонал як сукупність усіх людських ресурсів організації [174, с. 7].

У словнику Ожегова зазначено, що «персонал» – це особовий склад або робітники установи, підприємства, що складають групу за професійними або іншими ознаками (наприклад, технічний персонал, обслуговуючий персонал). Виходить, що при такому визначенні зміст термінів «персонал», «кадри» і «штат» тотожний, причому підкреслюється соціологічний підхід до характеристики працівників, їх окремих категорій.

Щодо категорії «кадри», то вона представлена як основний (постійний, штатний), як правило, це кваліфікований склад працівників організації (установи). Це частина персоналу апарату органів влади [172].

Загалом, на думку багатьох сучасних дослідників, введення терміну «персонал» як множини слова «персона» замість термінів «кадри», «штатні



одиниці», «ресурси», «людський фактор», відображують зміни відношення до людей як працівників, тенденцію до відходу від ресурсного, споживчого підходу до них, до сприймання персоналу як головної цінності через унікальність його якостей та безмежних можливостей [6, с. 29].

На відміну від терміну «персонал», термін «кадри» визначає основний (штатний) склад кваліфікованих працівників організації. У XVII-XVIII столітті термін «кадри» почав застосовуватися в адміністративному управлінні для визначення штатного складу службовців (від французького – *cadre*). Доцільно ще додати, що кадри – це основна частина персоналу.

Характерними рисами кадрів є професійна підготовка, постійний характер службово-трудової діяльності, що є основним фінансовим джерелом їх існування; їх діяльність щодо фактичної реалізації чи забезпечення виконання поставлених завдань, функцій і компетенцій органу влади [172, с. 346]. Безперечно, від професійної компетентності і ділової активності кадрів, прагнення їх до самовдосконалення та службового зростання залежить динаміка і результати роботи органу влади [185, с. 310].

В умовах ринкової економіки, розвинутого ринку праці, багатоманітності форм власності та форм діяльності поняття «кадри суспільства» втрачає сенс, якщо немає зв'язку з конкретною організацією. Кадром людина може бути тільки в конкретній організації, конкретному органі влади. Для поняття «кадри» принципово важливими є: наявність спеціальних, придбаних якостей – професійних здібностей, які формуються як в процесі спеціального навчання, так і у процесі спеціалізації у конкретному виді діяльності; наявність постійного статусу в організації у відповідності до певної посади, робочого місця. Перша ознака характеризує якісну сторону кадрів організації, а друга – статус людини в організації. З втратою будь-якої з цих ознак людина перестає бути «кадром» організації та переходить у склад кадрового потенціалу суспільства.

Таке обґрунтування термінів «кадри» та «персонал» робить неможливим ототожнення їх з терміном «кадровий корпус» та «кадровий потенціал», оскільки

«кадровий корпус» об'єднує основний (штатний) професійно-кваліфікований склад державних службовців визначеної категорії, підкреслюючи корпоративний підхід до його характеристики. А термін «кадровий потенціал» визначає як очевидний, так і «прихований сукупний резерв здібностей і якостей людей, які досі не були реалізовані. Введення цього резерву в дію залежить від багатьох факторів: від попиту держави і суспільства на ці здібності, від удосконалювання організації і керування персоналом, від професійного і духовного рівня державного службовця й посадової особи місцевого самоврядування, розвитку особистості та інших» [172].

У науковій літературі можна зустріти приклади різного тлумачення терміну «управління персоналом». Одні автори у його визначенні акцентують увагу на організаційному боці процесу управління, оперуючи ціллю та методами, за допомогою яких можна досягти цих цілей; інші роблять наголос на змістовній частині, що відображує функціональний бік управління.

Одні дослідники вважають управління персоналом системою взаємопов'язаних організаційно-економічних та соціальних заходів щодо створення умов для нормального функціонування, розвитку та ефективного використання потенціалу робочої сили на рівні організації; інші – процесом створення та підтримання цілеспрямованої взаємодії та партнерства суб'єкта та об'єкта управління заради досягнення соціально значущих результатів, визначених організацією; треті – комплексною прикладною наукою про організаційно-економічні, адміністративно-управлінські, техніко-технологічні, правові, групові та особистісні фактори, засоби і методи впливу на персонал для підвищення ефективності в досягненні цілей організації [6, с. 27].

Для більш глибокого і змістовного відображення особливостей системи управління персоналом державної служби та служби в органах місцевого самоврядування сформульовано, узагальнене і доповнене визначення цього терміна. Отже, управління персоналом державної служби та служби в органах місцевого самоврядування – це цілеспрямована діяльність керівників органу влади і служби управління персоналом з формування та розвитку колективу

державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також із забезпечення соціально значущих результатів його діяльності завдяки виявленню та реалізації особистісних здібностей і якостей, професійного потенціалу та мотиваційних установок кожного державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування. Таке визначення цього терміну базується також на сучасній науковій концепції управління персоналом органів влади, яку складають зростаюча роль особистості працівника, знання його мотиваційних установок, уміння їх формувати і спрямовувати у відповідності із задачами, які стоять перед організацією [247, с. 91], і цілями, які ставить її кадрова політика. Доречно відмітити, що кадрова політика будь-якого органу влади є головною особливістю системи управління його персоналом, адже якість та безпека життєдіяльності суспільства визначаються ефективністю процесів формування і реалізації людського потенціалу як ключової складової розробки та впровадження відповідної державної політики, спрямованої на забезпечення національної безпеки України, захист її матеріальних і духовних цінностей [120, с. 3].

Принципи управління персоналом у сфері державної служби, як і у будь-якій іншій галузі діяльності, складаються із загальних і специфічних. До загальних принципів науковці відносять такі: розподілу праці – управління спеціалізацією персоналу у процесі службової діяльності; дисципліни – трудової, службової, правової, фінансової, які забезпечують організованість і порядок функціонування організації; справедливості і рівності – рівність прав та обов'язків у межах однієї категорії і їх дотримання, які є мотивацією до праці; єдності персоналу – об'єднання зусиль для результативного рішення практичних задач; узгодження особистих і суспільних інтересів – мистецтво управління, яке знаходить прийнятний компроміс; результативності – компенсації будь-яких затрат на трудову діяльність результатами діяльності; стійкості складу персоналу – фактор, гальмуючий плинність кадрів.

Очевидно, що ці принципи можуть бути притаманними будь-якій діяльності людей. Тоді як специфічні принципи повністю відображують особливості

управління у сфері державної служби, а саме: науковість, використання досягнень наукових дисциплін, які мають в якості об'єкту дослідження людини, соціальні спільноти, організації, працю; системність у сприйманні об'єктів дослідження та управління, а також факторів, які на них впливають; гуманізм, який базується на концепціях гуманізму сучасного суспільства, на індивідуальному підході, сприйманні кожного працівника – як унікальної особистості, яка володіє великим і багатограним потенціалом, у тому числі творчим; професіоналізм, який обумовлює наявності у спеціалістів служби управління персоналом адекватної освіти, досвіду та контекстуальних навиків, які дозволяють ефективно управляти персоналом; спираючись при управлінні персоналом на закон [6, с. 30].

Крім принципів управління у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування вирішальну роль грають методи управління, які спрямовують діяльність персоналу на рішення поставлених перед ним задач. Науково-обґрунтованими методами управління персоналу державної служби є такі: економічні – стимулюють діяльність персоналу, підвищують матеріальну зацікавленість до результативної роботи; соціально-психологічні – вплив на свідомість і поведінку людей у цілях соціалізації персоналу; правові – забезпечують законність діяльності персоналу; адміністративні – встановлення адміністративних норм прийняття рішень і розпоряджень; морально-етичні як засоби морального регулювання діяльності.

У практиці управління персоналом державної служби принципи і методи управління виступають як взаємодоповнюючі вимоги у роботі з персоналом. Результативність системи управління персоналом державної служби та служби в органах місцевого самоврядування забезпечується, у першу чергу, вмінням користуватися принципами і методами управління, а потім уже вмінням використанням сучасних кадрових технологій.

Специфіка державної служби та служби в органах місцевого самоврядування обумовлює ряд вимог до державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування: дисциплінованість, професіоналізм, неупередженість, нейтральність, гуманність тощо. Зрозуміло, що знайти таких

людей, оцінити їх особистісні здібності і якості, професійний потенціал, заохотити їх, результативно використати та створити умови для їх службового та професійного розвитку – завдання дуже складне і, на жаль, ще в нашій державі остаточно не вирішене. В епоху постмодернізму у владі відбувається не лише недооцінювання, а й повне ігнорування психологічної компоненти суспільного життя людей, у тому числі державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Таке небажання бачити і розуміти інших призводить до негативних наслідків: потенціал управління як фактор формування певного соціально-психологічного клімату (настрою, стану) в колективі використовується вкрай незадовільно або зовсім не використовується [176, с. 58]. Проте сьогодні необхідність активізації людської особистості в державному управлінні висуває на перший план завдання глибокого дослідження її статусу у цій сфері, а також шляхів і способів, які спонукають працівника до більш ініціативної, відповідальної та ефективної праці [163, с. 98]. Недооцінювання персоналу у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є тим підґрунтям, на якому у державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування виникають відчуття і почуття внутрішньої резигнації, внутрішньої втоми, внутрішньої мотиваційної кризи [176, с. 58], а все це зовсім не сприяє підвищенню якості державних послуг співвітчизникам. Внутрішню резигнацію можна описати як відсутність ініціативи і готовності до професійної роботи; індиферентність до результатів власної праці; мінімізацію віддачі на робочому місці; переважання конформістського настрою [176, с. 59].

Основний зміст діяльності служби управління персоналом (кадрових служб) визначені відповідно до постанов Кабінету Міністрів України від 2.08.1996 р. № 912 «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади», від 30.12.1998 р. № 2095 «Про внесення доповнень до деяких постанов Кабінету Міністрів України», від 26.07.2001 р. № 876 «Про внесення змін до Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади». Основними завданнями кадрової служби визначено: реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань кадрової роботи;

здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту; задоволення потреби у кваліфікованих кадрах та їх ефективне використання; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання; документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин [94, с. 20].

Підсумовуючи вищевикладене, можна уточнити особливості менеджменту в органах державної влади та місцевого самоврядування, що передбачають перебування в процесі становлення, а також чітку регламентацію законами, нормативно-правовими актами, бюджетом. Останнє також виступає стримуючим фактором для використання нових кадрових технологій, які базуються на оцінюванні персоналу і фактично забезпечують результативність професійної діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому обмежуються права та обов'язки керівного складу органів влади їх служб управління персоналом, а також виключається можливість прийняття інноваційних управлінських рішень, яких потребують час і вимоги суспільства. Наступною особливістю менеджменту органів державної влади та місцевого самоврядування виступає його соціальна обумовленість, яка є вирішальною в державній кадровій політиці. Це означає, що влада повинна бути відкритою для громадянського суспільства та прозорою. Забезпечити це, а також сприяти формуванню засад організаційної культури управління персоналом органів влади може така технологія оцінювання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, яка націлена на їх особистісні якості і здібності (явні і приховані), професійний потенціал і мотиваційні установки, вчасне виявлення і реалізація яких можуть забезпечити соціально значущі результати роботи будь-якого органу влади, а також досягнення цілей кожного державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування. Це пояснюється трансформацією системоцентричного типу управління персоналом в органах влади на людиноцентричний [176, с. 8] в умовах інтенсивних інтеграційних процесів.

### **13.2. Сучасна концепція управління персоналом в органах влади**

Оцінювання персоналу органів влади у контексті визначення їх особистісних здібностей і якостей, професійного потенціалу та мотиваційних установок є однією з природних функцій управлінської діяльності та важливим державним завданням. Крім того, це також є однією з головних особливостей управління персоналом в органах державної влади та місцевого самоврядування. Проте виконання такого завдання ускладнене самою специфікою державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, яка вимагає чіткої регламентації, гарантування прав і свобод людини, необхідністю забезпечення високого рівня кваліфікації і повноважень тих, хто оцінює.

Інформація про професійний стан працівників, результати їх роботи необхідні для прийняття оптимального і своєчасного управлінського рішення.

Різні доктрини наукового управління персоналом висували різні вимоги до оцінювання персоналу. Наприклад, наукова організація праці М. Вебера, яка базувалась на принципах бюрократичної організаційної культури, під оцінюванням розуміла виявлення існуючої відповідності працівника вимогам робочого місця або діяльності. Наукові розробки А. Файоля щодо класичного (адміністративного) управління персоналом висували більш конкретні критерії оцінювання: дисциплінованість, безумовне підпорядкування, підлеглість особистих інтересів колективним тощо. Неокласична школа управління персоналом Е. Мейо в його оцінюванні ставила на перше місце людські відносини: колективізм, комунікабельність, людяність тощо.

Пізніше, у зв'язку з розвитком наукомістких технологій та індивідуалізацією діяльності, з'явилася концепція контрактації в управлінні, яка вимагала оцінювання особистих здібностей, потенціалу, вміння гнучко мислити і діяти задля досягнення результату, схильність до безперервного професійного розвитку. З формуванням парадигми командного управління оцінювання мало на меті виявлення усіх умінь, які забезпечують результативну роботу у єдиній команді.

Основною специфікою сучасного етапу розвитку менеджменту в органах влади виступає людиноцентричний підхід як імператив державного управління. Така позиція відображує сучасну політику держави з управління персоналом органів влади, яка сконцентрована на «персоні» державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, на особистісних можливостях і мотивах до праці, з метою досягнення високого професійного рівня державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, їх відповідності вимогам суспільства, а також цілей самого державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування. Таке управління персоналом, яке націлене на людські професійні можливості, в останніх наукових публікаціях отримало назву управління персоналом на основі концепції управління людськими ресурсами. Ключовим елементом переходу до такої концепції управління є оцінювання персоналу, яке може забезпечити оптимальне використання можливостей персоналу для досягнення цілей організації.

Сучасна світова практика управління персоналом сформувала міжнародний термін «оцінка персоналу» (performance appraisal), що являє собою процес визначення ефективності діяльності співробітників у реалізації стратегічних завдань організації з метою послідовного накопичення інформації, необхідної для прийняття подальших управлінських рішень [157, с. 19].

Одні науковці визначають оцінювання персоналу як процес, який складається із систематичного збирання та аналізу інформації щодо показників діяльності працівників протягом тривалого часу [142, с. 111], інші – як визначення кількісного і якісного ступеня відповідності працівників займаній посаді [261, с. 89], треті – як виражений у письмовій або усній формі процес оцінювання життєвої позиції, особистісних рис, поведінки і рівня виконання працівниками завдань, важливих для досягнення місії та цілей організації. Метою оцінювання працівників є отримання об'єктивних оцінок їх праці, в яких концентруються знання, досвід, ставлення до праці, внесок у кінцевий результат діяльності первинного трудового колективу і організації загалом [252, с. 285]. Дуже вдалим є порівняння французького дослідника Ж. Лека оцінок персоналу з дзеркалом, яке



дозволяє державному апарату своєчасно модифікувати свою діяльність залежно від еволюційних потреб громадян. Таким чином, він підкреслив соціальну обумовленість державної служби і необхідність її відповідності вимогам суспільства.

Найбільш змістовним і осучасненим є підхід, що розглядає оцінювання з орієнтацією на державного службовця або посадову особу місцевого самоврядування та передбачає:

1) використання кооперативного стилю управління, який забезпечує підлеглим можливість вільно висловлювати свою думку і брати участь в прийнятті рішень;

2) партнерський тип управління, який дає службовцям змогу брати участь в організації своєї праці шляхом визначення конкретних цілей на наступний після щорічного оцінювання звітний період;

3) застосування допоміжних засобів управління, таких як «управління за цілями»;

4) збереження здатності організації до інновацій та забезпечення безперервності професійної освіти кожного оцінюваного держслужбовця;

5) допомога співробітникам в усвідомленні професійного змісту праці та смислу життя завдяки праці» [176, с. 40].

Цікава думка науковців, які визначають оцінювання як органічну частину процесу мотивації службовців. Вони базуються на тому, що саме оцінювання є іманентною функцією свідомості, на базі якої відбувається суб'єктивна (емоційна чи раціональна) оцінка внутрішніх та зовнішніх впливів, з відповідним коригуванням правильності вибору діяльності. Крім того, воно відображує співвідношення реалізованих і нереалізованих очікувань оцінюваного службовця щодо результатів своєї праці [176, с. 41]. До того ж, виховання патріотизму, громадянськості, правової культури, системи соціальних цілей, пріоритетів як спонукального рушія діяльності державного службовця-професіонала безпосередньо залежить від мотиваційних спонукань особистості.

На основі проведеного узагальнення можна зазначити, що оцінювання

персоналу органів влади є процесом, який забезпечує взаємодію складових елементів системи, призначеної для отримання інформації про результати порівняльного аналізу особистісних якостей і здібностей, професійного потенціалу, результатів діяльності персоналу з вимогами посад, що має сприяти досягненню цілей органу влади і кожного службовця.

Розглянемо складові системи оцінювання персоналу та їх взаємодію. До них відносять такі складові:

1) об'єкт – усі категорії державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування зі своїми характеристиками і показниками професійної діяльності та кандидати на вакантну посаду. Об'єктами оцінювання у кожній окремо взятій організації є всі працюючі від керівника до спеціаліста найнижчої категорії. На етапах добору, відбору, прийому на роботу, формування кадрового резерву об'єктом оцінювання може бути громадянин України, який відповідає вимогам, визначеним у законах України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

2) суб'єкт – усі особи, які приймають участь у процедурі оцінювання. За останніми науковими публікаціями визначення суб'єкта оцінювання відчутно змінилося, йдеться про залучення до участі у процесі оцінювання, крім офіційної комісії, ще й фахових експертів, співробітників різних категорій посад, колег із суміжних організацій і навіть об'єкта оцінювання. Такий підхід до визначення суб'єктів оцінювання, на думку науковців, дасть можливість отримати повнішу і об'єктивнішу інформацію про об'єкт оцінювання, а самооцінка об'єкта підвищить мотиваційний ефект самої процедури оцінювання;

3) цілі – отримання інформації про персонал, необхідної для прийняття своєчасних і правильних управлінських рішень;

4) вихідні дані – необхідний набір особистих документів об'єкту оцінювання та нормативних документів стосовно професійної діяльності, а також інші джерела інформації про професійні досягнення об'єкту і результати його діяльності;

5) критерії – ознаки еталону, на підставі яких проводиться оцінювання, класифікація, визначення, а також вимоги, у відповідності з якими визначаються порядок і процедура оцінювання;

6) методи – сукупність засобів та прийомів визначення ступеня відповідності еталону;

7) види оцінок – набір видів оцінок, які відображують характер інформації і зумовлюють напрямок управлінських рішень: адміністративна (зміни у посадових інструкціях або у змісті виконуваних службовцем функцій); інформаційна (зміни у роботі служби управління персоналом, структурні зміни, ротацію кадрів); мотиваційна (зміни в оплаті праці або використанні будь-яких стимулюючих факторів тощо);

8) періодичність – проміжок часу, необхідний для відображення стану і динаміки розвитку об'єкту оцінювання;

9) результативність – обов'язкова і своєчасна реалізація управлінських рішень стосовно використання результатів оцінювання.

Ефективно організована система оцінювання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має обов'язково виконувати низку важливих соціальних функцій, зокрема: бути основою неупередженого, об'єктивного кар'єрного розвитку кожного службовця; стимулювати результативну працю як кожного оцінюваного, так і всього колективу; встановлювати справедливе співвідношення між результативністю, діловою ефективністю та грошовим забезпеченням службовця; запобігати конфліктності в колективі, створювати сприятливі соціально-психологічні відносини між керівником та підлеглими для забезпечення здорового морального клімату, необхідного для творчого підходу до щоденної праці в системі публічного адміністрування; отримувати інформацію про рівень професійного розвитку людських ресурсів та адекватно реагувати на неї, створивши в організації систему безперервної професійної освіти для кожного службовця; моніторити тенденцію зміни результатів щорічного оцінювання, робити належні висновки щодо діяльності не лише оцінюваного службовця і колективу (виконавський аспект), а й

оцінювача-керівника (управлінський аспект) [176, с. 38].

Крім соціальних цілей, оцінювання має сприяти досягненню й стратегічних цілей: поліпшенню управління персоналом органу влади; оперативному реагуванню на результати професійної діяльності службовців та їх мотиваційні прагнення; запровадженню зрозумілої і прозорої системи стимулювання за результатами оцінювання; виявленню та вирішенню проблем кожного службовця і колективу в цілому тощо. Узагальнив цілі оцінювання персоналу і визначив дві головні цілі російський дослідник О. Турчинов, а саме: атестаційна – визначення ступеню відповідності якостей кожного співробітника вимогам конкретної посади; діагностична – виявлення факторів, які визначають рівень відповідності структурі кваліфікаційних вимог.

Різниця цих компонентів єдиного оціночного процесу для суб'єкта управління полягає в тому, що атестаційна складова оцінки персоналу використовується для обґрунтування адміністративних рішень, а діагностична – для оптимізації заходів, які направлені на підвищення кадрового потенціалу організації в цілому і кожного співробітника зокрема [247, с. 321]. Основним призначенням (місією) оцінки персоналу є регулярне і оперативне забезпечення суб'єкта управління об'єктивною інформацією про стан та тенденції змін професіоналізму співробітників і кадрового потенціалу організації в цілому [247, с. 321].

У останніх наукових публікаціях зазначається необхідність у якісних змінах посадових інструкцій з метою відображення в них вимог посади до службовця, адже типові професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування мають надто загальний характер. Саме визначеність посадових інструкцій безпосередньо впливає на результативність оцінювання службовця, оскільки вона має відображати усі вимоги посади до його здібностей, якостей, професійного потенціалу, результатів діяльності, які у сукупності складають критерії оцінювання. Критерії є багатозначною і різнобічною складовою системи оцінювання персоналу, яка обумовлена характером професійної

діяльності і функціями, що виконуються в процесі діяльності.

Критерії оцінювання персоналу завжди відповідають концепції управління персоналом і змінюються разом з нею, що пов'язано з невинним розвитком суспільства та його потреб. Якщо раніше при доборі, відборі та прийомі на роботу державного службовця брали до уваги його старанність та сумлінність, то на даному етапі розвитку суспільства та реформування державної служби цінується його професіоналізм, комунікабельність, ініціативність, цілеспрямованість, стійкість до емоційних та фізичних навантажень.

Оцінка як ключовий елемент системи управління персоналом, тільки тоді зможе реалізувати принцип стратегічної відповідності, коли нормативні значення показників у кожний момент будуть відповідати пріоритетам (стратегії) діяльності організації. Тобто, якщо реалізувати систему оцінки ізольовано, без регулярного приведення критеріїв оцінки у відповідність з пріоритетами діяльності, то рано чи пізно вона перетвориться у формальність, яка буде тягарем для учасників процесу [144, с. 10].

Аналіз теоретичних основ управління персоналом органів влади дає підстави для ствердження, що існують також незмінні або загальні критерії оцінювання персоналу, які відображують ідеологічні цінності суспільства. До них можна віднести: порядність, відповідальність, чесність, патріотизм.

До загальних критеріїв оцінювання державних службовців можна віднести критерії особистого трудового потенціалу, серед яких:

- 1) «ставлення до себе в справах» (самокритичність, самовдосконалення, самоповага);
- 2) «ставлення до підлеглих та співробітників» (об'єктивність, чуйність, взаєморозуміння, колективність, схильність до керування, прямолінійність, принциповість);
- 3) «ставлення до справи» (справедливість, сумлінність, відданість справі, ініціативність, прагнення до раціоналізму та високої якості, цілеспрямованість, обов'язковість);

- 4) «темперамент» (швидкість реакції, орієнтування, інтуїція);
- 5) «вольові якості» (наполегливість, завзяття, здатність до подолання труднощів, опанування собою, рішучість);
- 6) «фізичні здібності» (пам'ять, кмітливість, уважність, витривалість, енергійність);
- 7) «знання» (рівень освіти);
- 8) «навички та уміння» (прагнення до розширення світогляду, турбота про професійне зростання, зокрема й підлеглих);
- 9) «досвід» (загальний стаж роботи, стаж роботи відповідного профілю освіти, стаж виконання певного виду трудової діяльності).

У зв'язку з актуалізацією проблеми оцінювання керівного складу органів влади, особлива увага науковців приділяється загальним критеріям їх оцінювання, а саме: здатність до ефективного управління; знання проблем і пріоритетів на всіх рівнях управління та вміння їх вирішувати; готовність до реалізації інноваційних проектів; необхідна реакція на виконання наказів і розпоряджень вищих за рангом керівників; креативні здібності; політична неупередженість [50, с. 36].

Об'єктом постійної уваги науковців є така складова системи оцінювання персоналу, як методи оцінювання, адже саме вони забезпечують необхідний об'єм і якість отриманої в результаті оцінювання інформації. Аналіз методів оцінювання персоналу показав, що за засобом та видом визначення результатів оцінювання персоналу вони поділяються на три групи:

- якісні методи (неформалізовані) – базуються на описовому принципі (біографічний; співбесіда; метод групової дискусії; експертний метод; метод спостереження; описовий; аналіз конкретних ситуацій; самозвіт; документальний);
- кількісні методи (формалізовані) – базуються на числовому визначенні. Такі методи зручні в користуванні, але потребують розробки спеціальних анкет, тестів (методи стандартних оцінок, заданої бальної оцінки, градації, матричний, попарного порівняння, еталону, примусового розподілу,

класифікації по порядку, вільна коефіцієнтна оцінка, ситуативна оцінка);

- комбіновані методи – базуються на комбінації принципів двох попередніх груп (анкетування, тестування, сумарних оцінок, змушеного вибору, ділова гра).

Кожна з цих груп методів має як переваги, так і недоліки. Саме тому доцільним є об'єднання переваг цих методів при оцінюванні на конкретному етапі управління персоналом, що дозволить значно підвищити достовірність та об'єктивність отриманої інформації.

З організаційно-змістовної позиції методи оцінювання персоналу прийнято класифікувати наступним чином:

- методи безпосереднього вивчення особистості (співбесіда, анкетне опитування, інтерв'ю, біографічний метод, метод самооцінки);
- експертні методи (оцінка службовців керівництвом, колегами, групою експертів);
- психофізіологічні і медичні методи (оцінка темпераменту, особливостей нервової системи, здоров'я, витривалість, працездатність);
- методи професійних переміщень (стажування на інших посадах);
- конкурсні методи (іспити, рейтингові оцінки);
- методи тестування (вивчення особистісних і професійних якостей);
- проектні методи (функціонально-рольова ідентифікація).

Оскільки управління персоналом органів влади регламентоване законодавством, то методи оцінювання також чітко регламентовані, а це знижує результативність оцінювання.

Періодичність оцінювання персоналу сьогодні визначається організаційно-правовими документами щодо проведення атестації і щорічного оцінювання. Ця періодичність може визначатися потребою організації у відображенні динаміки змін якості і кількості персоналу, результатів його професійної діяльності, яка має сприяти прийняттю своєчасних і правильних управлінських рішень.

Останнім часом у науковій літературі висловлюються думки про

доцільність скорочення періодичності щорічного оцінювання до шести місяців і навіть до трьох місяців, що, безумовно, сприятиме достовірності і відповідному об'єму оціночної інформації про діяльність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

### **13.3. Базові кадрові технології в управлінні персоналом органів влади**

Згідно з науковим підходом до управління персоналом органів влади, кадрова політика і кадрова робота співвідносяться як стратегія і тактика [95, с. 219], і викликом сьогодення є пошук сучасної тактики управління державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, яка визначається різними кадровими технологіями як комплексом завдань управління персоналом.

Кадрові технології є сукупністю певних дій, прийомів, операцій щодо статусу або характеристик персоналу [163, с. 219] і забезпечують результативність кадрових процесів – комплексу управлінських дій в цілях досягнення якісних та кількісних змін кадрового складу організації [172, с. 110], необхідних для виконання задач, поставлених перед нею.

Кадрові процеси – це, насамперед, об'єктивно зумовлена і соціально значима зміна, розгортання стану кадрових відносин і зв'язків, кількісних та якісних параметрів кадрового корпусу [172, с. 21].

Що спонукає науковців до використання в теорії управління персоналом суто технічного способу управління процесами? Кадрові технології – це спосіб управління кількісними і якісними характеристиками персоналу, який забезпечує досягнення мети організації, її ефективне функціонування. Зміст кадрових технологій є сукупністю послідовно виконуваних дій, засобів, які дозволяють або отримати інформацію про можливості людини (його здібностях, професійних знаннях, уміннях, навиках), або сформулювати для організації умови, що вимагаються, або змінювати умови реалізації. Серед існуючих кадрових технологій виділяють базові кадрові технології – оцінка персоналу, відбір персоналу, управління кар'єрою персоналу, а конкурсний



відбір, атестацію та щорічне оцінювання вважають формами кадрових технологій. За їх допомогою визначається відповідність працівників характеру виконання службових обов'язків, ефективність їх праці, рівень відповідності ділових, професійних і особистісних якостей службовців потребам організації, здійснюється планування і управління кар'єрою державного службовця, підвищення кваліфікації, перепідготовка, оцінка, добір і відбір персоналу.

Кадрові технології використовуються і в цілях оновлення змінюваності кадрів, для чого використовується ротація, кооптація, перепрофілювання, відставка, введення контрактної системи найма на роботу та інші форми.

Оскільки кадрова робота і робота з усім персоналом організації має певну функціональну послідовність, поетапність, то останнім часом у наукових джерелах з'явилася сучасна класифікація цієї роботи – етапи управління персоналом, який свідчить про технологічний підхід до цього процесу. Ознаками технології є поділ процесу на етапи, фази, координованість та поетапність дій, однозначність виконання включених у неї процедур і операцій [145, с. 229].

Щодо терміну-синоніму кадровим технологіям – «персонал технології», – то він сьогодні використовується зарубіжними дослідниками, але інтеграційні процеси змусять і вітчизняних дослідників з часом його використовувати, тим більше, що він є універсальним відносно об'єкту дослідження.

Ураховуючи той факт, що основна увага і зусилля у процесі управління персоналом державної служби природно зосереджені на її кадровому складі, вважаємо термін «кадрові технології» більш змістовно поглибленим визначенням, ніж інші. Він охоплює абсолютно усі напрямки діяльності, пов'язані з управлінням персоналом державної служби.

Проведений аналіз наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників з тематики кадрових технологій дозволив поділити їх на три групи. До першої групи відносять ті кадрові технології, які забезпечують отримання всебічної об'єктивної персональної інформації про кожного службовця. Таких технологій у практиці управління персоналом державної служби небагато, і всі

вони базуються на процедурах оцінювання персоналу як на визначених нормативно-правовими засадами (конкурсний відбір, атестація, щорічна оцінка), так і на тих, які таких засад не мають і використовуються у довільній формі шляхом спілкування та спостереження. Хоча довільні форми оцінювання формально не вважаються методами управління персоналом, але саме вони на практиці забезпечують досить повну, об'єктивну і безперервну інформацію про державного службовця.

Другу групу кадрових технологій складають ті, які дозволяють забезпечувати необхідні для організації кількісні та якісні характеристики складу персоналу. Це технології кадрового планування, добору, формування резерву, професійного розвитку тощо. Саме сукупність цих кадрових технологій складає основу кадрової культури керівника і спеціалістів кадрової служби.

Третю групу кадрових технологій складають ті з них, які сприяють ідеальному співробітництву, високій працездатності, творчому натхненню державних службовців. Фахівці вважають, що, перш за все, це кадрові технології, які забезпечують необхідну вмотивованість службовця, вміле управління його кар'єрою, відбір психологічно сумісного персоналу, у тому числі адаптацію нових співробітників, тощо.

Як вважають вчені і підтверджує практика управління персоналом державної служби, усі кадрові технології взаємопов'язані і взаємодоповнюють одна одну, а ті, на яких базуються розглянуті групи, можна вважати базовими кадровими технологіями. При цьому процедури оцінювання персоналу є базовими для багатьох конкретних аспектів кадрової роботи, але час корегує це твердження так: процедура оцінювання є однією з базових процедур для усіх кадрових технологій. З цим можна погодитися, якщо навіть поверхнево розглянути наявність процедури оцінювання персоналу у трьох вищезгаданих групах базових кадрових технологій.

Перша група за визначенням базується на процедурі оцінювання персоналу, друга група кадрових технологій теж включає в себе такі процедури

оцінювання: при кадровому плануванні – оцінювання необхідності кадрових змін у організації з будь-яких причин; при доборі кандидата на вакантну посаду або формуванні кадрового резерву – оцінювання відповідності кандидата вакантній посаді згідно з поданими документами; при підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації – оцінювання навчальних програм і якості отриманих знань, навичок, умінь тощо.

З визначення випливає, що і третя група кадрових технологій базується на процедурі оцінювання, а саме: виявлення особистих мотивів до праці кожного державного службовця, без винятку, і особливо нових співробітників; оцінювання їх професійних можливостей з метою об'єктивного і безперервного управління їх службово-професійним зростанням; оцінювання особистісних якостей задля забезпечення необхідного співробітництва тощо.

Сучасна наукова думка щодо успішного виконання завдань будь-якої організації полягає у необхідності навчитися управляти можливостями її персоналу. Зрозуміло, що таке управління може бути результативним тільки за умови наявності повної і об'єктивної інформації про ці можливості, а також про професійне середовище, де вони мають реалізовуватися. До того ж, науковий аналіз результативності функціонування будь-якого органу влади потребує наявності історичної, поточної і прогностичної інформаційної бази [172, с. 23] про стан усього персоналу без винятку, про динаміку основних кадрових процесів та соціальних явищ у колективі. Таку інформацію можна одержати з різних джерел: зі статистичних звітів, із відомчого обліку і систематичного моніторингу кадрових процесів, але основним її джерелом науковці одностайно визначають оцінювання державних службовців у комплексі з їх діяльністю та оточуючим професійним середовищем. При цьому, як вважають вчені, оцінювання має двояку мету: здійснити аналіз роботи усіх службовців без винятку і використати його результати для оцінювання адміністративної діяльності керівників і служби управління персоналом. Іншими словами, оцінювання результативності роботи окремого службовця і визначення, наприклад, потреби у підвищенні його кваліфікації є швидше початком процесу

оцінювання, ніж його результатом.

Будь-яка оцінка професійної діяльності державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування є одночасно і оцінкою діяльності його безпосереднього керівника, а також керівного складу органу влади. Якщо ця оцінка негативна, то розробляється і реалізується комплекс заходів, які забезпечують виправлення такої ситуації в управлінні персоналом. Ці заходи, в свою чергу, оцінюються вищим керівництвом, узгоджуються і контролюються. Щодо державного службовця або посадової особи місцевого самоврядування, то він підвищує свою кваліфікацію за спеціальною програмою, знову оцінюються його знання та навички, а потім уже приймаються відповідні управлінські рішення. Якщо оцінка є позитивною, то розробляються і реалізуються заходи щодо його службово-професійного зростання, заохочення, тощо.

Прийняття управлінських рішень, як і управління персоналом органу влади в цілому, значно поліпшуються завдяки наявності в організації активної позиції усього персоналу щодо вирішення проблемних питань. Така позиція у персоналу з'являється тільки завдяки своєчасному і об'єктивному оцінюванню їх професійних можливостей, особистісних здібностей та якостей, результатів їх роботи, а також обов'язковому використанню результатів такого оцінювання. Використання результатів оцінювання персоналу повинно мати переважно мотиваційно-стимулюючий характер, але не виключається і караючий, наприклад, звільнення.

Історичні коріння базового положення процедури оцінювання персоналу були знайдені науковцями у роботах відомого французького вченого А. Файоля, який розробив, крім принципових основ управління, ще й основи функціонального управління, які він назвав «елементи управління».

А. Файоль запропонував спеціальні правила управління персоналом у вигляді посадових вимог до керівника. Начальник, який виконує обов'язки керівника, повинен:

- 1) досконало знати персонал. Причому, яким би не було ієрархічне

становище керівника, він повинен мати не більше шести підлеглих;

2) усувати недієздатних та некомпетентних співробітників, які спричиняють порушення єдності і правильності функціонування організації;

3) добре знати умови, які об'єднують підприємство і працівників. Керівник при цьому має подвійну роль: захищати інтереси підприємства перед працівниками, з одного боку, й інтереси працівників перед власником – з другого;

4) особисто бути хорошим прикладом для підлеглих. Приклад керівника – це могутній стимул для підлеглих;

5) здійснювати періодичну перевірку організації і використовувати в подальшій роботі її результати. Перевірка стосується роботи складових елементів адміністративного механізму, впорядкування щорічних програм, розгляду пропозицій про нагородження і просування по службі працівників в інтересах підвищення ефективності підприємства;

6) проводити наради співробітників. Такі наради забезпечують можливість для керівника викладати програму дій; використовувати ідеї підлеглих для вироблення ефективних рішень;

7) не заглиблюватися в деталі. Там, де участь керівника в роботі необов'язкова, він повинен довірити її підлеглим [176, с. 14].

У кожному з перелічених вище правил А. Файоля бачимо ознаки процедури оцінювання усіх працівників, включаючи керівника, а саме: у першому пункті йдеться про отримання всебічної інформації про кожного працівника; у другому – про дієвість процедури оцінювання або обов'язкове використання результатів цієї процедури; у третьому – про ідеальне партнерство керівник – виконавець, яке базується на досягненні цілей як підприємства, так і кожного працівника; у четвертому – про те, що оцінка діяльності підлеглого – це оцінка діяльності керівника; у п'ятому – про моніторинг професійного стану підлеглих і врахування результатів його аналізу при прийнятті подальших управлінських рішень, які стосуються вирішення проблем управління, планування, мотивації та стимулювання; у шостому – про

отримання всебічної інформації щодо результатів діяльності підприємства та розробки управлінських рішень, враховуючи стратегічні завдання; у цьому – про оцінювання і використання можливостей підлеглих.

Головний внесок А. Файоля в теорію управління персоналом полягає у трактуванні управління як універсального процесу, який складається з кількох взаємопов'язаних функцій, а саме: передбачення, розпорядницької функції («мистецтво управляти людьми»), координування («узгодження дій, об'єднання зусиль»), контролю («перевірка реалізації програм, виконання розпоряджень»). Ця ідея про взаємозв'язок управлінських функцій дістала подальшого розвитку в працях сучасних спеціалістів [176, с. 15]. Саме на базі цієї ідеї ґрунтується сучасна наукова теорія про взаємозв'язок кадрових технологій.

Останні наукові дослідження проблем управління персоналом органів влади з використанням різних кадрових технологій свідчать про зростаючу увагу науковців до забезпечення дієвого оцінювання діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на основі належного планування та аналізу результатів роботи, підвищення мотивації персоналу органів державної влади, посилення стратегічної орієнтованості, координування дій та результативності діяльності службовців та органів влади, сприяння прозорості та обґрунтованості, політичної нейтральності процесів [83, с. 1]. Аналіз політики Національного агентства України з питань державної служби стосовно оцінювання діяльності державних службовців показав, що вона відображає розуміння державою про те, що важливо здійснювати регулярний контроль за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців, щоб система управління персоналом органів влади відповідала тим вимогам, які ставляться сьогодні перед нею громадськістю та керівництвом держави [83, с. 3]. Такий новий підхід до щорічного оцінювання результатів діяльності державних службовців має на меті сприяти покращенню добору і розстановки кадрів, розвитку ініціативи і творчої активності державних службовців, визначенню їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку, плануванню кар'єри,

вдосконаленню процесу планування та організації діяльності державних службовців та державних органів, виявленню організаційних проблем та оперативному реагуванню на них, аналізу посадових інструкцій [83, с. 3].

В основі нових підходів до щорічного оцінювання результатів діяльності державних службовців лежать демократичні принципи належного врядування, згідно з яким механізм оцінювання передусім є способом пошуку шляхів вдосконалення діяльності [83, с. 7].

Вартий уваги висновок, за оцінками SIGMA, поступу семи країн, що приєдналися до Європейського Союзу у 2004 році, який свідчить про те, що зміни системи оцінювання діяльності не мають великої перспективи, якщо здійснюються ізольовано, без суттєвої реформи управління людськими ресурсами на державній службі – без вдосконалення підходів до планування діяльності, заохочення, проходження служби, комплексної системи інформаційного забезпечення управління персоналом. Цей висновок SIGMA підтверджує думку вітчизняних та російських дослідників щодо взаємозв'язку усіх кадрових технологій при базовій ролі процедури оцінювання. Щорічне оцінювання є сприятливою нагодою для професійного вдосконалення оцінювання державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, оскільки дозволяє: по-перше, критично оцінити попередній етап його професійної діяльності (аналіз досягнутих ним результатів та ефективності праці); по-друге, поставити конкретні запитання щодо його майбутнього кар'єрного розвитку впродовж наступного оцінювального етапу (визначення його нових цілей та потреб у професійному навчанні, поліпшення його умов виконання службових обов'язків, оцінка його потенціалу та сподівань). Це дає підстави розглядати регулярне оцінювання державних службовців, зокрема щорічну оцінювальну співбесіду-зустріч керівника-оцінювача з підлеглим-оцінюваним як стратегічну основу та головну технологію МЛР у сфері державного управління [176, с. 34], а також управління персоналом у сфері державної служби.

У контексті оцінювання персоналу варто розглянути думку науковців про

формування нової, сучасної організаційної культури державної служби, яка передбачає рішучий поворот самої державної служби до громадян та їхніх потреб із подальшим перетворенням її на сервісну [176, с. 171]. Такий сучасний підхід можна реалізувати тільки за наявності в органі влади високої організаційної культури, а це означає, що державний службовець будь-якої категорії, і особливо керівники, повинні навчитися реально оцінювати свої не лише сильні, але й слабкі сторони і цілеспрямовано працювати над удосконаленням своїх організаторських професійних навичок ділового спілкування. Саме тому значна увага приділяється нині моральному клімату, робочій атмосфері, які встановлюються між співробітниками, та організаційній (корпоративній) культурі будь-якої державної установи [176, с. 171]. Під організаційною культурою науковці розуміють систему спільних для колективу цінностей, переконань, норм поведінки, стосунків, символів, ритуалів, практичної діяльності [176, с. 172]. В основу виміру організаційної культури дослідники закладають такі характеристики: ототожнення з організацією; наголос на груповій діяльності; увага до людей; інтеграція діяльності підрозділу; контроль; терпимість до ризику; критерії винагороди; терпимість до незгоди; орієнтація на кінцевий результат; зосередженість на відкритій системі [176, с. 172].

Не заглиблюючись у соціально-психологічні основи організаційної культури, можна зробити висновок, що оволодіння нею починається з всебічного і дієвого оцінювання персоналу державної служби. Разом з результатами його діяльності повинна бути повна інформація про особистісні якості, здібності, професійний потенціал службовця, для того щоб в організації формувати прогнозованість, організованість і послідовність за відсутності потреби у надмірній офіційній документації, оскільки саме в організації з такою організаційною культурою і проявляється повага до гідності людини, коли всі працівники виграють у разі досягнення поставлених перед організацією цілей [176, с. 175].



## **Тема 14. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

14.1. Сутність корупції як суспільного явища

14.2. Передумови виникнення корупції

14.3. Масштаби корупції в Україні

### **14.1. Сутність корупції як суспільного явища**

Власне сам термін "корупція" походить від латинського й означає "псування, підкуп". Процес формування терміну «корупція» охоплює кілька тисячоліть в історичному розвитку людської цивілізації. Корупція як прояв зловживання владними повноваженнями зародилась у момент виникнення держави, утворення владно-управлінського апарату і розвивалась разом із розвитком суспільства, набувала нових ознак, проникла майже в усі щаблі влади, на різні її рівні. Та яких би форм вона не набувала, в який історичний період вона не розглядалась, протягом всієї історії свого існування це явище має одну визначальну особливість – негативний, деструктивний вплив на суспільство.

Дослідники з проблем протидії корупції відзначають, що однаково не можливі ні повна корумпізація суспільства, ні стовідсоткова перемога над нею, оскільки “повне корумпування суспільних відносин у сфері публічної влади фактично означало б крах держави, а повне викорінення корумпованих зв’язків є неможливим і нереальним, виходячи з соціальної сутності як корупції, так і влади”.

В Україні перше визначення «корупції» було наведене в листі Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1993 р. №19-683/4, адресованому ВРУ з приводу виконання постанови ВРУ від 23 січня 1993 р «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю», який передбачав необхідність законодавчого визначення даного поняття. При цьому поняття корупції – було представлено як суспільно небезпечне діяння, що полягає в корисливому

використанні посадовими особами свого службового становища і пов'язаних з ним можливостей для забезпечення, протиправного одержання матеріальних чи інших благ і переваг в особистих чи групових інтересах.

Інше визначення корупції було представлено в Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 рр., затвердженій Указом Президента України від 24 квітня 1998 року N 367/98, де зазначалось, що у правовому відношенні корупція – це сукупність різних за характером і ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних дій, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних зі здійсненням цих дій.

Таким чином, корупція – це складне соціальне (асоціальне) явище, що негативно впливає на всі аспекти політичного і соціально-економічного розвитку суспільства і держави та охоплює всю сукупність діянь, пов'язаних з неправомірним використанням особами наданої їм влади та посадових повноважень з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших правопорушень, які створюють умови для вчинення корупційних діянь або їх приховування.

Її небезпека для державного управління з системних позицій полягає в тому, що проникнення корупції в систему органів влади свідомо приводить останню в неефективний стан з метою забезпечення посадовцям можливості додаткового збагачення і подальшого погіршення ситуації. Тобто корупція не є проявом або наслідком не ефективного державного управління. Нібито через неефективне державне управління маємо проблему корупції. Як висловлювалась думка серед Західних бізнесменів в 1960-70 рр., що корупція виступає в якості мастила для шестерень державного механізму. Проте насправді вона є його причиною, тобто корупція спричиняє неефективне управління.

Необхідно зазначити, що корупція в Україні на даний час стала не стільки кримінальною проблемою, скільки загальнодержавним негативним чинником, який не лише підриває авторитет влади, але і руйнує державність, сприяючи все більш глибокому підриву економічної безпеки. Прямі втрати України від

корупції сягають 15 мільярдів доларів США щорічно. Українське суспільство, в цілому, усвідомлюючи масштаби корупції, навіть не уявляє до кінця загрозу, яку вона несе для держави.

Сутність корупції (слайд 8) проявляється у тому, що вона має:

- соціальну обумовленість;
- свою “ціну”, яку платить суспільство за її існування;
- здійснює негативний вплив на всі сфери суспільного життя;
- транснаціональний характер;
- економічні, політичні, правові, психологічні та моральні аспекти;
- здатність постійно пристосовуватись до нових реалій життя.

Такий підхід до розуміння корупції є відправним і вимагає не обмежуватись у боротьбі з нею лише правовими заходами, переважно у формі юридичної відповідальності, а застосувати комплекс економічних, політичних, організаційних та інших заходів протидії.

Суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення є:

- 1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 2) особи, які надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси тощо); посадові особи іноземних держав; посадові особи міжнародних організацій;
- 3) особи, які обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми;
- 4) посадові особи та працівники юридичних осіб - у разі одержання ними неправомірної вигоди, або одержання від них особами, зазначеними у пунктах 1 і 2 частини першої цієї статті, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди;

Глибше й точніше з'ясувати соціальну сутність і правову природу корупції допомагає встановлення механізму корумпованої поведінки. Він може

проявлятися у двох варіантах. В першому випадку має місце взаємодія двох суб'єктів, кожен з яких прагне задовольнити свої корисливі інтереси (давання-одержання хабара); у другому – корумпована поведінка зводиться до дій лише однієї особи, яка самостійно задовольняє корисливі інтереси, зловживаючи наданими їй посадовими повноваженнями (розкрадання державного майна з використанням свого службового становища). Обидва варіанти об'єднує те, що суб'єкт корупційних діянь задовольняє власний інтерес чи інтереси третіх осіб за допомогою неправомірного використання наданих йому владних повноважень.

У правовому плані корупція становить собою сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю діянь (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етичних норм поведінки посадових осіб, пов'язаних із вчиненням цих діянь. Таке широке розуміння корупції вказує на те, що не всі корупційні прояви є кримінально-караними.

Політичний аспект корупції виражається в проникненні осіб кримінальної орієнтації в структури політичної влади і використанні їх можливостей для задоволення своїх злочинних потреб. Інші аспекти корупції полягають у спотворенні корумпованим держапаратом соціально-економічних рішень держави (соціально-економічний аспект), а також численним випадкам допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління, та у лобіюванні інтересів (правовий аспект), гальмуванні прийняття необхідних законів і рішень або прийняття таких, що дають можливість їх необмеженого тлумачення і використання з кримінальною метою.

До найбільш типових проявів корупції належить:

- підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів;
- хабарництво за законне чи незаконне надбання благ і переваг;
- протекціонізм – висування працівників за ознаками родичання, земляцтва, особистої відданості і приятельських стосунків.

При цьому більшість дослідників виділяють саме хабарництво одним з найбільш поширених і небезпечних видів корупції. В зарубіжних працях визначають чотири головні типи корупції (слайд 10):

- хабарництво у торгівлі, пов'язане з функціонуванням чорного ринку, протизаконними фінансовими та майновими операціями, ухиленням від сплати податків, фальсифікацією фінансових документів;

- патронажна система, що виникає, як правило, тоді, коли реалізація незаконних угод концентрується в руках обмеженої кількості осіб або організацій. Діячі, які контролюють патронажні системи, намагаються монополізувати владу аж до встановлення повного контролю за діяльністю легітимного уряду;

- непотизм (дружба або кумівство) призводить до виникнення несправедливих великих покупок при укладанні угод, призначення родичів на ключові посади в системі управління, пільгового надбання власності тощо;

- кризова корупція – робота великої кількості бізнесменів в умовах ризику, коли предметом купівлі-продажу стають рішення офіційних органів, які можуть призвести до великих політичних зрушень або змін у країні (державні гарантії інвесторам, процес приватизації тощо).

В міжнародному праві навіть запроваджено поняття «транснаціональне хабарництво» й встановлено зобов'язання держав-учасниць Міжамериканської конвенції проти корупції (ООН; Конвенція від 29.03.1996) визначити злочинними пропозицію або дачу хабара громадянами однієї держави – урядовим чиновникам іншої держави в обмін на будь-яку дію або бездіяльність під час здійснення своїх функцій такими чиновниками. Постановка такого питання була зумовлена тим, що в міжнародних ділових колах постійно порушується питання корумпованості державних службовців при здійсненні міжнародних ділових операцій. Висловлюється думка, що приєднання України до цієї Конвенції дасть змогу ефективніше використовувати національні ресурси, оскільки зменшиться ймовірність отримання додаткових конкурентних переваг іноземними суб'єктами підприємницької діяльності

шляхом підкупу посадових осіб, а не завдяки раціональності їх економічних пропозицій.

#### **14.2. Передумови виникнення корупції**

Корупція має історичні витоки та соціальні передумови. У країнах, що стали на шлях демократії, процеси утвердження громадянських прав і свобод та запровадження демократичних засад забезпечували системі державного управління поступову відкритість. Тим самим була підірвана основа всевладдя та корупційності чиновництва. Між тим жодна із соціально-політичних і економічних систем не має повного імунітету до корупції – змінюються лише її обсяги і прояви, а також її можливості, що визначається ставленням до неї держави і суспільства.

На початку реформ в Україні, орієнтованої на ринкову економіку, проявилися й інші передумови, що сприяли корупції. Серед них можна виділити передумови, властиві певною мірою країнам перехідного типу (загальні), та ті, що пов'язані з прорахунками та іншими недоліками у проведенні суспільних перетворень безпосередньо в Україні (специфічні).

Передумови першої групи (загальні):

- відсутність тривалий час політичної та економічної стратегії формування нового суспільного ладу, недооцінка ролі державного регулювання у здійсненні цих перетворень, зокрема щодо діяльності управлінського апарату, значне послаблення контролю за його роботою;

- наявність значних залишків колишньої командно-адміністративної системи у вигляді надмірно великого державного управлінського апарату з необґрунтовано широкими повноваженнями, зокрема розпорядчо-дозвільного змісту, забюрократизованим та неконтрольованим порядком задоволення нагальних потреб населення (також процеси зміни форм власності, приватизації та накопичення значних цінностей, що відбулися у перші роки незалежності, здебільшого неофіційно або напівлегально, сприяли виникненню і зміцненню корпоративних угруповань, корупційних зв'язків, слугували прикладом наживи

з використанням посади, відкривали можливість зміни службової діяльності на комерційну);

- масове прагнення нових підприємницьких, корпоративних структур розв'язати через державний апарат свої проблеми; масова зміна законодавчих та інших правових норм, послаблення нагляду та контролю за їх виконанням;

- значна кількість майже не обізнаних з національним законодавством та правопорядком іноземних підприємців та інвесторів, які стали легкою здобиччю корупціонерів.

Передумови другої групи (специфічні):

- декларативність багатьох реформаторських намірів та рішень влади; обмеженість, зволікання та непослідовність у проведенні реформ щодо демократизації управління суспільством, діяльності державного апарату, дерегуляції та лібералізації економіки, підтримки підприємництва;

- безперешкодне створення суб'єктів підприємницької діяльності на базі державного майна, переведення державної власності у приватну в інтересах окремих груп, корпоративних структур;

- криміналізація економічних та інших соціальних відносин внаслідок недосконалої грошової та податкової політики, що спричинило тінізацію, бартеризацію, стримувало розвиток цивілізованого підприємництва, переорієнтувала його з виробничої спрямованості на торговельно-фінансову; пасивність правоохоронних та інших державних органів щодо притягнення винних у корупційних вчинках та інших незаконних операціях до відповідальності, що, крім інших негативних наслідків, стало для чиновництва стимулом безкарного вчинення корупційних діянь, призвело до моральної деформації, поширення корисливої мотивації службової діяльності;

- поширеність у суспільстві думки про корумпованість влади, припустимість, ефективність та невідворотність корупційних зв'язків і діянь, про небажання влади боротися з ними і навіть потурання їм, що призводить до зворотного впливу на формування у населення готовності та звички до використання корупційних відносин; утвердження серед громадян,

налаштованих на боротьбу з корупцією, думки про пріоритетність більш жорсткого покарання винних у вчиненні корупційних діянь, а не усунення причин та умов останніх; сприяння формуванню таких уявлень у населення через засоби масової інформації за відсутності спрямованої антикорупційної протидії.

Такий поділ передумов корупції є умовним. На загальносоціальному рівні вони переплітаються та викликають інші небажані для суспільства явища. Зазначені передумови у взаємодії можна поділити на політичні, економічні, правові, організаційно-управлінські, соціально-психологічні та інші чинники.

Щодо політичних чинників, то необхідно виділити:

- відсутність належної програмованості та предметності у впровадженні демократичних засад у різні сфери суспільного життя, зокрема у систему управління суспільним розвитком, внаслідок чого не забезпечуються її відкритість, спрямованість на служіння народу, підконтрольність йому;

- надто повільний розвиток політичної структури та свідомості суспільства, передусім його громадянських інституцій, їх несформованість та неготовність до рівної партнерської участі поряд з державними органами у розв'язанні суспільних проблем, одними з яких є впровадження доброчесності у відносинах з населенням та протидія корупції;

- відсутність системи виховання у службовців патріотичних почуттів, моральних, професійних якостей, розуміння, що корупція підриває авторитет і силу держави, етичні основи суспільної свідомості;

- недостатня визначеність, непослідовність і поверховість у проведенні антикорупційної політики, що породжує у службовців, схильних до корупційних діянь, відчуття безкарності;

- відсутність державної ініціативи та необхідних організаційних зусиль щодо створення громадських формувань, незалежних недержавних структур для зростання активності населення у боротьбі з корупцією;

Щодо економічних чинників, то необхідно виділити:



- відсутність сприятливого режиму діяльності суб'єктів господарювання, особливо щодо сплати податків, відрахувань до бюджету, одержання державної підтримки, кредитів тощо;

- відсутність прозорості процесів роздержавлення власності, вирішення різних економічних та господарських питань, оцінки прибутків, обсягу податків, одержання пільг, що створює умови їх вирішення за додаткову "винагороду" для службовця;

- наявність суперечностей, коли на фоні збільшення кількості заможних і багатих людей, зростання їх прибутків багато державних службовців, наділених повноваженнями у забезпеченні умов для прибуткової діяльності, не мають навіть помірного достатку;

Щодо правових чинників, то слід виділити:

- недоліки законодавства, що має регулювати розв'язання політичних, економічних, соціальних, організаційно-управлінських проблем запобігання корупції та корупційним діянням, внаслідок чого правова база є недостатньою для ефективної протидії зловживанням чиновництва, зберігає його зверхність над населенням, надмірну закритість, не сприяє створенню чіткої системи контролю за діяльністю службовців, надійного адміністративно-правового захисту особи від свавілля державних органів та посадових осіб;

- відсутність на нормативному рівні цілісної системи засобів запобіжного впливу на причини та умови, що сприяють корупції та корупційним діянням;

- неврегульованість відповідальності за вчинення різних корупційних діянь, у тому числі з кваліфікуючими ознаками, інших правопорушень, що створюють сприятливі умови для корупції;

Серед організаційно-управлінських чинників:

- відсутність чіткої регламентації діяльності державних службовців щодо процедури здійснення службових повноважень, прийняття рішень, видачі офіційних документів;

- наявність у посадових осіб надто широких розпорядчо-дозвільних повноважень для прийняття рішень на свій розсуд, що дає їм можливість

створювати зайві ускладнення, перебільшувати свою роль у вирішенні питань, пов'язаних із зверненнями громадян;

- поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад службовців не на підставі їхніх ділових і моральних якостей, а через знайомство за колишньою роботою, особисту відданість, близькість політичних уподобань; відсутність порядку спеціальної перевірки, тестування на відповідність професійним та моральним якостям, періодичної ротації, однорівневого переміщення службовців; недодержання умов і формальне ставлення до проведення конкурсу на заміщення посад та атестації;

- затягування правового та практичного вирішення питань про введення спеціальної перевірки осіб, які є кандидатами на посади державних службовців або працюють на таких посадах, запровадження більш чіткого порядку ведення їх особових (кадрових) справ;

- відсутність у більшості центральних органів виконавчої влади, управлінських структур окремих підрозділів або спеціально виділених працівників, на яких покладаються обов'язки організації роботи щодо запобігання корупційним діям та іншим посадовим правопорушенням;

Серед соціально-психологічних чинників:

- нерозвиненість у значної частини населення громадянської свідомості, зокрема усвідомлення нового становища особи у державі, що будується на демократичних засадах;

- значний вплив стереотипів стосовно переважання державних засобів та підпорядкованості їм громадських форм у впорядкуванні суспільних справ, у тому числі в організації протидії корупції;

- поширення корисливої спрямованості у діяльності державних службовців, їх готовності до порушення закону, норм моралі, професійної честі;

- професійна та моральна деформація частини керівників і посадових осіб, що займають відповідальні посади, яка виявляється у вчиненні або поблажливому ставленні до корупційних діянь, порушень службової етики;

- неформованість у трудових колективах громадської думки щодо виявлених у них фактів корупційних діянь з метою позитивного впливу на обстановку та запобігання надалі таким фактам.

### **14.3. Масштаби корупції в Україні**

Населення України дуже високо оцінює масштаби поширення корупції в Україні. Згідно з результатами соціологічних опитувань (Центру Разумкова), населення оцінює рівень корупції в державі як масштабне явище. Більшість опитаних дотримується такої точки зору (слайд 22): «хабарі беруть, використовуючи службове становище, майже всі» – так вважають 12% опитаних; «багато хто» – 49%; «дехто» – 29%. Тільки 2% респондентів вважають, що «майже ніхто в країні не бере хабарів».

Навіть для реалізації своїх законних прав громадяни України повинні вдаватися до корупційних дій, давати хабара. 60,5% респондентів знають про випадки, коли давали хабара для ухвалення законного рішення. 47,5% опитаних знають про випадки хабарництва для ухвалення незаконного рішення.

За даними дослідження, проведеного громадською організацією «Партнерство за прозоре суспільство», кожен третій (31%) громадянин протягом останнього року давав хабара.

Серед західних вчених популярна думка про те, що корупція здатна досягти неймовірних розмірів за умов, коли політична або адміністративна влада сприймає країну та суспільство як випробувальний полігон, на якому можна робити будь-які експерименти. Спираючись на дані досліджень, можна стверджувати, що суспільства з колоніальним минулим, а також поліетнічні та багатомовні суспільства мають вищі рівні корупції. Навіть час звільнення від колоніальної залежності, за даними дослідження, має безпосередній вплив на кореляцію показника корупції. Суспільствам зі складними етнолінгвістичними ознаками складніше через внутрішні ідеологічні та культурні розбіжності формувати ефективні інституціональні рамки, відсутність яких часто розглядається як причина корупції.

Однак, в сучасному світі деякі урядовці ставлять інтереси впливових економічних та політичних груп, до яких вони належать і, які допомагають їм триматися при владі, вище за суспільні. Наприклад, за радянських часів командно-адміністративна система у загальному контексті розвитку тоталітаризму надала партійно-державному апарату гіпертрофовані повноваження. Фактична сила бюрократичного апарату в СРСР була ще більшою внаслідок суцільного одержавлення економіки та інших суспільних сфер, повсюдного насадження закритості та репресивних засобів, обмеження безпосередньої демократії формальним її декларуванням. Все це спонукало посадових осіб до використання службових повноважень у власних цілях, а інших осіб, які були змушені, за відсутності приватного сектору, користатися послугами лише державних структур, примушувало вдаватися до підкупу. Корупція була загальним явищем, оскільки необмежена влада дозволяла встановлювати правила, змінювати або просто уникати їх виконання. На офіційному рівні пропагувалося, що корупція притаманна лише буржуазним країнам і не сумісна з радянською дійсністю. Населення, яке перебувало у залежному становищі, не мало можливості апелювати до закону як до підстави здійснення опору діям своїх керівників. При цьому, слід зазначити, що корупційність радянського чиновництва, принаймні на низовому рівні, стримувалася різноманітними формами контролю, вихованням апарату, особливо номенклатури, побутовими пільгами та перевагами, страхом втратити останніх, що означало автоматичне падіння на нижчий рівень життя. Існувавший порядок не терпів зазіхань на монополію системи, сперечання з правоохоронними структурами було ризикованим, а легалізувати незаконні прибутки було досить складно. Цей порядок змінився у роки незалежності, коли політична нестабільність і неструктурованість суспільства, значні обсяги тіньової економіки, слабкість демократичних традицій та нерозвиненість структур громадянського суспільства, прогалини у законодавстві та недосконалість інституту політичної відповідальності сприяли утворенню номенклатурно-олігархічних кланів, для яких головним засобом досягнення

цілей стала корупція, а формою стосунків – клієнтелізм (патрон-клієнтські відношення).

Дані проблеми характерні не лише для України. За умов довільного використання влади чиновництвом, більшість держав з перехідною економікою, навіть задекларувавши шлях до демократії, не змогли швидко зрушитися з місця. Тема “олігархів” та “олігархічного правління” в цих країнах час від часу актуалізується на фоні гучних скандалів навколо деяких політиків і бізнесменів. Жодне суспільство не зацікавлено в поширенні контролю з боку фінансово-промислово-політичної групи над галузями виробництва та політикою держави. Адже, коли вибір пріоритетів і проектів диктується корупційними інтересами, проявляється вища ступінь викривлення цінностей, справжні пріоритети розвитку країни ігноруються заради проектів, які приносять більшу вигоду особистим інтересам окремих суб’єктів, а при перерозподілі дефіцитних ресурсів нехтуються основні людські потреби, завдяки чому корупція стає причиною слабкого розвитку держави і, в цілому, веде до зубожіння.

Досвід перших кроків нових демократичних держав на шляху обмеження корупційних проявів демонструє – часто вони лише копіюють антикорупційне законодавство країн зі сталими зразками демократії. Але сподівання, що запозичені норми права будуть діяти в “нових демократіях” так само ефективно, не виправдовуються через відсутність або вибіркового характеру механізмів дотримання цих норм. Причина таких невдач міститься і у відмінностях між існуючими неформальними нормами.

Відомо, що межі доречного та прийнятного здатні суттєво коливатися у кожній країні. Достатньою популярністю користується твердження про те, що корупція є складовою частиною культури окремих країн (так званий “культурний релятивізм”). Дійсно, сприйняття корупції та її проявів в окремих культурних середовищах є різним. Інколи корупція сприймається як одна з форм безконфліктного співіснування влади та народу, як данина віковим традиціям взаємовідносин у суспільстві. Але спроба пояснити наявність

корупції лише культурними традиціями позбавлена раціональності. Політичні скандали, пов'язані з корупцією в Італії, Іспанії та Франції, шахрайство з бюджетом в Європейському союзі створили певні проблеми та задали клопоту світовому співтовариству. При цьому більшість європейців відкидає будь-яке припущення про те, що корупція є “частиною” європейської культури, хоча існує вражаюче число свідчень (близько 20% підприємців Європи звикли давати хабарі), здатних підтримати це звинувачення. В системі соціальних стосунків населення країн азійського культурного плану, де, за свідченнями експертів, 40% бізнесменів стикається з хабарництвом, це явище вважається майже природним. Отже, слід казати лише про відмінності у ставленні до корупції. Серед східних народів подарунки чи виявлення гостинності, як правило, не вважаються актами хабарництва. При цьому в більшості західних країн існує чітка правова різниця між неформальною “взаємодопомогою” та взаємними послугами корупційного характеру.

Приклади повалення корумпованих режимів в ряді країн доводять, що навіть звичні владні зловживання здатні спровокувати громадянські конфлікти. Але (і це прикрий факт) більшість з новоутворених “реформаторських диктатур” відразу або з часом ставали корумпованішими за попередні. Це відбувалося з причин відсутності механізмів подолання явищ зловживання методами демократичного впливу та за умов недосконалого вивчення факторів, які передують розвитку корупційних зловживань.

Ніколло Макіавеллі ще на початку XVI ст. зазначав, що ті, хто каже, що народи нашого часу махнули рукою на грабіж і подібне зло, виявлять, що все це відбувається тому, що правителі роблять те саме. Факт, що люди в окремих країнах схильні миритися з необхідністю здійснювати порівняно невеликі додаткові виплати за право отримувати послуги від держави, не обов'язково означає те, що вони схвалюють таку практику.

Українська дійсність характеризується не лише зростанням корупції, а й зростанням кількості громадян, які сприймають корупцію (її різноманітні форми та прояви) як факт життя. При цьому, за даними соціологічних

опитувань, українці розуміють небезпеку, яку становить зростання розмірів національної корупції.

На думку більшості громадян, антикорупційна діяльність влади має фрагментарний характер і посилюється у передвиборчий період, виступаючи елементом боротьби за владу та засобом розправи з політичними опонентами.

Не можна робити висновки про рівень корупції, спираючись лише на результати соціологічних опитувань. Однак, цілком зрозумілим є скептичне ставлення до офіційної статистики, яка, за оцінкою більшості фахівців, не дає можливості отримати чітку картину стану та тенденцій корупційних правопорушень, характеризує не рівень корупції (враховуються лише правопорушення, які віднесені до корупційних за Законом України “Про засади запобігання і протидії корупції”), а активність правоохоронних органів. Часто представники правоохоронних органів, спираючись на дані офіційної статистики про стан злочинності, переконують суспільство у тому, що “не можна говорити про високий рівень корупції в органах влади за умов, що в останні роки до різних видів відповідальності за корупцію щорічно притягується не більше 1% державних службовців”. Дійсно, за статистичними даними відсоток злочинів, пов’язаних з хабарництвом (слід врахувати, що корупція має багато проявів, які юридично непадкарні), становить в Україні не більше 5% від усіх корисливих злочинів. До судів з них направляється лише близько половини, а засуджується тільки 20 – 25% з числа осіб, притягнених до кримінальної відповідальності, причому до позбавлення волі 50 – 60%. Це не свідчить про те, що рівень корупції в Україні, у порівнянні з іншими правопорушеннями, є низьким. Навпаки – це зайвий раз доводить, що системна корупція міцно тримає набуті позиції і може себе захистити, навіть “корегуючи” діяльність правоохоронних та судових органів. Так, переважна більшість викритих правоохоронними органами фактів хабарництва стосується діяльності посадових осіб найнижчого рівня, тобто тих службовців, які мають “найменший посадовий імунітет”. Приблизно 95 % притягнених до відповідальності корупціонерів – державні службовці нижчих ланок

державного апарату, а в окремих регіонах 60 – 65 % корупціонерів – секретарі та голови сілрад.

Щодо притягнення до адміністративної відповідальності по категоріям осіб за 2012 рік. маємо таку картину (слайд 23):

- більше всего адмін.протоколів було складено відносно державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування – 537;

- наступними є – службові особи і працівники органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, податкової міліції – 289;

- посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені в пункті 1 частини першої цієї статті, але одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету – 235;

- депутати місцевих рад – 227.

За сферами (слайд 24) діяльності «лідують» :

- бюджетна – 193;

- охорона здоров'я – 158;

- освіта – 137;

- охорона довкілля – 72;

- земельні відносини – 51.

За статтями КупАП (слайд 25):

- порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2) – 1150;

- порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6) – 330;

- порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4) – 207.



## **Тема 14. ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

14.1. Спеціальні обмеження, спрямовані на попередження корупції

14.2. Спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням публічних функцій

14.3. Здійснення фінансового контролю

### **14.1. Спеціальні обмеження, спрямовані на попередження корупції**

Особам, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

2) входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Вказані обмеження не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народних засідателів і присяжних.

У разі якщо Конституцією і законами України для окремих посад встановлено спеціальні обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, то їх дотримання забезпечується за спеціальними процедурами.

Обмеження щодо одержання дарунка (пожертви). Досить тривалий час точилися гострі дискусії з приводу того, як врегулювати зазначене питання на законодавчому рівні: заборонити взагалі приймати подарунки, дозволити лише подарунки, вартість яких не перевищує певний розмір, зобов'язати передавати в орган державної влади, де працює публічний службовець, усі подарунки або лише ті, які за ціною є вищими ніж визначена вартісна межа, та реєструвати їх отримання тощо.

Нарешті був обраний компромісний підхід між зазначеними трьома шляхами врегулювання питання одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави, який знайшов своє відображення у Законі України "Про засади запобігання і протидії корупції" ( 3206-17 ) (далі - Закон).

Так, відповідно до частини першої статті 8 Закону особам, уповноваженим на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування та деяким прирівняним до них особам, забороняється приймати дарунки (пожертви), за рішення, дії чи бездіяльність в інтересах дарувальника, що приймаються, вчиняються як безпосередньо такою особою, так і за її сприяння іншими посадовими особами та органами, тобто у формі так званого "завуальованого" хабара. Крім того, категорично забороняється приймати будь-який дарунок (пожертву) від підлеглої особи.

Законом чітко визначено правовий режим дарунка (пожертви). Так, згідно зі статтею 718 Цивільного кодексу України дарунком можуть бути рухомі речі, в тому числі гроші та цінні папери, а також нерухомі речі, майнові права, якими дарувальник володіє або які можуть виникнути у нього у майбутньому.

Стаття 8 Закону встановлює заборону, зокрема, на дарунки від юридичних і фізичних осіб за рішення, які приймаються в їх інтересах, а також коли особа, яка дарує дарунок, є підлеглою особою. Заборона також поширюється на всі випадки одержання дарунка у зв'язку з використанням особою службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

Згідно із Законом, публічним службовцям дозволено приймати дарунки, які відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність, та пожертви, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо вартість таких дарунків (пожертв) не перевищує 50 відсотків мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття дарунка (пожертви), одноразово, а сукупна вартість таких дарунків (пожертв), отриманих з одного джерела протягом року, - однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня поточного року.

Крім того, дарунками не вважаються загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси. Такий підхід вбачається виправданим, оскільки позбавлення близьких осіб можливості дарувати дарунки порушує конституційні гарантії на свободу. А право на користування загальнодоступними знижками у магазинах, під час надання послуг (таксі, хімчистка тощо) ніяк не пов'язано з використанням такою службовою особою службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

Враховуючи вимоги Закону, до особистих подарунків належать подарунки, одержані від близьких осіб, давніх друзів та добрих знайомих, які дарують подарунки з нагоди, наприклад, дня народження, ювілею, або загальноновизнаного свята (Новий рік, Міжнародний жіночий день, День захисника Вітчизни) за умови, що їх дарунки не впливатимуть на прийняття публічними службовцями правомірних рішень або не створюватимуть враження, що це може впливати на їхні рішення.

До дарунків, що дозволятимуться приймати публічними службовцями, можуть бути віднесені і ділові дарунки (сувеніри) і прояви гостинності (запрошення на каву або вечерю) у скромних масштабах, які широко використовуються для налагодження добрих ділових відношень і зміцнення робочих стосунків.

Однак умовами прийняття таких подарунків та проявів гостинності є знову ж таки те, що такі подарунки та прояви гостинності не будуть постійними, не впливатимуть на прийняття публічними службовцями рішень або не створюватимуть враження, що це може впливати на їхні рішення.

Новелою даного закону є те, що дарунки, одержані особами, уповноваженими на виконання функцій держави, як дарунки для державних органів або органів місцевого самоврядування є відповідно державною чи комунальною власністю.

Таким чином, усі отримані посадовою особою дарунки повинні бути передані державі або органу місцевого самоврядування. У разі порушення цього правила дії посадової особи можуть розцінюватись як привласнення державного майна. В такому випадку особа притягується до кримінальної відповідальності у визначеному кримінальним законодавством порядку.

Відносно посадових осіб - юридичних осіб приватного права законодавчо не встановлено заборони і обмеження щодо отримання подарунків. У разі якщо, наприклад, лікар працює в державній установі і за сумісництвом займається приватною практикою, то його обов'язок - доводити те, що він діяв при отриманні цінностей не як особа публічного права.

Обмеження щодо роботи близьких осіб. Статтею 9 закону запроваджено більш жорстких обмежень щодо роботи близьких осіб. Зокрема установлюються обмеження мати у безпосередньому підпорядкуванні або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким особам.

Це обмеження стосується:

1) Президента України, Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, інших керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступників, Голови Служби безпеки України, Генерального прокурора України, Голови Національного банку України, Голови Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

2) народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад;

3) працівників патронатних служб Президента України, Голови Верховної Ради України, членів Кабінету Міністрів України, голів місцевих державних адміністрацій;

4) державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування;

5) військових посадових осіб Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань;

6) суддів Конституційного Суду України, інших професійних суддів, Голови, членів, дисциплінарних інспекторів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службових осіб секретаріату цієї Комісії, Голови, заступника Голови, секретарів секцій Вищої ради юстиції, а також інших членів Вищої ради юстиції, народних засідателів і присяжних (під час виконання ними цих функцій);

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

8) посадових і службових осіб органів прокуратури, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби;

9) членів Центральної виборчої комісії, Керівника та інших працівників Секретаріату Центральної виборчої комісії, патронатної служби Центральної виборчої комісії, Служби розпорядника Державного реєстру виборців, а також посадових або службових осіб інших органів державної влади та місцевого самоврядування;

10) посадових осіб юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету.

У разі виникнення обставин, що порушують такі вимоги, відповідні особи, близькі їм особи зобов'язані усунути ці обставини у п'ятнадцятиденний строк.

Якщо в даний строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи та/або близькі їм особи в місячний строк підлягають переведенню на іншу посаду, що виключає безпосереднє підпорядкування.

У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває в підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

Разом із тим законом передбачаються випадки, коли обмеження не застосовується.

Так, це правило не поширюється на народних засідателів і присяжних. Також це право не застосовується до осіб, які перебувають на виборній посаді або безпосередньо підпорядковані близьким їм особам, які перебувають на виборних посадах, осіб, які працюють в галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту; інших осіб, визначених законом.

Виняток із цього правила становлять особи, які працюють у сільській місцевості та гірських населених пунктах. Це викликано тим, що соціальні та природні умови виключають можливість дотримання такими особами загального правила щодо обмеження. Як правило, у таких населених пунктах населення складається із сімей, які живуть споріднено, і витримати обмеження у цих випадках буває неможливо.

Обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнилися з посади або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення забороняється:

1) укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з підприємствами, установами чи організаціями незалежно від форми власності, якщо вказані особи, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або

підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих підприємств, установ чи організацій;

2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, установлених законом;

3) представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган (органи), в якому (яких) вони працювали.

#### **14.2. Спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням публічних функцій**

Стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконання функцій держави або місцевого самоврядування (крім кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати України, кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів), проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто.

Організація проведення спеціальної перевірки покладається на керівника (заступника керівника) органу державної влади, органу місцевого самоврядування, на зайняття посади в якому претендує особа, крім випадків, установлених законом.

До проведення спеціальної перевірки залучаються спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, а в разі потреби - інші центральні органи виконавчої влади.

Спеціальній перевірці у п'ятнадцятиденний строк за письмовою згодою претендента, перевірці підлягають такі відомості про особу:

1) притягнення особи до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, наявності судимості, її зняття, погашення;

2) факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за корупційні правопорушення;

3) достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;

4) наявності в особи корпоративних прав;

5) стану здоров'я, освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації.

У разі ненадання особою такої згоди питання щодо призначення її на посаду не розглядається.

У разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту подання претендентом на посаду неправдивих відомостей про себе посадова особа (орган), яка (який) здійснює призначення (обрання) на цю посаду, відмовляє претенденту у призначенні (обранні) на посаду, а також протягом трьох робочих днів повідомляє про виявлений факт правоохоронні органи для реагування в установленому законом порядку, крім випадків, визначених законом.

Рішення про відмову у призначенні (обранні) на посаду з вказаних підстав, може бути оскаржено до суду.

Порядок організації проведення спеціальної перевірки затверджується Президентом України.

Для проведення спеціальної перевірки особа, яка претендує на зайняття посади, подає до відповідного органу:

1) письмову згоду на проведення спеціальної перевірки;

2) автобіографію;

3) копію документа, який посвідчує особу;

4) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою(додається);

5) копії документів про освіту, вчені звання та наукові ступені;

6) медичну довідку про стан здоров'я за формою, затвердженою Міністерством охорони здоров'я України;

7) копію військового квитка (для військовослужбовців або військовозобов'язаних);



8) довідку про допуск до державної таємниці (у разі його наявності).

Після одержання письмової згоди особи, яка претендує на зайняття посади, на проведення спеціальної перевірки орган, на посаду в якому претендує особа, не пізніше наступного дня надсилає до відповідних органів державної влади, до компетенції яких належить проведення спеціальної перевірки, запит про перевірку відомостей щодо особи, яка претендує на зайняття відповідної посади.

Запит підписує керівник органу, на посаду в якому претендує особа, а в разі його відсутності - особа, яка виконує обов'язки керівника, або один з його заступників відповідно до розподілу функціональних обов'язків.

До запиту додаються копії документів, вищезазначених документів.

Інформація про результати спеціальної перевірки, підписана керівником органу, що здійснював перевірку, а в разі його відсутності - особою, яка виконує його обов'язки, або заступником керівника органу відповідно до розподілу функціональних обов'язків, подається до органу, який надіслав відповідний запит, у семиденний строк з дати надходження запиту.

Орган, на посаду в якому претендує особа, на підставі одержаної інформації готує довідку про результати спеціальної перевірки.

Особа, щодо яких проведена спеціальна перевірка, мають право на ознайомлення з довідкою про результати спеціальної перевірки та в разі незгоди з результатами перевірки можуть подавати зазначеним органам свої зауваження у письмовій формі.

При цьому інформація про результати спеціальної перевірки та документи щодо її проведення є конфіденційними, якщо вони не містять відомостей, що становлять державну таємницю. Такі документи зберігаються в порядку, встановленому відповідно до закону.

### **14.3. Здійснення фінансового контролю.**

В Україні запроваджено декларування не лише доходів та зобов'язань фінансового характеру, але й витрат за минулий рік, і не лише щодо осіб,

уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування але і до посадових осіб публічного права, які отримують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету (наприклад, головний лікар районної лікарні).

Декларації, форма якої затверджена законом подається за місцем роботи (служби) до 1 квітня. Крім, того особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування або посадова особи юридичних осіб публічного права, яка одержує заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету у разі відкриття валютного рахунку у іноземному банку (чи представництві іноземного банку) зобов'язана в десятиденний строк письмово повідомити про це орган державної податкової служби за місцем проживання із зазначенням номера рахунку і місцезнаходження банку-нерезидента

Законом визначено, коло суб'єктів, відомості із декларації яких підлягають оприлюдненню протягом **30** днів з дня їх подання шляхом опублікування в офіційних друкованих виданнях ОДВ чи ОМС (Президента України, Голови Верховної Ради України, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та суддів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, голів та суддів вищих спеціалізованих судів України, Генерального прокурора України та його заступників, Голови Національного банку України, Голови Рахункової палати, Голови та членів Вищої ради юстиції, членів Центральної виборчої комісії, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, керівників інших органів державної влади та їх заступників, членів колегіальних органів державної влади (комісій, рад), керівників органів місцевого самоврядування та їх заступників).

Декларація також подається особою, що претендує на заняття посади, пов'язаної з виконання функцій держави чи місцевого самоврядування.

Вимога задекларувати свій майновий стан та доходи кандидатом на посаду державного службовця має на меті створення умов за яких вчинення

корупційних діянь було б унеможливлено внаслідок прозорості майнового стану особи. Заходи щодо фінансового контролю стосовно державних службовців передбачені законодавством багатьох країн світу, рядом міжнародно-правових документів.

Закон "Про державну службу" передбачає обов'язок особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця третьої - сьомої категорій, передбачених ст. 25 цього Закону, подати за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї. Особа ж яка претендує на зайняття посади державного службовця першої і другої категорій, передбачених ст. 25 Закону, повинна подати також відомості про належні їй та членам її сім'ї нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери.

Особи, які претендують на зайняття посади державного службовця, та державні службовці подають відомості про доходи, зобов'язання фінансового характеру та належне їм майно, передбачені ст. 13 Закону "Про державну службу", у вигляді декларації.

Зазначене положення покликане сприяти тому, щоб державні службовці виконували свої посадові обов'язки в інтересах державної служби, а не в своїх особистих інтересах та в інтересах членів своєї сім'ї. Наявність в посадовій особи або членів її сім'ї майна набутого на кошти джерело походження яких відмінне від джерел збагачення, передбачених законодавством є показником корумпованості посадової особи. Закон "Про боротьбу з корупцією" серед заходів попередження корупції окремо виділяє фінансовий контроль (ст. 6). Згідно з цією статтею передбачено, що декларування доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, здійснюється в порядку і на підставах, передбачених ст. 13 Закону України "Про державну службу". Згідно із ст. 2 "Межі дії закону" , Закону "Про боротьбу з корупцією", він поширює свою дію на суб'єктів, визначених ст. 2, до яких крім державних службовців належать: Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри; народні депутати України, депутати Верховної Ради

Автономної Республіки Крим, депутати сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад; посадові особи місцевого самоврядування; військові посадові особи Збройних Сил України та інших військових формувань (крім військовослужбовців строкової служби). Таким чином, дія ст. 13 Закону "Про державну службу" поширюється і на інших осіб які виконують функції держави і є суб'єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Крім того, відомості про доходи, цінні папери, нерухоме та цінне рухоме майно і вклади у банках посадових осіб, зазначених у ч. 1 ст. 9 Закону "Про державну службу", та членів їх сімей підлягають щорічній публікації в офіційних виданнях державних органів України. До обрання або призначення кандидата на відповідні посади ці відомості попередньо подаються органу чи посадовій особі, які здійснюють обрання або призначення на ці посади.

Таким чином, для різних категорій державних службовців та осіб які виконують функції держави передбачені різні заходи фінансового контролю.

Законодавством також передбачено відповідальність за порушення вимог щодо декларування доходів (ст. 12 Закону "Про державну службу") та заходів фінансового контролю (ст. 6 Закону "Про засади запобігання та протидії корупції"). Відповідно до ст. 30 Закону "Про державну службу" неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів, передбачених ст. 13 Закону "Про державну службу" є підставою припинення державної служби. Таким чином, можна зробити висновок, що державні службовці несуть дисциплінарну відповідальність за порушення вимог ст. 13.

Крім того, для суб'єктів корупційних правопорушень, як державних службовців так і інших осіб уповноважених на виконання функцій держави, згідно ст. 9 Закону "Про боротьбу з корупцією" за порушення вимог фінансового контролю (як тих що передбачені ст. 13 Закону "Про державну службу", так і додаткових, що прямо встановлені ст. 6 Закону "Про засади запобігання та протидії корупції") встановлена адміністративну відповідальність у вигляді штрафу.

Таким чином, державні службовці за порушення фінансових вимог несуть як дисциплінарну так і адміністративну відповідальність. Інші особи уповноважені на виконання функцій держави, виключно адміністративну відповідальність.

Проте, передбачені заходи відповідальності на практиці не реалізується, оскільки відсутній механізм перевірки встановлених законом вимог щодо декларування майна та доходів. У зв'язку з цим згаданий правовий інститут, як підтверджує практика, не став на заваді поширенню корупції в Україні. Загальновідомим для громадськості є факт значних розбіжностей між прибутками та видатками державних службовців (їх близьких родичів).

## ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Назвіть пріоритетні завдання науки публічного управління.
2. Наведіть види об'єктів і суб'єктів публічного управління.
3. Розкрийте поняття держави та її основні ознаки.
4. Як відбувається взаємодія політичної та адміністративної складових системи державного управління?
5. У чому полягає сутність принципу поділу влади?
6. Уточніть поняття регіону та основні функції регіонального управління.
7. У чому сутність державного планування?
8. Розкрийте сутність та критерії політичних режимів.
9. Яка відмінність між політичною й адміністративною компетенціями у структурі органів публічного управління?
10. За якими рівнями поділяється публічне управління?
11. Розкрийте сутність і наведіть класифікацію функцій публічного управління.
12. Охарактеризуйте загальні (основні) та спеціальні (спеціалізовані) функції публічного управління.
13. Розкрийте поняття та наведіть класифікацію методів публічного управління.
14. Які сутнісні характеристики організаційної структури публічного управління?
15. Охарактеризуйте форми державного устрою.
16. Які характерні ознаки авторитарного політичного режиму?
17. Як співвідносяться прерогативи глави держави і прем'єр-міністра у структурі виконавчої влади?
18. Назвіть прерогативи глави держави у формуванні органів державної влади.

19. Охарактеризуйте систему органів державної влади.
20. Розкрийте ознаки парламентської республіки.
21. Розкрийте поняття, склад і структуру парламенту, його повноваження.
22. Як співвідносяться публічне управління і виконавча влада?
23. Види органів виконавчої влади та їх класифікація.
24. Поняття і роль судової влади у системі публічного управління.
25. Сутність і види контролю у суспільстві.
26. Сутність і види контролю у системі управління.
27. Яка компетенція органів публічного управління у сфері впливу на органи місцевого самоврядування?
28. Які основні прерогативи обласних і районних держадміністрацій?
29. Охарактеризуйте систему управління регіональним розвитком.
30. Горизонтальні та вертикальні взаємодії місцевої адміністрації.
31. Яка мета та цілі регіонального розвитку?
32. У чому полягає сутність концепції «нового регіоналізму»?
33. Регіональна діагностика та регіональне планування.
34. У чому полягає регіональне стратегічне управління?
35. Назвіть основні ознаки моделі публічного управління перехідних суспільств.
36. Наведіть прояви централізації та децентралізації у структурній організації публічного управління.
37. Сформулюйте функціональні відмінності Обласної державної адміністрації та Обласної ради.
38. Назвіть функції та повноваження Обласної державної адміністрації.
39. Як відбувається проходження державної служби та управління державною службою?
40. Назвіть функції й принципи державної служби в Україні.
41. Назвіть види категорій держслужбовців.
42. Яким чином здійснюється призначення держслужбовців на посаду в залежності від категорії?

43. Як забезпечується контроль у державному управлінні?
44. Наведіть чинники та критерії ефективності публічного управління.
45. Яким чином забезпечується законність у державному управлінні?
46. Які існують заходи громадського контролю за діяльністю органів публічного управління?
47. Наведіть показники економічної ефективності функціонування органу державної влади.
48. Які реформи не вдалося здійснити українській державній владі?
49. Розкрийте суть та основні напрями адміністративної реформи в Україні.
50. Які основні положення реформування системи публічного управління України відповідно до стандартів публічного адміністрування, прийнятих в Європейському Союзі та країнах розвиненої демократії?
51. Розкрийте основні проблеми взаємовідносин гілок державної влади у сфері управління.
52. У чому полягає сутність класичної моделі «веберівської» держави?
53. Назвіть джерела походження та напрями формування науки про регіональне управління.
54. Розкрийте сутність механізму публічного управління.
55. Наведіть основні положення теорії просторової економічної рівноваги.
56. Розкрийте зміст державного механізму (державного апарату).
57. Охарактеризуйте основні етапи еволюції моделей держави.
58. Назвіть та охарактеризуйте форми державного правління.
59. Розкрийте ознаки органу державної влади.
60. Які повноваження має Голова Верховної Ради України?
61. Назвіть основні функції судової влади.
62. Хто входить до складу Кабінету Міністрів України?
63. Які головні напрями урядової діяльності?
64. Охарактеризуйте повноваження інституту президентства в Україні.



65. Які основні повноваження Конституційного суду України та порядок його формування?
66. Які основні складові елементи інституціонального середовища регіонального управління?
67. Чим регулюються організаційно-процедурні питання діяльності місцевих державних адміністрацій?
68. Що складає юридичну основу європейської регіональної політики?
69. Розкрийте основні положення провідних теоретичних концепцій формування та розвитку місцевого самоврядування.
70. Розкрийте сутність принципів організації і здійснення місцевого самоврядування в Україні?
71. Наведіть основні форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад.
72. Назвіть принципи оцінювання ефективності діяльності органів влади.
73. Які основні параметри ефективності системи контролю?
74. Яке основне завдання системи державного контролю?
75. Розкрийте етапи розвитку децентралізації влади у провідних демократичних країнах світу.
76. Наведіть фундаментальні принципи нового державного менеджменту.
77. Охарактеризуйте основні форми прояву маркетизації системи публічного управління.
78. Які основні переваги та недоліки аутсорсингу у державному управлінні?
79. Розкрийте основні права державного службовця в Україні.
80. Які основні повноваження Нацдержслужби?

## ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ

**1. Професійна діяльність державних чиновників, спрямована на втілення рішень керівництва країни:**

- 1.1. Адміністрування
- 1.2. Панування
- 1.3. Владарювання

**2. Адміністративно-публічне управління – це:**

- 2.1. Управління підприємствами та організаціями, які належать державі, в інтересах цих підприємств та організацій
- 2.2. Управління підприємствами і організаціями, в яких є частка державного майна, в інтересах Фонду державного майна
- 2.3. Соціальна функція, спрямована на впорядкування розвитку держави в інтересах всього суспільства

**3. Форма соціальних стосунків, яка характеризується спроможністю впливати на характер, напрям діяльності, поведінку людей за допомогою економічних, ідеологічних і організаційно-правових механізмів;**

- 3.1. Влада
- 3.2. Лідерство
- 3.3. Панування

**4. Сутністю влади є відношення:**

- 4.1. Керівництва, підпорядкування
- 4.2. Керівництва, панування, підпорядкування
- 4.3. Панування та підпорядкування

**5. Реальна здатність певної соціальної групи або індивіда проводити власну волю, яка визначається об'єктивними потребами та інтересами:**

- 5.1. Господарська влада
- 5.2. Духовна влада
- 5.3. Політична влада

**6. Головними засобами здійснення політичної влади є:**

6.1. Політика, адміністративні акти, правові норми

6.2. Ідеологічний вплив. Економічне стимулювання

6.3. Примушування за допомогою спеціального репресивного апарату

**7. Процес виникнення в результаті розшарування суспільства груп населення, які розрізняються своїм суспільним становищем:**

7.1. Соціальне групування

7.2. Соціальне розшарування

7.3. Партиїне будівництво

**8. Соціальне розшарування ґрунтується на:**

8.1. Майновій диференціації

8.2. Інтелектуальній диференціації

8.3. Партиїній приналежності

**9. Процес досягнення національних цілей і задач за допомогою державних організацій, до складу яких входять адміністративні служби виконавчих, законодавчих та судових органів – це:**

9.1. Адміністративно-територіальне управління

9.2. Адміністративно-публічне управління

9.3. Політико-правове управління

**10. Наукове обґрунтування процесу досягнення оптимального публічного управління шляхом його ефективної організації – це:**

10.1. Завдання бюрократії

10.2. Діяльність уряду

10.3. Предмет адміністративно-публічного управління

**11. До основних функцій публічного управління належать:**

11.1. Функції верховної влади, економічні функції, соціальні функції

11.2. Економічні та соціальні функції

11.3. Соціально-політичні функції

**12. До основних функцій верховної влади належать:**

12.1. Оборона, підтримка і розвиток зовнішніх зв'язків, міліцейська служба

12.2. Судочинство, функціонування політичних та громадянських інституцій

12.3. Всі відповіді правильні

**13. До економічних функцій держави належать:**

13.1. Державні рішення у сфері грошового обігу, наукові економічні дослідження

13.2. Загальна координація економічної політики

13.3. Всі відповіді правильні

**14. До соціальних функцій держави належать:**

14.1. Все перераховане нижче

14.2. Діяльність у сфері соціального забезпечення та захисту

14.3. Діяльність у сфері духовних стосунків

**15. Загальна структура органів публічного управління складається:**

15.1. Столичних та периферійних органів влади

15.2. Центральних та місцевих органів влади

15.3. Міністерств, відомств, державних адміністрацій

**16. Структура публічного управління складається з:**

16.1. Двох гілок влади (центральної та місцевої)

16.2. Трьох гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової)

16.3. Чотирьох гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової, мас-медіа)

**17.1. Форма політичної організації суспільства – це:**

17.1. Партія

17.2. Профспілка

17.3. Держава

**18. Держава виконує:**

18.1. Внутрішні та зовнішні функції

18.2. Партійні та господарські функції

18.3. Функції панування та підпорядкування

**19. До зовнішніх функцій держави належать:**

19.1. Забезпечення функціонування суспільства як цілісного організму

19.2. Переважне задоволення інтересів політично та економічно панівних соціальних систем

19.3. Захист територіальної цілісності та суверенітету держави, розвиток міжнародного співробітництва

**20. До внутрішніх функцій держави належать:**

20.1. Забезпечення функціонування суспільства як цілісного організму, переважне задоволення інтересів політично та економічно панівних соціальних систем

20.2. Захист територіальної цілісності та суверенітету держави

20.3. Розвиток міжнародного співробітництва та взаємодії з іншими країнами

**21. Назвіть дату прийняття чинної конституції України:**

21.1. 20 квітня 1978 р.

21.2. 28 червня 1996 р.

21.3. 24 серпня 1991 р.

**22. Назвіть дату проголошення незалежності України:**

22.1. 20 квітня 1978 р.

22.2. 28 червня 1996 р.

22.3. 24 серпня 1991 р.

**23. Які із зазначених органів є органами державної влади:**

23.1. Обласна рада та її голова

23.2. Міський голова, Міська рада

23.3. Президент України, Кабінет Міністрів України

**24. Які із зазначених органів є органами місцевого самоврядування:**

24.1. Обласна державна адміністрація та її голова

24.2. Міський голова, Міська рада

24.3. Президент України, Кабінет Міністрів України

**25. За політичним устроєм Україна є:**

25.1. Республікою

25.2. Монархією

25.3. Конституційною монархією

**26. В Україні існує політичний режим, який ґрунтується на:**

26.1. Ліберальних засадах

26.2. Авторитарних засадах

26.3. Демократичних засадах

**27. За формою правління Україна є:**

27.1. Президентською республікою

27.2. Парламентською республікою

27.3. Парламентсько-президентською республікою

**28. За формою державного устрою Україна – це:**

28.1. Унітарна держава

28.2. Федеративна держава

28.3. Конфедерація

**29. Визначте статус парламенту України - Верховної Ради України:**

29.1. Орган державної виконавчої влади

29.2. Єдиний орган законодавчої влади

29.3. Орган державної судової влади

**30. Визначте статус Кабінету Міністрів України:**

30.1. Вищий орган державної виконавчої влади

30.2. Єдиний орган законодавчої влади

30.3. Орган державної судової влади

**31. Визначте статус Верховного суду:**

31.1. Орган державної виконавчої влади

31.2. Єдиний орган законодавчої влади

31.3. Орган державної судової влади

**32. Верховна Рада України є повноважною за умови обрання:**

32.1. Більше половини конституційного складу

32.2. Не менше двох третин від конституційного складу

32.3. Не менше 75 відсотків від конституційного складу

**33. Народним депутатом України може бути обраний громадянин України;**

33.1. Так

33.2. Ні

33.3. Громадянство не має значення при умові, що кандидат у депутати внесе завдаток у розмірі 500 тис. грн.

**34. Народним депутатом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг:**

34.1. 16 років

34.2. 18 років

34.3. 21 рік

**35. Які акти приймає Верховна Рада?**

35.1. Закони, постанови

35.2. Укази, розпорядження

35.3. Накази, резолюції

**36. До принципів організації й діяльності Верховної Ради України відносяться наступні:**

36.1. Забезпечення гідних умов життя громадян України, якомога повнішої реалізації ними основних прав і свобод

36.2. Народовладдя. законність, виборність, колегіальність, гласність, професійні засади

36.3. Досягнення всіх складових національної безпеки України

**37. Принцип організації й діяльності Верховної Ради України «народовладдя» означає, що:**

37.1. Верховна Рада є одним з органів, через який народ здійснює свою владу

37.2. Народ за допомогою виступів та демонстрацій впливає на прийняття необхідного рішення Верховною Радою

37.3. В разі виникнення складних питань Верховна Рада звертається до народу і приймає рішення виключно так, як скаже народ

### **38. Законність Верховної Ради України означає:**

38.1. Верховна Рада є виборним органом, усі члени якого отримують мандат довіри безпосередньо від народу

38.2. Рішення парламенту є результатом колективного пошуку і приймаються абсолютною чи кваліфікованою більшістю народних депутатів

38.3. Парламент діє на основі Конституції та законів України, у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України

### **39. Виборність Верховної Ради означає:**

39.1. Верховна Рада є виборним органом, усі члени якого отримують мандат довіри безпосередньо від народу

39.2. Рішення парламенту є результатом колективного пошуку і приймаються абсолютною чи кваліфікованою більшістю народних депутатів

39.3. Парламент діє на основі Конституції та законів України, у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України

### **40. Колегіальність Верховної Ради означає:**

40.1. Верховна Рада є виборним органом, усі члени якого отримують мандат довіри безпосередньо від народу

40.2. Рішення парламенту є результатом колективного пошуку і приймаються абсолютною чи кваліфікованою більшістю народних депутатів

40.3. Парламент діє на основі Конституції та законів України, у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України

### **41. Гласність Верховної Ради означає:**

41.1. Верховна Рада та всі її органи є відкритими для виборців

41.2. Рішення парламенту є результатом колективного пошуку і приймаються абсолютною чи кваліфікованою більшістю народних депутатів

41.3. Парламент діє на основі Конституції та законів України, у порядку, визначеному Регламентом Верховної Ради України

### **42. Законом передбачено, що Верховна Рада діє на:**

42.1. Професійних засадах, депутати працюють на постійній основі

42.2. Депутати можуть займати посади у органах влади



42.3. Депутати можуть працювати у власному бізнесі

**43. До Верховної Ради України обирається:**

43.1. 300 депутатів

43.2. 450 депутатів

43.3. 500 депутатів

**44. Депутати до Верховної Ради України обираються за:**

44.1. Пропорційною системою

44.2. Мажоритарною системою

44.3. Змішаною системою

**45. Вибори народних депутатів організовують і проводять органи публічної влади спеціальної компетенції:**

45.1. Виборчі комісії

45.2. Депутатські групи та фракції

45.3. Спеціальні комісії Верховної Ради України

**46. Закон виділяє наступні рівні виборчих комісій:**

46.1. Центральна, державна та місцева комісії

46.2. Центральна, окружна та дільнична комісії

46.3. Державна, окружна та муніципальна комісії

**47. Найбільш наближеною до населення є:**

47.1. Центральна виборча комісія

47.2. Окружна виборча комісія

47.3. Дільнична виборча комісія

**48. За формами діяльності розрізняють наступні функції Верховної Ради:**

48.1. Законодавчу, установчу, контрольну

48.2. Розпорядчу, координаційну, мотиваційну

48.3. Організаційну, розпорядчу, функцію планування

**49. За об'єктами діяльності розрізняють наступні функції Верховної Ради:**

49.1. Політичну, економічну, соціальну

49.2. Планування, організація роботи Уряду

49.3. Проведення розслідування резонансних справ

**50. Прерогативою функцією Верховної Ради України є:**

50.1. Контрольна функція

50.2. Законодавча

50.3. Виконавча

**51. Влада – це:**

51.1. Реальна можливість здійснювати свою волю у соціальному житті

51.2. Відносини між людьми, коли одні командують, а інші підкорюються

51.3. Реальна можливість здійснювати свою волю у соціальному житті і відносини між людьми, коли одні командують, а інші підкорюються, і здатність досягати поставленої мети

**52. Методи управління – це:**

52.1. Способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей

52.2. Сукупність загальних принципів та механізмів, з яких складається управління

52.3. Способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей і сукупність загальних принципів і механізмів, з яких складається управління

**53. Механізм управління – це:**

53.1. Сукупність загальних принципів управління

53.2. Способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей

53.3. Сукупність механізмів, з яких складається управління, а саме: структура, функції, фінанси тощо

**54. Публічне управління – це:**

54.1. Вид діяльності органів держави, що має виконавчий та розпорядчий характер

54.2. Цілеспрямований вплив галузевих органів управління на діяльність підвідомчих підприємств

54.3. Цілеспрямований вплив органів влади місцевого і регіонального рівнів на підприємства і організації регіону

### **55. Управлінська стратегія – це:**

55.1. Творчий акт суб'єкта управління з метою здійснення управлінського впливу щодо вирішення певної проблеми

55.2. Система концептуальних положень про найефективніші напрями розвитку регіональних систем, розв'язання великих територіальних проблем і розміщення продуктивних сил держави

55.3. Сукупність механізмів, з яких складається управління, а саме: структура, функції, фінанси тощо

### **55. Управління – це:**

55.1. Форма державного устрою держави

55.2. Дія з боку суб'єкта управління стосовно об'єкта управління, що спрямована на досягнення певної мети, результату

55.3. Комплексна оцінка стану справ держави, регіону, підприємства

### **56. Мета управління – це:**

56.1. Визначений результат, на досягнення якого спрямовані засоби та методи суб'єкта

56.2. Цілеспрямований вплив управління

56.3. Законодавчо регламентована діяльність

### **57. До функцій управління належать:**

57.1. Планування і організація

57.2. Мотивація і контроль

57.3. Все перелічене

### **58. Форма публічного управління – це:**

58.1. Особлива форма організації владних відносин у країні

58.2. Система організації, планування та використання фінансових ресурсів

58.3. Система організації колективних та індивідуальних звернень громадян до органів влади і посадових осіб

**59. Державна політика – це:**

59.1. Напрямок дії або утримання від неї, визначена органами державної влади

59.2. Професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах влади

59.3. Все перелічене

**60. Адміністративно-командне управління – це:**

60.1. Використання особами, які наділені державно-владними чи адміністративно-розпорядчими повноваженнями своїх повноважень для досягнення політичних чи інших інтересів

60.2. Сукупність форм, методів і засобів управління суспільним життям

60.3. Найпоширеніша форма використання адмінресурсу

**61. Виконавча влада – це:**

61.1. Апарат, що забезпечує здійснення повноважень

61.2. Одна з трьох гілок державної влади, яка організовує управління

61.3. Органи, що забезпечують виконання повноважень місцевого самоврядування

**62. Демократія – це:**

62.1. Форма організації суспільства або політичного режиму

62.2. Різновид виборчої системи

62.3. Система місцевого самоврядування

**63. Методологія управління – це:**

63.1. Сукупність механізмів, з яких складається управління

63.2. Сукупність загальних принципів і методів, на основі яких розробляються державні завдання і забезпечується їх виконання

63.3. Способи або засоби досягнення поставлених управлінських рішень

**64. Місцеві державні адміністрації – це:**

64.1. Політико-правовий інститут

64.2. Орган місцевого самоврядування, що представляє територіальну громаду міста

64.3. Місцеві органи виконавчої влади, що належать до системи органів державної виконавчої влади

**65. Місцеве самоврядування – це:**

65.1. Місцеві органи виконавчої влади, що належать до системи органів державної виконавчої влади

65.2. Політико-правовий інститут, у межах якого здійснюється управління місцевими справами у відповідних територіальних одиницях

65.3. Податки і збори, що встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до ст. 143 Конституції України

**66. Територіальна громада – це:**

66.1. Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста

66.2. Один із проявів масової суспільно-політичної свідомості

66.3. Об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних прав і свобод

**67. Гарантії місцевого самоврядування – це:**

67.1. Способи і засоби, що забезпечують повну і ефективну реалізацію права на місцеве самоврядування

67.2. Засіб науково-обґрунтованого передбачення ситуації

67.3. Процедура розв'язання певних проблем місцевого самоврядування

**68. Завданнями органів місцевого самоврядування – є:**

68.1. Вирішення частини публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах місцевого населення

68.2. Вирішення справ, пов'язаних з визначенням меж регіонів

68.3. Контроль за дотриманням конституційних вимог і чинного законодавства

**69. Апарат місцевої державної адміністрації створюється для:**

69.1. Правового забезпечення діяльності

69.2. Матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності

69.3. Правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності

**70. Місцева влада – це:**

70.1. Вид публічної влади, яка реалізується від імені суб'єктів, що функціонують у межах певних адміністративно-територіальних одиниць

70.2. Розпорядчий орган місцевого самоврядування

70.3. Модель організації влади на рівні міста

**71. Що складає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування:**

71.1. Рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів

71.2. Земля і природні ресурси

71.3. Все перелічене

## ВИКОРИСТАНІ ТА РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА І ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України : Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. К. : Юрінком Інтер, 2006. 543 с.
2. Адубецька Н. Сутність та основні поняття причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів публічного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. №2(14). С. 39–43
3. Азаркин Н. М. Монтескье : [монографія]. М. : Юрид. литер., 1988. 128 с.
4. Алексеенко І. В. Трансформація інституту національної держави в умовах глобалізації: автор. дис. доктора політичних наук : 23.00.02. К., 2006. 32 с.
5. Аристотель. Политика.. Сочинения : в 4 т. Т. 4. / пер. с древнегреч. ; общ. ред. А. И. Доватура. М. : Мысль, 1983. С. 375–644.
6. Бабінова О. Виконавчі критерії або критерії результативності як один із шляхів поліпшення діяльності територіальних органів влади: досвід Канади. *Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. К.: ФСМСУ, 2002. С. 230–236.
7. Бабінова О. Основні елементи, принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю. *Актуальні проблеми публічного управління* : зб. наук. пр. / голов. ред. С. М. Серьогін. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. №1(19). С. 83–90.
8. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : [Навчальний посібник]. К. : ВПЦ АМУ, 2010. С. 71–73.
9. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Методологія системних досліджень в державному управлінні : [Навч. посіб.]. К. : ВПЦ АМУ, 2011. 115 с.
10. Балабаєва З. В., Берегой Т. А. Управління регіональним розвитком: інституційно-організаційний аспект : Навчальний посібник. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. 222 с. С. 10–11.

11. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе. М. : Дело ЛТД, 1994. 720 с.
12. Вісящев В. А., Морозов Є. Л. Організаційний механізм публічного управління програмами та проектами соціально-економічного та науково-технічного розвитку регіону. *Менеджер*. 2004. №2. С. 25–29.
13. Гайдаєнко Н. В. Система стримань і протигаг в сучасних демократіях : автор. дис. канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2010. 18 с.
14. Гегель Г. Философия права : пер. с нем. / [ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсисянц ; авт. вступ. ст. и примеч. В. С. Нерсисянц] ; АН СССР, Ин-т философии. М. : Мысль, 1990. 524 с.
15. Головатий М. Ф., Каракасіді О. Ф. Місцеве самоврядування як важлива засада поділу влади, взаємодії людини і держави, розвитку сучасних демократичних процесів. *Політікус*. Вип. 1. С.41–48.
16. Головатий С. Щоб забезпечити майбутність народу... *Історія української Конституції* / Українська правнича фундація ; А. Г. Слюсаренко (упоряд.), М. В. Томенко (упоряд.). К. : Право, 1997. 464 с.
17. Головки О. С. Місце та функції інституту президента в політичній системі демократичних суспільств. *Аспекти публічного правління*. 2018. №5. Т. 6. С. 41–51.
18. Грицяк І. А., Говоруха В. В., Стрельцов В. Ю. Правова та інституційні основи Європейського Союзу: [підручник]. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ, «Магістр», 2009. 619 с.
19. Державне управління та державна служба : [словник-довідник] / уклад. О. Ю. Оболенський. К. : КНЕУ, 2005. 480 с.
20. Державне управління: теорія і практика / В. Б. Авер'янов та ін.; ред. В. Б. Авер'янов; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. К. : Юрінком Інтер, 1998. 431 с.
21. Декларація про державний суверенітет України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. №31. Ст. 429.



22. Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки : матеріали XVIII міжнар. конгр. з підготов. вищих держ. службовців, (Київ, 15–17 черв. 2005 р.) / НАДУ України. К. : К.І.С., 2005. 293 с.

23. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні : навч. посіб. / кол. авт.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. К. : Вид-во УАДУ, 2000. 232 с.

24. Публічне управління : [словник-довідник] / уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варвар та ін. ; за заг. ред. Князева В. М., Бакуменка В. Д. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

25. Дзюндзюк В. Б. Розвиток публічного управління в ххі сторіччі: тенденції та виклики. *Актуальні проблеми публічного управління* : зб. наук. пр. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2013. №1(43). С. 9–17.

26. Долежан В. Дія системи стримань і противаг у відносинах між законодавчою і президентською владами в Україні. *Парламентаризм в Україні: теорія і практика* : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-й річниці з дня проголошення Незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України. К. : Інститут законодавства верховної Ради України, 2001. 234 с.

27. Долішній М. І., Симоненко В. К. Макрорегіоналізація України як основа здійснення регіональної політики. *Регіональна політика: методологія, методи, практика* / НАН України. Інститут регіональних досліджень ; відп. ред. М. І. Долішній. Л., 2001. С. 24–36.

28. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети : [монографія]. К. : Наукова думка, 2006. 512 с.

29. Драган І. Сучасний стан взаємодії органів публічного управління та місцевого самоврядування з громадськістю. *Держава та регіони*. 2007. №3. С. 67–72.

30. Дымов К. Спасем «кельтского тигра». *Пропганда. Научно-популярный журнал*. URL: <http://propaganda-journal.net/3095.html>.

31. Економічна безпека : [навч. посіб.] / за ред. З. С. Варналія. К. : Знання, 2009. 647 с.
32. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін та ін. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
33. Енциклопедичний словник з публічного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Міхненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
34. Енциклопедія публічного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія публічного управління / наук.-ред. колегія В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
35. Енциклопедія публічного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред.колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія публічного управління / наук.-ред.колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. К. : НАДУ, 2011. 692 с.
36. Енциклопедія публічного управління: у 8 т. / [наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. : НАДУ, 2011. Т. 5. 408 с.
37. Етнократологічний словник: Енцикл.-довід. слов. / за ред. О. В. Антонюка, М. Ф. Головатого та Г. В. Щокіна. К. : МАУП. 2007. 576 с.
38. Європейська соціальна хартія (переглянута), Страсбург, 3 травня 1996 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062)
39. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/ntain.cgined=994-036>.
40. Європейська хартія регіональної демократії : Науково-практичний коментар / Т. М. Безверхнюк та ін.; Асоціація дослідників держ. управління. Одеса: Хоббит плюс, 2008. 186 с.

41. Забейворота Т. В. Модернізація системи публічного управління в умовах децентралізації влади : дис. ... кандидата наук держ. упр.: 25.00.01. Харків, 2017. 276 с.

42. Забейворота Т. В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади. *Теорія та практика публічного управління* : зб. наук. пр. Х. : Вид-во «Магістр», 2014. Вип. 3. С. 251–257.

43. Забейворота Т. В. Шляхи вдосконалення публічної влади на рівні адміністративного району в умовах децентралізації. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2017. Вип. 8. URL: <http://www.inter-nauka.com/uploads/public/14988191181600.pdf>.

44. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 9 лютого 2017 р. № 1851. *Офіційний вісник України*. 2017. № 25. Ст. 716.

45. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14 березня 2017 р. № 1923-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. №17. Ст. 203.

46. Закон України «Про державну службу» №889 від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. №4. Ст. 43.

47. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII (в редакції від 16 квітня 2017 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

48. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. №18. Ст. 470.

49. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. №29. Ст. 389.

50. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508. *Офіційний вісник України*. 2014. №60. Ст. 1638.

51. Занадворов В. С., Занадворова А. В. Экономика города : [учеб. пособ.]. М. : Магистр, 1997. 273 с.
52. Засоби подолання кризових явищ у системі публічного управління: світовий досвід і Україна : [наукова записка] / відп. ред. В. П. Горбатенко. К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 68 с.
53. Звіт про роботу Національного агентства України з питань державної служби за 2017 рік / уклад. К. Ващенко (кер.) та ін. Київ : НАДС, 2018. 36 с.
54. Изард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах: [монографія]. М. : «Прогресс», 1966. 673 с.
55. Іжа М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна : [монографія]. Одеса : «Друкарський дім», 2011. 368 с.
56. Каракасіді О. Ф. Місцеве самоврядування: історична генеза розвитку та місце в системі державотворчих процесів. *Науковий вісник інноваційних технологій*. 2018. №1(17). С. 122–130.
57. Карташов Є. Г. Проектний підхід в публічному управлінні : [навчальний посібник]. Київ : Освіта України, 2018. 302 с.
58. Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : [монографія]. К. : УАДУ, 2002. 188 с.
59. Конституційне право України : [підручник] / [Кол. авт.: В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фріцький, О. В. Городецький, М. І. Корнієнко та ін.]; за ред. д.ю.н. В. Ф. Погорілка. К. : Наукова думка, 1999. 734 с.
60. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. №30. Ст. 141.
61. Концепція управління економічною безпекою суб'єктів господарювання в контексті теорії сталого розвитку : [монографія] / В. В. Євдокимов, О. В. Олійник, Д. О. Грицишен. Житомир : ЖДТУ, 2013. 252 с.
62. Коцкулич Т. Трансакційні витрати: основні аспекти теорії трансакційних витрат як фактора оптимізації діяльності підприємств. URL:

<http://ua-ekonomist.com/8117-transakcyn-vitrati-osnovn-aspekti-teoryi-transakcynih-vitrat-yak-faktora-optimzacyi-dyalnost pdpriemstv.html>.

63. Кравчук І. В., Парапан М. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС. К. : Видавничий дім «Слово», Центр європейського та порівняльного права, 2004. 320 с.

64. Крутій О. М., Радченко О. В. Публічний діалог в системі політичної культури демократичного суспільства : монографія. Харків : Вид-во АДНДУ, 2015. 320 с.

65. Кувалдин В. Президентство и демократия. *Свободная мысль*. 1998. №2. С. 8–13.

66. Лист Ф. Национальная система политической экономики. URL: [www.economics.kiev.ua](http://www.economics.kiev.ua).

67. Лі Жуйтін. Новий державний менеджмент: теоретичний та прикладний виміри. *Вісник Київ. ун-ту. Серія : Публічне управління*. К. : ВПЦ «Київський університет», 2014. Вип. 2(2). С. 54–58.

68. Локк Дж. Сочинения : в 3 т. Т. 3 / пер. с англ. и латин.; ред. и сост. А. Л. Субботин. М. : Мысль, 1988. 670 с.

69. Маєв А. П. Державна регіональна політика в Україні: передумови цілі, законодавче забезпечення. *Публічне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. праць ДРІДУ. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 2(25). С. 168–179.

70. Маєв А. П. Регіональна політика Європейського Союзу: історія, цілі, тенденції розвитку. *Актуальні проблеми публічного управління* : зб. наук. праць ОРІДУ. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 1(57). С. 24–27.

71. Максимчук М. В. Проблеми інституційного забезпечення інтелектуально-інноваційного розвитку регіону. Львів : Ін-т регіональних досліджень НАН України, 2008. 61 с.

72. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. 253 с.

73. Мельничук Н. Державний внутрішній фінансовий контроль в Україні: стан та перспективи розвитку. *Збірник наукових праць НУДПСУ*. 2011. №1. С. 287–295.

74. Менеджмент в системі органів державної влади та місцевого самоврядування : [навчальний посібник] / О. М. Кондрашов, О. І. Дачій, І. О. Драган. К. : ТОВ «ДКС центр», 2013. 366 с.

75. Методологічні засади державної політики сталого регіонального розвитку : [монографія] / Т. О. Савостенко, В. І. Попруга, І. Е. Польська та ін.; за заг. ред. Т.О. Савостенко. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. 160 с.

76. Методологія наукових досліджень з публічного управління : [хрестоматія] / упоряд. : С. В. Загороднюк, О. Л. Євмешкіна, В. В. Лещенко ; за заг. ред. д-ра політ. наук К. О. Ващенко. К. : НАДУ, 2014. 180 с.

77. Миколаєць А. П. Державний контроль в Україні: теорія, методологія, механізми реалізації : [монографія]. Київ : МАУП, 2017. 309 с.

78. Миколайчук М. М. Економічна політика регіонального розвитку в умовах глобалізації : [монографія]. Київ : «К.І.С.», 2009. 228 с.

79. Мироненко П. В. Еволюція форми державного правління в умовах перехідного суспільно-політичного розвитку: автор. дис. ... доктора політич. наук : 23.00.02. К., 2014 . 32 с.

80. Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М. : Основы, 1985. 120 с.

81. Мільбрадт Г. Успішна економічна політика – німецький досвід. Соціальна ринкова економіка. Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ – Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit) GmbH. [Електронний ресурс]. 1,12 Mb. К., 2015. 52 с.

82. Молодцов О. Поняття та сутність нової регіоналізації. URL: [www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis\\_64ex](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64ex).

83. Молодцов О. В. Сітьова парадигма територіального розвитку як наукова проблема. URL: [http://www.municipal.gov.ua/data/loads/statta\\_molodts\\_seteva\\_paradigma.doc](http://www.municipal.gov.ua/data/loads/statta_molodts_seteva_paradigma.doc).

84. Надолішній П. Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалізації. *Актуальні проблеми публічного управління* : зб. наук. пр. ОРІДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 2(30). С. 46–55.

85. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук та ін. К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. 796 с.

86. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства : [учеб. для вузов]. / Ин-т государства и права РАН, Акад. правовой ин-т. М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. 539 с.

87. Нили Э., Адамс К., Кеннерли М. Призма эффективности: карта сбалансированных показателей для измерения успеха в бизнесе и управлении им / пер. с англ. Днепропетровск : Баланс-клуб, 2003. 400 с.

88. Оприсяк М. Теорії регіональної економіки та їх вплив на розвиток сучасної регіоналістики. *Наукові записки*. 2006. Вип. 16. С. 18–24.

89. Організація судової влади в Україні : [навчальний посібник] / І. Є. Марочкін, Н. В. Сібільова, В. П. Тихий та ін. ; за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової. Х. : Одіссей, 2007. 328 с.

90. Панова В. Парадигма «нового регіоналізму» в Європейському Союзі. URL: [www.viche.info/journal/1022](http://www.viche.info/journal/1022).

91. Пашкова Г. Г. Публічне управління регіональним розвитком в Україні у контексті підвищення конкурентоспроможності: теоретичний аспект : дис. ... канд. наук держ. упр.: 25.00.01. Дніпро, 2016. 233 с.

92. Податковий кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. №13–14, №15–16, №17. Ст. 112.

93. Політична енциклопедія / НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса ; [Ю. Шаповал, Ю. Левенець та ін.]. К. : Парлам. вид-во, 2011. 807 с.

94. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? / [ред. Т. Верхейн] М. : «Права человека», 2001. 512 с.

95. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко, за ред. Ю. С. Шемчушенка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-ге вид., доп. і перероб. К. : Генеза, 2004. 736 с.

96. Поліщук В. С. Теоретико-ідеологічне підґрунтя нового державного менеджменту. *Держава та регіони*. Серія: «Публічне управління». Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2016. №2(54). С. 9–13.

97. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» від 30 серпня 2017 р. № 662. *Офіційний вісник України*. 2017. №72. Ст. 2206.

98. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до року» від 6 серпня 2014 р. № 385. *Офіційний вісник України*. 2014 р. №70. Ст. 1966.

99. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. №214. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

100. Приходченко Л., Лесик О. Адаптація світових моделей реформування публічного управління до вітчизняних реалій. *Актуальні проблеми публічного управління*. 2015. Вип. 2. С. 118–122. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo\\_2015\\_2\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2015_2_27).

101. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності публічного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія]. Одеса : Оптимум, 2009. 300 с.

102. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 № 1602. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. №25. Ст. 195.

103. Про затвердження Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.10.2006 № 504 [чинний] / Кабінет Міністрів України. 2007. (Нормативно-правовий документ КМУ. Розпорядження). URL: <http://www.kmu.gov.ua>.



104. Про затвердження методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку: наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29.07.2002 № 224. [чинний] / Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України. 2002. (Нормативно-правовий документ Мінекономіки України. Наказ). URL: <http://www.me.gov.ua>.

105. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» від 31 березня 2016 р. № 4355. Картка законопроекту. URL:

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58610](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610).

106. Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01 липня 2015 р. № 2217а. Картка законопроекту. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

107. Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» від 26 червня 2014 р. № 4178а. Картка законопроекту. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51513](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513).

108. Ребкало В. А., Шкляр Л. Є. Політичні інститути в процесі реформування системи влади : Навчально-методичний посібник. К. : Вид-во НАДУ, Міленіум, 2003. 172 с.

109. Регіональна економіка : [підруч.] / за ред. Є. П. Качана. Тернопіль : ТНЕУ, 2008. 800 с.

110. Регіональне управління : підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. К. : НАДУ, 2014. 512 с.

111. Рист Ш., Жид Ш. История экономических учений. М. : Экономическое наследие, 1995. 544 с.

112. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / О. В. Берданова,

В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко, О. В. Галацан та ін.; за ред. Ю. П. Лебединського. Ужгород : Патент, 2003. 192 с.

113. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 22 вересня 2016 р. № 688-р. *Офіційний вісник України*. 2016. №78. Ст. 2607. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80>.

114. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 8 квітня 2015 р. № 349-р. *Урядовий кур'єр*. 26.05.2015. №92. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/349-2015-%D1%80>.

115. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. №30. Ст. 83.

116. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні : [науково-практичний посібник]. К. : Гнозис, 2002. 148 с.

117. Руссо Ж.-Ж. Политические сочинения : Трактаты : пер. с фр. К. : Дух і літера, 2000. 344 с.

118. Словарь понятий и терминов регионального управления. URL: [http://vasilieva.narod.ru/ru/term\\_ru/termru\\_ogl.htm](http://vasilieva.narod.ru/ru/term_ru/termru_ogl.htm).

119. Сморгунов Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance». *Полис*. 2003. №4. С. 50–58.

120. Соколов А. В. Сучасні підходи до оцінки якості публічного управління. *Публічне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. №4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>

121. Солових В. П. Антикризове управління в системі політико-управлінських відносин. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. №1(33). С. 62–68.
122. Соловьев А. И. Политология: политическая теория, политические технологии : [учебник]. М. : Аспект Пресс, 2005. 559 с.
123. Стратегічне управління інноваційною діяльністю як основа економічного безпеки національної економіки : [Монографія] / М. В. Гаман, О. І. Дачій, І. О. Драган. Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2008. 281 с.
124. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія]. Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 467 с.
125. Татаренко В. Б. Вплив процесу державотворення в Україні на розвиток судової влади. *Актуальні проблеми публічного управління*. 2009. Вип. 4(40). С. 66–69.
126. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» / Верховна Рада України восьмого скликання. 27 листопада 2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.
127. Угода про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України (Контракт на реформу сектора) від 27.11.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2016 р. №102. Ст. 3574.
128. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. Український переклад. Львів : Львівск. філіал УАДУ, 2000. 293 с.
129. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування : навч. посібник. К. : ДП «Видавничий дім «Персонал». 2015. 234 с.
130. Фридман М. Капіталізм и свобода. URL: <http://www.inliberty.ru/library/593-kapitalizm-inbspsvoboda.pdf>.
131. Шаповал В. М. Розподіл влад і конституціоналізм: досвід України / [ред. Н. М. Маслакова]. К. : Нац. ін-т стратег. досліджень, 1994. 31 с.
132. Шаповал В. М. Розподіл влад і конституціоналізм: досвід України : [навчальний посібник]. Львів : Наукова думка. 1994. 613 с.

133. Шатіло В. Інститут президентства в системі державної влади України : [монографія]. Київ: Український центр політичного менеджменту, 2004. 159 с.

134. Шляхи формування та розвитку самодостатніх суб'єктів муніципального руху: європейський досвід та орієнтири : [Монографія] / О. М. Кондрашов, О. І. Даций, І. О. Драган. Миколаїв : Ємельянова Т. В., 2013. 352 с.

135. Шульга І. Л. Місце та роль політико-управлінських відносин у системі публічного управління. *Наук. пр. Черномор. держ. ун-ту ім. Петра Могили* : наук.-метод. журн. Серія «Публічне управління». 2012. Вип. 193. Т. 205. С. 34–38.

136. Эффективность государственного управления : пер. с англ. / под общ. ред. А. Батчикова. М. : Фонд «За экон. Грамотность» ; Рос. экон. журн. : Изд-во АО «Консалтбанкир», 1998. 848 с.

137. Яремко Л. Розвиток ідей локальної та територіальної економіки. *Регіональна економіка*. 2005. №4. С. 31–37.

138. Яценко І. С. Ідейно-теоретичні засади реалізації принципу поділу влади на прикладі республіки польща: історико-правовий аналіз: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.01. К., 2018. 243 с.

139. Academic Dictionaries and Encyclopedias. URL: <http://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/281611>.

140. Boggero Giovanni (Università degli Studi di Torino). Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe. Leiden, Netherlands; Boston : Brill, 2017. 334 p.

141. Decentralization: a sampling of definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance). October 1999. 40 p. URL: [http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization\\_working\\_report.pdf](http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.pdf).

142. Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices. Eds. G. Shabbir Cheema, Dennis A. Rondinelli ; Ash Institute for Democratic Governance

and Innovation, John F. Kennedy School of Government. Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2007. 326 p.

143. Derick W. Brinkerhoff and Ronald W. Johnson. Decentralized local governance in fragile states: learning from Iraq. *International Review of Administrative Sciences*. 2009. Vol. 75. No 4. P. 585–607. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852309349424>.

144. Dunleavy P., Hood C. From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management*. 1994. № 4. P. 9–16.

145. Encyclopedia of public administration and public policy / [edited by] David Schultz. New York, NY : Facts On File, Inc., 2004, 526 p.

146. European Union Cohesion Policy 1988–2008: Investing in Europe's future. Info regio. Panorama #26, Juin 2008. URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf).

147. Eurostat / Your key to European statistics // European Commission. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST\\_NOM\\_DTL&StrNom=NUTS\\_33&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC&IntCurrentPage=1](http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM_DTL&StrNom=NUTS_33&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC&IntCurrentPage=1).

148. Handbook of public administration / Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, and Gerald Miller (eds.). 3rd ed. Boca Raton : Taylor & Francis, 2007. 1243 p.

149. Hodge G., Greve C. Public–Private Partnerships / G.Hodge, C.Greve. *An International Performance Review, Public Administration Review*. 2007, Vol. 67(3). P. 545–558.

150. Horn M. The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector. Cambridge : Cambridge University Press, 1995. 263 p.

151. International Encyclopedia of the Social Sciences. 2nd edn. / William A. Darity Jr. (Editor in Chief). 9 vols. Detroit : Thomson Gale, 2008. Vol. 2. P. 250.

152. Katsamunskaja P. Classical and Modern Approaches to Public Administration. *Economic Alternatives*. 2012. No 1. P. 74–81. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/aaac/9d45571a9bc74ca08c467fb3fb9b8991b541.pdf>.
153. La politique régionale. Commission Européenne. URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/](http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/)
154. Moe T. The New Economics of Organizations. *American Journal of Political Science*. 28(4). 1984. P. 739–777.
155. Niskanen W. Bureaucracy and Representative Government. Chicago : Aldine Atherton, 1971. 241 p.
156. Osborne S. (ed.). The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. London and New York : Routledge / Taylor and Francis, 2010. xv, 431 p. URL: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3343001/mod\\_resource/content/0/Anexo%20sem%20t%C3%ADtulo%2000582.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3343001/mod_resource/content/0/Anexo%20sem%20t%C3%ADtulo%2000582.pdf).
157. Pollitt Christopher, Bouckaert Geert. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State ; Third Edition. Oxford : Oxford University Press, 2011. 367 p. URL: [https://ia600604.us.archive.org/20/items/ChristopherPollittGeertBouckaertPublicManagementReformAComparativeAnalysisNewPub/Christopher%20Pollitt,%20Geert%20Bouckaert-Public%20Management%20Reform\\_%20A%20Comparative%20Analysis%20-%20New%20Public%20Management,%20Governance.pdf](https://ia600604.us.archive.org/20/items/ChristopherPollittGeertBouckaertPublicManagementReformAComparativeAnalysisNewPub/Christopher%20Pollitt,%20Geert%20Bouckaert-Public%20Management%20Reform_%20A%20Comparative%20Analysis%20-%20New%20Public%20Management,%20Governance.pdf).
158. Pranab Bardhan and Dilip Mookherjee. Decentralization, corruption and government accountability / International Handbook on the Economics of Corruption. Ed. by Susan Rose-Ackerman. Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar, 615 p. URL: [http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan\\_Digital\\_1/CORRUPTION%20International%20handbook%20on%20the%20economics%20of%20corruption.pdf](http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CORRUPTION%20International%20handbook%20on%20the%20economics%20of%20corruption.pdf).
159. Provisions and Instruments of Regional Policy. Europa.eu. URL: <http://europa.eu/pol/reg>.

160. Revitalizing Public Administration as a Strategic Action for Sustainable Human Development: An Overview. Report of the Secretariat / Committee of Experts on Public Administration ; United Nations Economic and Social Council. E/C.16/2004/2. New York, 29 March – 2 April 2004. 26 p. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan014549.pdf>.

161. Rouban L. The Administrative Modernisation Policy in France. *Public Management and Administrative Modernisation in Western Europe*. Cheltenham : Edward Elgar, 1997. P. 141–156.

162. The Oxford Handbook of Public Management / ed. by Christopher Pollitt et al. Oxford : Oxford University Press, 2007. 789 p.

163. The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe / José Manuel Ruano, Marius Profireoiu (eds.). Palgrave Macmillan, 2017. 512 p.

164. Toute l'Europe. Les politiques européennes. URL: <http://www.touteurope.eu/fr/actions/economie/aide-au-developpement-des-regions.html>.

165. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Version consolidée en vigueur depuis le 1er décembre 2009 (traité de Lisbonne), modifiée par la décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011 (mécanisme de stabilité). URL: [http://fr.wikisource.org/wiki/Trait%C3%A9\\_sur\\_le\\_fonctionnement\\_de\\_l%E2%80%99Union\\_europ%C3%A9enne#Article\\_174](http://fr.wikisource.org/wiki/Trait%C3%A9_sur_le_fonctionnement_de_l%E2%80%99Union_europ%C3%A9enne#Article_174).

166. Tri Widodo W. UTOMO. Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States / Discussion Paper No. 174. Nagoya : Graduate School of International Development, Nagoya University. 2009. 31 p. URL: <http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/bpub/research/public/paper/article/174.pdf>.

167. Weber M. Essays in sociology (1946). URL: <https://archive.org>.

168. Woodrow T. W. The Study of Administration. URL: <http://www.commentary.com>.