

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

**С. М. Колонтай**

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Конспект лекцій

Одеса  
Одеський державний екологічний університет  
2022

УДК 35:338.24

*К 61*

**Колонтай С. М.**

**К 61** Публічне управління та адміністрування: конспект лекцій. Одеса, Одеський державний екологічний університет, 2022. 115 с.

ISBN

Конспект лекцій присвячено теоретичним та практичним питанням публічного управління та адміністрування в Україні, його нормативно – правовому забезпеченню, механізму керування цим процесом, інструментам державного регулювання в цій сфері. Показані компетенції владних структур різного управлінського рівня. Особливу увагу приділяється соціальним аспектам публічного адміністрування, взаємодії економічних та політичних процесів. Достатньо уваги приділено питанням місцевого самоврядування, механізму реалізації форм дійсної демократії на прикладі міської громади.

Конспект лекцій розраховано на студентів денної та заочної форми навчання, що навчаються за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» при вивченні дисципліни «Публічне управління та адміністрування».

**УДК 35:338.24**

*Рекомендовано методичною радою Одеського державного екологічного університету Міністерства освіти і науки України як конспект лекцій (протокол №9 від 26.05. 2022 р.)*

ISBN 978-966-186-199-1

© Колонтай С.М., 2022

© Одеський державний екологічний університет, 2022

## ЗМІСТ

|  |    |
|--|----|
| ВСТУП.....   | 5  |
| ТЕМА 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ<br>ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....          | 6  |
| 1.1 Методологічні підходи до розуміння публічного<br>адміністрування.....          | 6  |
| 1.2 Поняття публічного адміністрування.....  | 10 |
| 1.3 Зміст державного управління.....   | 11 |
| 1.4 Основні теорії управління суспільством.....                                    | 13 |
| 1.5 Суб'єкти і об'єкти публічного адміністрування .....                            | 18 |
| ТЕМА 2 СУТНІСТЬ І ТИПИ ДЕРЖАВИ.....  | 20 |
| 2.1 Поняття і ознаки держави .....   | 20 |
| 2.2 Цілі публічного адміністрування, їх юридичне та ресурсне<br>забезпечення.....  | 22 |
| 2.3 Політична влада.....   | 25 |
| 2.4 Типи держави.....  | 26 |
| ТЕМА 3 ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ<br>АДМІНІСТРАЦІЇ.....               | 30 |
| 3.1 Сутність і зміст управлінської діяльності.....                                 | 30 |
| 3.2 Основи побудови організаційної структури державного<br>управління.....         | 32 |
| 3.3 Методи управлінської діяльності.....   | 34 |
| ТЕМА 4 ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ<br>В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ.....        | 37 |
| 4.1 Сутність та теорії соціального розвитку.....                                   | 37 |
| 4.2 Роль держави і цивільного суспільства в здійсненні соціальної<br>політики..... | 38 |
| 4.3 Основні напрями формування людського капіталу.....                             | 39 |
| 4.4 Зміст і основні напрями державної політики<br>у сфері освіти.....              | 41 |
| 4.5 Соціальна ефективність державного управління.....                              | 43 |
| ТЕМА 5 КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИКИ І<br>УПРАВЛІННЯ.....                | 46 |
| 5.1 Взаємовідношення політики і державного управління.....                         | 46 |
| 5.2 Сутність, структура та види політики.....                                      | 47 |
| 5.3 Структура та функції політичної системи.....                                   | 49 |
| 5.4 Бюрократія як феномен влади та управління.....                                 | 52 |
| 5.5 Поняття корупції.....  | 53 |
| ТЕМА 6 СТРУКТУРА ДЕРЖАВИ І ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ<br>ЯК ПРАВОВА ІНСТИТУЦІЯ.....    | 57 |
| 6.1 Поняття форми державного управління.....                                       | 57 |
| 6.2 Повноваження органів державної влади.....                                      | 58 |

|  |     |
|--|-----|
| 6.3 Правовий статус державних службовців.....  | 60  |
| 6.4 Оптимізація системи центральних органів виконавчої влади в контексті адміністративної реформи..... | 62  |
| 6.5 Громадські організації: їх статус та місце в системі публічного адміністрування.....               | 64  |
| ТЕМА 7 ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....   | 69  |
| 7.1 Сутність та зміст державної регіональної політики в Україні.....                                   | 69  |
| 7.2 Основні принципи державної регіональної політики та її складові.....                               | 71  |
| 7.3 Критерії визначення депресивних територій.....   | 73  |
| ТЕМА 8 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ.....   | 76  |
| 8.1 Історичний досвід та конституційні засади місцевого самоврядування в Україні.....                  | 76  |
| 8.2 Поняття й ознаки місцевого самоврядування.....   | 79  |
| 8.3 Посадові особи місцевого самоврядування.....   | 81  |
| 8.4 Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування.....                                      | 83  |
| 8.5 Форми безпосередньої демократії.....   | 85  |
| ТЕМА 9 КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....                                  | 91  |
| 9.1 Становлення інституту комунальної власності в Україні.....   | 91  |
| 9.2 Об'єкти комунальної власності.....   | 92  |
| 9.3 Особливості управління власністю територіальної громади.....                                       | 94  |
| 9.4 Фінансова основа місцевого самоврядування.....   | 98  |
| ТЕМА 10 РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ І ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....                                     | 108 |
| 10.1 Поняття і види ефективності державного управління.....  | 108 |
| 10.2 Критерії ефективності державного управління.....  | 110 |
| 10.3 Показники ефективності державного управління.....   | 112 |
| РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА.....  | 114 |

## ВСТУП

Сьогодні на ринку праці сформувалася гостра потреба у фахівцях, які володіють управлінськими навичками, необхідними для надання адміністративних послуг в публічній сфері, які знайомі з принципами, функціями і етикою службової діяльності в органах державної влади і місцевого самоврядування.

Досягнення та реалізація стратегічних цілей розвитку громадянського суспільства нерозривно пов'язане з оновленням механізму публічного управління. Принципові зміни механізму прийняття рішень в публічній сфері можуть бути досягнуті, перш за все, завдяки інноваціям в системі підготовки управлінців нового покоління, яких потрібно навчити творчо мислити, аналізувати економічні, політичні і соціальні процеси, систематизувати практичний досвід публічного адміністрування розвинутих країн, робити ґрунтовні висновки щодо стратегії і тактики публічних дій.

Вивчення основ публічного управління та адміністрування в системі підготовки спеціалістів для реального сектора економіки сьогодні набуває особливого значення у зв'язку зі змінами, що відбулися в державно-правовій системі України, закріпленням в Конституції України положень про права і свободи людини і громадянина. Вивчення громадського управління і адміністрування майбутніми фахівцями в галузі управління надає можливість отримати знання з налагодження суспільної взаємодії, взаємозалежності мікро - і макро процесів, а також суспільної поведінки економічних суб'єктів, яка повинна ґрунтуватися на принципах соціальної справедливості і відповідальності.

Публічне управління і адміністрування – навчальна дисципліна, яка формує у людини здатності для управління державою, управління колективом, управління комунікаціями в суспільстві, в колективі і в міжособистісних стосунках. Це унікальна можливість подальшого кар'єрного росту для молодих фахівців, які працюють або хочуть працювати в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Предметом вивчення дисципліни "Публічне управління і адміністрування" є процес досягнення суспільних цілей шляхом використання суб'єктами публічного управління (органами державної влади та місцевого самоврядування, громадськими організаціями та фізичними особами, які виконують функції публічного управління) адміністративних методів впливу на суспільні процеси, визначені інструкціями, регламентами, процедурами тощо.

Конспект лекцій упорядковано відповідно освітньо-професійної програми підготовки магістра та спеціаліста за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування».

# ТЕМА 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ

## 1.1 Методологічні підходи до розуміння публічного адміністрування

Одним з найважливіших завдань трансформаційного періоду розвитку держави є забезпечення та підвищення публічного управління галузями народного господарства. Особливістю системи публічного управління є масштабність та значущість рішень, які стосуються усіх верств населення.

У публічному управлінні можна виділити особливу сферу, де суб'єктами є органи державного управління або місцевого самоврядування. Ця сфера пов'язана з управлінням державою, окремими її галузями та узагальненими напрямками діяльності (державне управління) або місцевими спільнотами людей, які мешкають на певній території й розглядаються не як члени колективів організацій, а як єдина територіальна громада (місцеве самоврядування). В англійській літературі такий тип управління визначається терміном *public* (англ.), тобто «публічний». Окремі вітчизняні дослідники вважають доцільним вживати поняття публічної влади, єдиним джерелом якої є народ. А складовими – державна та муніципальна влада, які реалізуються відповідно органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Розвиток суспільства відбувається під впливом соціального управління.

Соціальне управління – це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. Воно складається з двох типів: саморегулювання суспільства і державного управління. Враховуючи природу і субстанційну специфіку суб'єктів управління, розмежовують державне управління (суб'єкт управлінського впливу – держава), суспільне управління (суб'єкт управлінського впливу – суспільство та його структури), менеджмент (суб'єкт управлінського діяння – підприємець, власник).

У сучасних умовах виокремлюють поняття «публічне управління». Воно зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і включає такі складові, як державне управління (суб'єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб'єктом є громадські інституції). Як елементи публічного управління державне і громадське управління взаємодіють, взаємодоповнюють одне одного, виходячи з єдності публічних інтересів та доцільності узгодження управлінського впливу з метою посилення його дієвості. У системі публічного управління визначальну роль відіграє державне управління, яке здійснює управлінський вплив на всі сфери суспільного життя. Водночас в умовах

розгортання демократичних перетворень зростає активність і громадських структур в управлінні не тільки громадськими, а й державними справами, у розв'язанні суспільних проблем.

Явище управління загалом і державного зокрема є складним і багатогранним. Саме тому не існує сталого, вичерпного та загально визнаного визначення державного управління.

Державне управління – це соціальне явище, форми, методи, принципи, характер якого завжди зумовлюються потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Це явище пов'язане із системою суспільних відносин не тільки через реальні управлінські процеси, що відбуваються у сфері суспільного виробництва, а й опосередковано через свідомість, певні форми знань. Характер, спрямованість і ступінь впливу на суспільні відносини тих чи інших управлінських чинників зумовлюються соціально-політичною природою суспільних сил, що стоять за ними.

Природна сутність державного управління пов'язана насамперед із потребами суспільства. Державне управління – це практичний організаційно-регулювальний вплив держави на суспільну та приватну життєдіяльність з метою забезпечення цілісності, суверенітету, безпеки, упорядкованості у розвитку суспільства.

Багато авторів вважають, що державне управління – це форма й основний різновид соціального управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами забезпечення цілісності суспільства, його функціонування та поступального розвитку.

Наведені ознаки дають можливість сформулювати визначення «державного управління». *Державне управління – цілеспрямований організаційний та регулювальний вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку й діяльність особи та громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.* З основних положень цього визначення можна зробити висновок, що державне управління – це виконання функцій держави (політичної, соціальної, економічної, екологічної, зовнішньої), результатом чого є досягнення головної мети – підвищення рівня життя населення держави, тобто реалізація основної, первинної функції – соціальної.

В Україні державне управління офіційно визнано як окрема наукова галузь знань, а публічна сфера як об'єкт управління, покликана виконувати найважливіші функції, що забезпечують взаємодію учасників суспільного розвитку, який у сучасних умовах дедалі частіше відбувається в «суб'єкт - суб'єктному» вимірі: у визначенні суспільних інтересів і цілей розвитку;

легітимізації публічної політики; забезпеченні досягнення визначених цілей розвитку; здійсненні контролю, у тому числі й публічного, за станом справ у всіх сферах життєдіяльності; інформаційній просвіті громадян у публічній сфері.

*Система публічного управління* охоплює багато підсистем, а саме: політичну, економічну, соціальну, адміністративну, правову, гуманітарну тощо.

На процес її формування та розвитку, безумовно, впливають як внутрішні (нестабільність соціально-політичної системи держави), так і зовнішні (геополітичне середовище, світова фінансова криза тощо). Саме тому необхідне осучаснення смислового наповнення поняття «**публічне управління**» крізь призму усвідомлення його ролі у житті кожної людини та держави.

Слід розмежовувати поняття державного управління у широкому розумінні (англ. public administration) та у власному, вузькому розумінні (англ. governance).

Державне управління у широкому розумінні являє собою сферу соціальної практики і наукову галузь, яка охоплює діяльність із формулювання та впровадження управлінської політики органів виконавчої, законодавчої, судової влади всіх рівнів, місцевого самоврядування, керівників і функціонерів політичних партій, представників різноманітних лобістських утворень, працівників засобів масової інформації, інших зацікавлених осіб і соціальних груп. Державне управління у вузькому розумінні охоплює аспекти й питання особливостей державного ладу та історії розвитку державно-політичного устрою, характеристики органів державної влади всіх гілок (законодавчої, виконавчої, судової) і рівнів, регіонального і місцевого самоврядування та інституту державної служби).

Наразі у вітчизняній літературі все частіше застосовуються поняття «публічна влада», «публічне управління», що відповідає сучасним тенденціям і практиці функціонування інститутів демократичного суспільства. Зважаючи на свій молодий вік, національна наука поки що не дала всебічно обґрунтованої теорії публічної влади, а відповідно й публічного управління. Принагідно зазначимо, що розмаїття підходів до трактування цієї наукової категорії притаманне й для західних наукових шкіл. Публічна влада, втілюючись у формі державної і муніципальної влади, здійснюється системою органів, яка має відповідну назву «органи публічної влади». Зазначене поняття охоплює як сукупність державних органів усіх гілок влади, так і органів влади Автономної Республіки Крим та систему органів місцевого самоврядування. Зважаючи на багатогранність та масштабність суб'єктів публічної влади (фактично всіх владних інституцій), а також ураховуючи їхню різновекторну компетенційну та функціональну спрямованість, виникає об'єктивна



потреба у виокремленні з цього механізму споріднених управлінських структур, поєднаних окремими ознаками (наприклад, функціональною природою).

Термін «публічне управління» (англійською – public management), який замінив термін «публічне адміністрування» (англійською – public administration), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кіплінг у 1972 році. *Публічне управління* – це пошук за найкращим способом використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики.

Публічне управління – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування цілої системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування та передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

В Україні досі використовується термін «державне управління», який не є точним відповідником терміна «публічне управління». Дуже часто два різних терміни public administration (публічне адміністрування) та public management (публічне управління) перекладаються з англійської на українську як «державне управління». У науковій літературі можна знайти багато визначень державного управління.

В основі визначень державного управління, які надаються більшістю українських науковців, закладено класичне розуміння управління у державному секторі, що було запропоноване Максом Вебером. Саме класична модель управління у державному секторі досі набуває визнання в Україні. Вважається, що основними рисами державного управління є її владний характер, витоками якого є державна воля, та поширеність на все суспільство. Тракткування державного управління як владного впливу держави на суспільну систему є найкращою ілюстрацією того, як в Україні сприймається та розуміється значення терміна «державне управління». *Ключовим об'єктом державного управління є держава, у той час як ключовим об'єктом публічного управління є народ.* Один з сучасних дослідників публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що «публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана із політикою, законом та громадянським суспільством».

Таким чином, система публічного управління охоплює багато підсистем, а саме: політичну, економічну, соціальну, адміністративну, правову, гуманітарну тощо. Необхідне осучаснення смислового наповнення поняття «публічне управління» крізь призму усвідомлення його ролі у житті кожної людини та держави.

## 1.2 Поняття публічного адміністрування

Управління за загальновизнаним визначенням, що увійшло до енциклопедичних словників, є функцією складних організованих систем будь-якої природи (технічних, біологічних, екологічних, соціальних), що забезпечує збереження їх структури, підтримку режиму функціонування, направленою на реалізацію їх програмних цілей. За своїм змістом це постійний цілеспрямований процес дії суб'єкта на об'єкт через відповідний механізм управління.

Об'єктами управління можуть бути явища і процеси (управління процесами), люди (управління людьми), а суб'єктом управління завжди виступає людина (оператор, розпорядник, керівник і т. д.) або колективна освіта – адміністрація (дирекція, керівництво, командування і т. д.). При всьому різноманітті суть будь-якого різновиду управління полягає в напрямі і узгодженні (координації) дій учасників процесів, явищ, підпорядкуванні їх цілеспрямованій волі суб'єкта, що управляє.

З категорією управління тісно пов'язано поняття «організація». Цей термін багатозначний, але найчастіше їм позначають колектив людей, які здійснюють спільну діяльність для досягнення загальної мети, або деякі дії, об'єкти матеріального або духовного світу, що упорядковують, наводять в систему. У процесі і в результаті цих дій складається особливий вигляд соціального зв'язку між людьми – організаційні суспільні стосунки. Стосовно соціальних процесів і взаємин людей поняття організації за своїм обсягом ширше за поняття управління, тому що як вид цілеспрямованої діяльності управління – лише різновид організуючих дій, разом з такими, наприклад, формами організуючої соціальної діяльності, як навчання, виховання.

У процесі ж управління (як одного із специфічних видів соціальних взаємин суб'єкта з об'єктом) співвідношення цих понять таке: сутність управління полягає в практичній організації діяльності керованих об'єктів при виконанні ними поставлених завдань, а сама ця практична організація - невід'ємна властивість управління. Отже, організація є атрибутом управління, внутрішньо притаманною йому властивістю.

**Соціальне управління** – це управління соціальними процесами, що протікають в людських товариствах: сім'ї, різного роду суспільних об'єднаннях людей, в державі, як найширшій і складнішій стійкій людській спільноті. Соціальне управління – складне суспільно-історичне явище. Суспільне тому, що управління – необхідна і непорушна умова спільної діяльності людей, необхідний її елемент. Історичною ж категорією соціальне управління є тому, що у міру розвитку суспільства змінюються завдання, характер, форми, методи, коло осіб, які здійснюють управління, хоча само по собі воно завжди залишається необхідним атрибутом

життєдіяльності будь-якого суспільства на всіх етапах його історичного розвитку.

Передумовою і одночасно рушійною силою процесу соціального управління виступає влада. Загальновідомо, що влада як соціальне явище і невід'ємна властивість людського співтовариства служить інструментом організації даного соціуму, регулювальником суспільних стосунків, що складаються в ній. У сучасних умовах нині чинної Конституції України в системі управління всіма справами суспільства і держави можна виділити три основні різновиди соціального управління: суспільне, муніципальне і державне.

**Суспільне управління** здійснюється усередині і в рамках різного роду об'єднань громадян керівними органами, що створюються ними на принципах самоврядності відповідно до статутів, на основі локально-правового регулювання, що доповнюється державним адміністративно-правовим регулюванням, строго певним законом, яке пов'язане з державною реєстрацією об'єднань, наглядом і контролем за їх діяльністю.

**Муніципальне управління** виступає у вигляді місцевої самоврядності, що діє як прилюдна влада, найбільш наближена до населення, яка забезпечує захист інтересів громадян, заснованих на спільному їх мешканні на певній території.

**Державне управління**, як форма реалізації прерогатив держави його органами і посадовими особами в загальній системі соціального прилюдного управління, є основною сферою дії і вживання норм адміністративного права. У вузькому організаційному, адміністративно-правовому сенсі під державним управлінням розуміють лише один специфічний вид державної діяльності, пов'язаної з реалізацією виконавчої державної влади як однієї з гілок державної влади, яка здійснюється системою спеціальних державних органів виконавчої влади або органів державного управління.

У широкому ж сенсі державним управлінням іменують діяльність будь-яких державних органів всіх гілок державної влади, оскільки загальною метою і змістом діяльності як всієї держави в цілому, так і будь-яких його органів є певне впорядкування суспільних стосунків.

### **1.3 Зміст державного управління**

Всі види державної діяльності за їх місцем в системі реалізації державної влади, вмісту і формам вираження можна розділити на три групи.

Консолідовані форми державної діяльності, здійснювані державними органами законодавчої, виконавчої і судової влади, прийнято іменувати гілками державної влади. За своїм внутрішнім змістом діяльність органів кожної з цих трьох гілок влади є складною і консолідованою, оскільки

включає декілька форм, але лише одна з них є головною і визначальною. Так, для представницьких (законодавчих) органів влади головним видом їх визначальної діяльності, є законодавча, хоча Верховна Рада здійснює свою діяльність і в інших видах, таких як імпічмент, оголошення амністії, участь в рішенні кадрових питань про призначення на посаду і звільнення з посади деяких вищих посадових осіб держави. Так само для органів виконавчої влади основний вид визначальної діяльності – управлінська виконавчо-розпорядча діяльність, хоча вони здійснюють і інші види державної діяльності: представницьку діяльність України в іноземних державах, різні форми участі в законотворчій діяльності, розробці доктрин зовнішньої і внутрішньої політики.

Видові спеціалізовані форми державної діяльності є похідними від трьох гілок державної влади. До них відносяться, наприклад, реалізація прокурорської влади, діяльність Рахункової палати, Уповноваженого з прав людини і його апарату, органів Центрвиборчкому і деяких інших ланок системи державного апарату. Здійснювані цими органами спеціалізовані види державної діяльності також передбачені в чинній Конституції України і в деталях регулюються спеціальними федеральними законами.

Функціональні форми державної діяльності, вмістом яких є специфічні функції різних правоохоронних і інших державних органів, що здійснюють слідство, дізнання, оперативно-розшукову діяльність, а також численні і всілякі спеціальні виконавські, контрольні, дозвільні, регулюючі й інші функції у встановлених сферах ведення.

Організацію всіх вищеназваних видів державної діяльності супроводжує, забезпечує або обслуговує організаційна управлінська діяльність, що ускладнює повне визначення предмету адміністративного права, яке розглядається в наступній главі.

Державне управління як основна форма реалізації виконавчої влади і вид визначеної діяльності, має ряд ознак. Головна з них, така, що відображає суть і соціальне призначення державного управління, полягає в практично організуючому характері цього виду державної діяльності. Призначення державного управління полягає в бажанні, умінні і здатності органів виконавчої влади організувати практичне виконання загальних розпоряджень і норм.

Друга ознака державного управління – його безперервний і циклічний характер, що об'єктивно обумовлене безперервністю суспільного виробництва і споживання в найширшому сенсі цього слова. Всі інші види державної діяльності, пов'язані з реалізацією законодавчої, судової, прокурорської і інших різновидів державної влади, носять переривистий характер, тоді як державне управління здійснюється постійно, безперервно. Завершується один цикл управлінського процесу - починається, продовжується і завершується інший.

Третьою ознакою державного управління є виконавчо-розпорядчий характер цього виду державної діяльності. Ця ознака відображає особливості виконавської діяльності органів державного управління і їх посадових осіб по практичній реалізації загальних вимог і розпоряджень законів і актів президентської влади.

Органи державного управління виконують вимоги законів і інших загальних розпоряджень президентської й урядової влади через систему виконавчо-розпорядчих управлінських дій.

#### **1.4 Основні теорії управління суспільством**

Більшість сучасних дослідників вважають, що саме з появою робіт С.Вільсона, Ф. Гуднау, М. Вебера можна говорити про початок першого етапу в розвитку теорії публічного адміністрування як самостійного наукового напрямку.

Хронологічні рамки даного етапу умовно можна визначити з 1880 по 1920 рр. Починаючи з 1900 р., вивчення державного адміністрування стає частиною навчальних програм в провідних університетах США і Західної Європи. У 1916 р. в Вашингтоні Роберт Брукінгс заснував перший інститут урядових досліджень (Institute of Government Research). Метою цієї науково-дослідної організації стало вироблення системного аналітичного підходу до державної діяльності. Аналогічні дослідницькі центри й інститути стали з'являтися в Європі в 1920-1930-і рр.

Другий етап в розвитку теорії державного управління продовжувався з 1920 по 1950-і рр. Особливо великі успіхи в ці роки зробили американці, що пояснюється рядом причин. На відміну від європейських країн в США вищі навчальні заклади вже в той період користувалися великою свободою в складанні навчальних програм і виборі викладачів. Вони мали можливість експериментувати, широко вводити нові курси, одним з яких був курс теорії адміністративно-державного управління, що сприяло розвитку і поширенню нової науки.

Навпаки, в Європі (особливо у Франції, Великобританії) система навчання в ті роки була надмірно централізована, одноманітність була правилом. Французький політолог Ж. Стейцель пише: «Розвиток галузі науки, перш за все, процес соціальний; для цього розвитку необхідна певна підготовленість відомих шарів інтелігенції, подолання протидії, що виникає через просте існування інших галузей, що вже сформувалися, з якими новонароджена в майбутньому, можливо, стане конкурувати».

Існував і інший сприятливий чинник, що вплинув на інтенсивний розвиток теорії державного управління саме в США. Американці вже в ті роки вважали, що наука адміністративно-державного управління і наука управління приватними підприємствами можуть і мають зближуватись. Курси адміністративної організації, управління персоналом, бюджетної

техніки, людських відносин, теорії організації читалися в багатьох учбових закладах США як для тих, хто готував себе до державної служби, так і для тих, хто повинен був поповнити в майбутньому кадри ділової адміністрації приватного бізнесу. І оскільки викладання цих дисциплін мало таку широку аудиторію, то з'явилося і велике число професорів, підручників, дослідницьких робіт. Все це сприяло розвитку теорії державного управління.

Існував і ще один чинник того ж плану. Американці завжди робили акцент на практичну значущість досліджень державного управління; їх наукові розробки містили практичні рекомендації, пропонували обґрунтовані проекти реформ. Такий утилітарний підхід до вивчення державного управління дозволяв знаходити державні і приватні джерела фінансування для проведення наукових робіт.

У 1920-1950-і рр. найбільш відомими напрямками в теорії державного управління були класична школа і школа людських відносин. Яскравими представниками «класиків» є А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвік, Д. Муні, Т.Вулси.

Метою класичної школи була розробка провідних принципів організації професійного державного управління. Майже всі «класики» виходили з ідеї, що дотримання цих принципів приведе до успіху державного адміністрування в різних країнах. Прибічники класичної школи не дуже піклувалися про соціальні аспекти державної діяльності. Вони прагнули поглянути на організацію управління з точки зору широкої перспективи, намагалися визначити загальні характеристики і закономірності державної організації.

При цьому вони досить вдало використовували теорію чинників або наукового менеджменту, запозичену з організації управління в бізнесі. Ця теорія була розроблена Ф. Тейлором, Г. Емерсоном и Г. Фордом, які розглядали управління як механізм, що діє в результаті комбінації ряду чинників, за допомогою яких можна добиватися певної мети з максимальною ефективністю при мінімальних витратах ресурсів. Всі ці ідеї були використані «класиками» при вивченні державного адміністрування.

Французький учений А. Файоль є найбільш значною фігурою в рамках класичної школи управління цього періоду. Його теорія адміністрації викладена в книзі «Загальне і промислове управління», опублікованій в 1916 р. Файоль очолював створений ним Центр адміністративних досліджень в Парижі. Він доводив, що сформульовані ним принципи управління є універсальними і застосовні практично всюди: у економіці, в урядових службах і установах, в армії і на флоті.

Файоль дав класичне визначення науковому управлінню: «Управляти – означає передбачати, організовувати, розпоряджатися, координувати і контролювати; передбачати, тобто враховувати прийдешнє



і виробляти програму дії; організовувати, тобто будувати подвійний – матеріальний і соціальний – організм установи; розпоряджатися, т. е. примушувати персонал належно працювати; координувати, тобто зв'язувати, об'єднувати, гармонізувати всі дії і всі зусилля; контролювати, тобто піклуватися про те, аби все здійснювалося згідно зі встановленими правилами і відданими розпорядженнями».

Файоль сформулював чотирнадцять загальних принципів управління, які входять до золотого фонду науки:

1) розподіл праці (дозволяє скорочувати число об'єктів, на які має бути направлена увага і дія, що сприяє підвищенню кількості і якості виробництва при витраті тих же зусиль);

2) влада (право віддавати розпорядження і сила, що змушує їм підкорятися. Влада немислима без відповідальності, тобто без санкції – винагорода або кари, що супроводжує її дію. Відповідальність - вінець влади, її природний наслідок, її необхідний придатак);

3) єдність розпорядництва (службовцеві може надаватися два накази відносно будь-якої дії лише один начальник);

4) єдність керівництва (один керівник і одна програма для сукупності операцій, які мають однакову мету);

5) підпорядкування приватних інтересів загальним (у організації інтереси службовця або групи службовців не повинні ставитися вище за інтереси підприємства; інтереси держави мають бути вищі за інтереси громадянина або групи громадян);

6) дисципліна (покора, старанність, діяльність, манера тримати себе, зовнішні знаки пошани, що проявляється відповідно до встановленої між підприємством і його службовцями угоди);

7) винагорода персоналу (має бути справедливим і по можливості задовольняти персонал і підприємство, наймача і службовця; заохочувати старанність, компенсуючи корисне зусилля);

8) централізація (має бути прийнята або знехтувана залежно від тенденцій керівництва і від обставин; справа зводиться до знаходження міри централізації, найбільш сприятливої для підприємства);

9) ієрархія (ряд керівних посад, починаючи з вищих і закінчуючи нижчими, та шлях, який, проходять папери, що йдуть від вищої влади або адресуються їй);

10) порядок (певне місце для кожної особи і кожна особа на своєму місці);

11) справедливість (аби заохочувати персонал до виконання своїх обов'язків з повним завзяттям і відданістю, треба ставитися до нього доброзичливо; справедливість є результат поєднання доброзичливості з правосуддям);

12) постійність складу персоналу (текучість кадрів є одночасно причиною і наслідком поганого стану справ);

13) ініціатива (свобода пропозиції і здійснення планів);

14) єднання персоналу (сила підприємства в тому, аби використовувати здібності всіх, винагороджувати заслуги кожного, не порушуючи гармонії стосунків).

Розроблені класичною школою принципи управління зачіпають два основні аспекти. Один з них – обґрунтування раціональної системи державного управління, другий стосується побудови структури організації. Найбільш важливі постулати класичної теорії можна резюмувати таким чином: наука замість традиційних навиків, гармонія замість протиріч, співпраця замість індивідуальної роботи, максимальна продуктивність на кожному робочому місці.

В рамках класичної школи, система державного управління виникла як регламентована від верху до низу ієрархічна організація лінійно-функціонального типу з чітким визначенням функції кожної посадової категорії. Слід підкреслити, що така модель досить ефективна в умовах стабільного соціального середовища і однотипних управлінських завдань і ситуацій. Вона до цих пір знаходить своє застосування на різних рівнях державного управління.

В цілому сильні сторони класичного підходу полягають в науковому осмисленні всіх управлінських зв'язків в системі державного управління, в підвищенні продуктивності праці шляхом оперативного менеджменту. Проте в тих випадках, коли на ефективність управління рішуче впливає людський чинник, використання цього підходу явно недостатньо.

Ще одним впливовим напрямом в теорії державного управління була школа людських відносин. Вона виникла в 1930-і рр., коли психологія знаходилася ще в зачатковому стані. Рух за людські відносини багато в чому виник у відповідь на нездатність класичної школи усвідомити людський чинник як основний елемент ефективності організації. І оскільки він виник як реакція на недоліки класичного підходу, школа людських відносин інколи називається неокласичною.

Проте, подальші дослідження показали, що добрі стосунки між службовцями не ведуть автоматично до збільшення продуктивності праці адміністративних організацій і що мотивація, орієнтуюча співробітників на досягнення високих результатів, має більше значення, чим проста задоволеність роботою. Були розроблені різні мотиваційні моделі, які використовуються в теорії державного управління.

Особливе значення мають дослідження, що описують фактичну поведінку окремих осіб і груп в процесі вироблення і ухвалення державних рішень. Відносно практичних рекомендацій рух за людські відносини виходить з того, що будь-яка нормативна теорія рішень лише тоді має перспективу на успіх, коли спирається на реальні факти поведінки членів організації в процесі ухвалення рішень. При цьому як критерій доцільності береться не ефективність як така, а ефективність, зіставлена з



психологічними обмеженнями, які визначають рамки практичного вживання теоретичних рекомендацій щодо вдосконалення управління. Рекомендується використовувати основні прийоми управління людськими відносинами, включаючи ефективніші дії безпосередніх керівників, консультації з рядовими співробітниками і надання їм ширших можливостей спілкування в роботі.

У сфері політичного управління в цей період найбільш популярними були ідеї кейнсіанства. Відомий англійський економіст Дж. М. Кейнс в 1936 р. запропонував свою концепцію державного регулювання економіки. Основу державної політики, згідно кейнсіанству, повинна скласти боротьба з економічними спадами і безробіттям. По суті, це була перша серйозна модель антикризової державної політики.

В цілому кейнсіанська модель державного управління ґрунтується на таких принципах:

1) держава повинна здійснювати комплекс заходів щодо регулювання економіки для подолання негативних наслідків ринкових стосунків;

2) попереджаючи соціальні вибухи, держава перерозподіляє доходи на користь незаможних шарів через прогресивне оподаткування, розвиток безкоштовної системи освіти і охорони здоров'я;

3) антикризове регулювання зводиться до стимулювання інвестицій в період економічного спаду шляхом збільшення державних витрат на закупівлю товарів і послуг з метою компенсації бракуючого приватного попиту і шляхом впливу на норму банківського відсотка, яка в умовах спаду не має бути дуже високою;

4) можливість допущення дефіциту бюджету і помірної інфляції за рахунок випуску в обіг додаткових грошей.

Ідеї кейнсіанства і сьогодні досить популярні і використовуються в державному регулюванні ринкової економіки.

Третій етап в розвитку теорії державного управління почався в 1950-і рр. і продовжувався до кінця ХХ ст. Найбільш впливовими напрямками цього періоду можна вважати поведінковий, системний і ситуаційний підходи.

Школа поведінкових наук дещо відійшла від школи людських відносин, яка концентрувала увагу на методах налагодження міжособових стосунків. Новий підхід відрізняється прагненням більшою мірою надати допомогу державним службовцям в усвідомленні своїх власних можливостей в державних структурах на основі вживання концепцій поведінкових наук. Основною метою цієї школи в найзагальніших рисах було підвищення ефективності організації за рахунок підвищення ефективності її людських ресурсів.

В рамках поведінкового підходу учені досліджували різні аспекти соціальної взаємодії, мотивації, характеру влади і авторитету в

державному управлінні. Особливо популярним поведінковий підхід був в 1960-х рр. Як і більш ранні школи, цей підхід відстоював «єдиний найкращий шлях» вирішення управлінських проблем. Його головний постулат полягає в тому, що правильне вживання науки про поведінку сприятиме підвищенню ефективності праці як окремого службовця, так і системи державного управління в цілому.

### **1.5 Суб'єкти і об'єкти публічного адміністрування**

*Суб'єктами публічного адміністрування* є фізичні і юридичні особи (організації), які управляють або беруть участь в управлінні як суб'єкти управлінських стосунків, (громадяни українці, іноземці, особи без громадянства) і суспільні об'єднання можуть виступати як учасники, тобто як суб'єкти управлінських стосунків з державними органами виконавчої влади, а державні органи, їх структурні підрозділи і службовці – як суб'єкти, що управляють, в адміністративно-правових стосунках один з одним в будь-яких співвідношеннях, а також в стосунках з суспільними об'єднаннями і громадянами.

*Об'єктами публічного адміністрування* можуть виступати різні сторони адміністративно-правового статусу громадян і їх суспільних об'єднань (дії, бездіяльність, права, обов'язки, відповідальність), а також різні сторони діяльності соціально-культурних і інших установ, підприємств і їх об'єднань (акціонерні товариства, холдингові компанії, фінансово-промислові групи, природні монополії, закриті адміністративно-територіальні утворення і ін.).

Єдиними дуже крупними об'єктами державного управління нерідко виступають галузеві і міжгалузеві комплекси і асоціації підприємств, установ і організацій; галузі і сфери державного управління; комплекси взаємозв'язаних галузей.

Встановлені законом, суб'єкти управління застосовують різні засоби, наявні в їх розпорядженні: економічні, політичні, ідеологічні. З метою прискореного розвитку будь-якої галузі, певного об'єкту, встановлюються переваги для неї, надаються державні або муніципальні інвестиції.

Держава (шляхом судового рішення) може заборонити політичну партію, заборонити пропаганду екстремістської ідеології і т. д. Використовуються різні способи заохочень, дозволів, вимог, заборон, за невиконання може бути встановлена відповідальність. Цими засобами спрямовується діяльність людей і їх колективів.

Ті або інші органи і посадові особи можуть застосовувати лише такі засоби державного управління, які дозволені законом. Різні види органів і посадові особи використовують неоднакові способи державного управління і кожен з них – ті способи і в тих рамках, які встановлені відповідним правовим актом.

*Система органів державного управління є сукупністю підприємств, організацій, установ однорідного соціально-економічного або соціально-культурного профілю, що знаходяться у веденні центрального органу виконавчої влади. А сфера державного управління включає діяльність спеціальних органів виконавчої влади, що здійснюють функціональне міжгалузеве регулювання в масштабі всіх або, принаймні, багатьох галузей управління.*

**Питання для самоперевірки**

- 1. Основні підходи до розуміння публічного адміністрування.*
- 2. Основні теорії та школи управління суспільством.*
- 3. Особливості поведінки людей у економічній та політичній сферах.*
- 4. Співвідношення управління та адміністрування.*
- 5. Що представляють собою основні об'єкти та суб'єкти публічного адміністрування?*

## ТЕМА 2 СУТНІСТЬ І ТИПИ ДЕРЖАВИ

### 2.1 Поняття і ознаки держави

Питання про державу, її поняття, сутність та роль в суспільстві з давніх пір належать до дискусійних в державознавстві. Це пояснюється трьома причинами. По-перше, ці питання прямо і безпосередньо зачіпають інтереси різних шарів, класів суспільства, політичних партій і рухів. По-друге, жодна інша організація не може конкурувати з державою в різноманітті виконуваних завдань і функцій, у впливі на долі суспільства. По-третє, держава – дуже складна і внутрішньо суперечлива суспільно-політична освіта.

Народжена суспільством, її протиріччями, держава сама неминуче стає суперечливою, суперечлива її діяльність і соціальна роль. Як форма організації суспільства, держава покликана забезпечувати його цілісність і керованість, держава виконує функції, обумовлені потребами суспільства, а, отже, служить його інтересам.

Історія держави невід’ємна від історії суспільства. Вона разом з суспільством проходить довгу історичну дорогу від нерозвиненого до розвиненого, набуває на цьому шляху нових рис і властивостей. Для нерозвиненої держави характерне те, що в ній не розгортається, не отримує належного розвитку весь комплекс інститутів держави і вона зводиться, по суті, до політичної влади, заснованої головним чином на апараті примусу. Розвиненою держава стає поступово, у міру досягнення певного рівня цивілізації і демократії.

Всесторонньо розкрити поняття, сутність, багатобічні грані, властивості і риси держави – завдання надзвичайно важке. Вирішити його можна лише при вивченні держави в різних її зв'язках з економікою, соціально-політичним і духовним життям суспільства, максимально використовуючи при цьому минулі і справжні наукові досягнення.

Правознавець Н. М. Коркунов стверджував, що «держава є суспільним союзом вільних людей з примусово встановленим мирним порядком за допомогою надання виняткового права примусу лише органам держави». Словом, багато учених характеризували державу як організацію правопорядку (порядку), вбачали в тому її суть і головне призначення. Але це лише одна з ознак даного феномену.

У буржуазну епоху широке поширення отримало визначення держави як сукупності (спілки) людей, території, займаної цими людьми, і влади. Відомий державознавець Л. Дюги виділяє чотири елементи держави:

- 1) сукупність людських індивідів;
- 2) певну територію;
- 3) суверенну владу;

4) уряд.

Дане визначення, що вірно відображає деякі риси (ознаки) держави, послужило приводом для різних спрощень. Посилаючись на нього, одні автори ототожнювали державу з країною, інші – з суспільством, треті – з колом осіб, що здійснюють владу (урядом).

Не згодні з приведеним поняттям і прибічники психологічної теорії права. «Держава - не сукупність людей певного роду, – стверджував Ф.Ф. Кокошкин, – а стосунки між ними, форма гуртожитку, відомий психічний зв'язок між ними». Проте «форма гуртожитку», форма організації суспільства – це теж лише одна з ознак, але не вся держава.

Будь-яка держава, разом з вирішенням суто класових завдань, виконує і загальнолюдську місію, без якої не може існувати жодне суспільство. До виконання загальних справ відноситься перш за все здійснення всіляких колективних потреб суспільства: організація охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, засобів транспорту і зв'язку, будівництво, боротьба з епідеміями, злочинністю, заходи по запобіганню війні і забезпеченню світу і т. п.

Загальнолюдське призначення держави в ширшому сенсі полягає в тому, аби бути інструментом соціального компромісу, пом'якшення і подолання протиріч, пошуку згоди і співпраці різних верств населення і суспільних сил, забезпечення загально соціальної спрямованості у всіх здійснюваних функціях.

Поєднуючи в собі, таким чином, і класове, і загальнолюдське, держава виступає одночасно і як організація політичної влади суспільства, і як його єдиний офіційний представник.

Основні ознаки держави:

1) територіальна організація населення і здійснення влади в територіальних межах.

Держава має строго локалізовану територію, на яку поширюється його суверенна влада, а населення, що проживає на ній, перетворюється на підданих або громадян держави. Виникають, таким чином, просторові межі держави, в яких і з'являється новий правовий інститут – підданство або громадянство.

З територіальною організацією населення зв'язано не лише виникнення держави, але і початок складання окремих країн. А тому з цих позицій поняття «держави» і «країна» багато в чому збігаються.

Від недержавних організацій держава відрізняється тим, що втілює все населення країни, поширює на нього свою владу. Профспілки і політичні партії об'єднують в своїх рядах частину населення, створюються добровільно, по тих або інших інтересах;

2) публічна (державна) влада.

Публічною вона називається тому, що, не збігаючись з суспільством, виступає від його імені, від імені всього народу.

Влада існувала і в додержавному суспільстві, але це була безпосередньо суспільна влада, яка виходила від всього народу і використовувалася ним для самоврядності. Вона не потребувала ні чиновників, ні якого-небудь апарату.

Принципова особливість публічної влади полягає в тому, що вона втілюється саме в чиновниках, тобто у професійному стані управителів, з яких комплектуються органи управління і примусу (державний апарат). Без цього фізичного втілення державна влада є лише тінню, уявою, порожньою абстракцією;

3) державний суверенітет.

Поняття «державний суверенітет» з'явилося в кінці Середньовіччя, коли потрібно було відокремити державу від церкви і надати їй виняткове, монопольне значення. Нині суверенітет – обов'язкова ознака держави. Країна, що не має його, – це колонія.

Суверенітет як властивість (атрибут) державної влади полягає в її верховенстві, самостійності, незалежності. Верховенство державної влади усередині країни позначає: а) універсальність її владної сили, яка поширюється на все населення, всі партії і громадські організації даної країни;

б) її прерогативи (державна влада може відмінити, визнати нікчемною всякий прояв будь-якої іншої суспільної влади);

в) наявність у неї таких засобів дії, яких жодна інша суспільна влада не має (армія, поліція або міліція, в'язниці і ін.).

Самостійність і незалежність державної влади від всякої іншої влади усередині країни і поза нею виражається в її винятковому, монопольному праві вільно вирішувати всі свої справи;

4) нерозривний зв'язок держави і права.

Без права держава існувати не може. Право юридично оформлює державу і державну владу і тим самим робить їх легітимними, тобто законними. Держава здійснює свої функції в правових формах. Право вводить функціонування держави і державної влади в рамки законності, підпорядковує їх конкретному правовому режиму. При такій підлеглих держави праву і формується демократична правова держава.

## **2.2 Цілі публічного адміністрування, їх юридичне та ресурсне забезпечення**

Перехід до справжньої демократії передбачає перш за все зміну механізмів в державному управлінні, надання даній підсистемі елементів об'єктивно зумовленого, обґрунтованого і раціонального характеру. Цілі становлять собою продукт діяльності політичної системи, певним чином суб'єктивний відбиток об'єктивного.

Об'єктивно цілі державного управління народжуються і мають

народжуватись «знизу» — іти від потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу. Зміст і цілі держави полягають у тому, щоб сприяти матеріальному і духовному розвитку свого народу. Внутрішній стан суспільства і проблеми, що його турбують, є справжнім і актуальним джерелом формування цілей державного управління.

Необхідне вивчення об'єктивних умов, які створюються навколо суспільства і всередині нього, реальне визначення можливостей і сили суб'єктивного фактора, конкретне знання потреб та інтересів окремих об'єктів, на які спрямовуються керуючі впливи, достовірна оцінка потенціалу державного управління та здійснення інших дій, які здатні привести в сукупності й у підсумку до об'єктивної практичної цілеспрямованості державного управління. Цілепокладання в державному управлінні має рано чи пізно стати об'єктивним.

Сутність управління вимагає налагодженого цілепокладання, а в ньому — логічного просування від більш абстрактного загального передбачення до конкретного прогнозування, від нього — до програмування з використанням сучасної математичної та іншої методології і методики, а далі й до планування — вибору належним чином дій та їх неухильного проведення в життя. «Планування — це прийняті наперед рішення про те, що робити, коли робити і хто буде робити. Планування проводить зв'язок між нашим сьогоднішнім станом і тим, чого ми хочемо досягти».

Велике соціологічне значення має ієрархія цілей державного управління. Головним для суспільства і тим самим для державного управління є створення, підтримання і поліпшення умов для вільної, спокійної, творчої життєдіяльності людей, налагодження раціональних взаємовідносин між особистістю, суспільством і державою. Звідси й ієрархія цілей державного управління, побудована за принципом пріоритету потреб та інтересів розвитку суспільства.

Цілі — це продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного. Подібний дуалізм — об'єктивна основа й ідеальний вираз — веде до того, що в кожній цілі може бути зовсім різним співвідношення між дійсним й ідеальним.

За джерелом виникнення й змістом, складною й логічною послідовністю *основні види цілей державного управління утворюють таку структуру:*

- *суспільно-політичні*, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;
- *соціальні*, які відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру;
- *економічні*, які характеризують і утверджують економічні відносини, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей;



- *духовні*, пов'язані в одному аспекті зі сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в другому — з підключенням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей.

Цілі державного управління поділяють на: **стратегічні**, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням і перетворенням; **тактичні**; **оперативні**.

У науковій літературі зазначається градація цілей державного управління і за іншими засадами: за обсягом — загальні (для всього державного управління) і часткові (для окремих його підсистем, ланок конкретних компонентів), за результатами — кінцеві й проміжні, за часом — віддалені, близькі й безпосередні.

У процесі цілевиявлення важливе значення має побудова «дерева» цілей державного управління на основі визначення стратегічної цілі й розбивки її на цілі нижчого порядку.

Цілі державного управління, представлені в певному «дереві», мають відповідати таким вимогам:

- бути об'єктивно зумовленими й обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку й діяльності людей;

- бути соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів й інтересів людей, відповідати їм і викликати цим самим розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя;

- бути науково обґрунтованими, тобто підкріпленими відповідними науковими дослідженнями прогнозів економічного, соціального та духовного розвитку суспільства;

- бути системно організованими, включати в певній послідовності цілі стратегічні, тактичні й оперативні, загальні й часткові, головні й забезпечуючі, кінцеві й проміжні, віддалені, близькі й безпосередні тощо;

- бути забезпеченими в ресурсному відношенні як з інтелектуального, так і з матеріального боку, базуватись на реальному, а не на уявному потенціалі.

Обґрунтованість і дієвість цілей державного управління визначаються їх залежністю від певних ресурсів і забезпеченості ними. Особливе значення тут мають, як і у всьому, природні й людські ресурси, але таких ресурсів мало і збільшення їх не передбачається. Тому увагу слід звернути на ті, які не потребують великих витрат, відтворюються, розвиваються й перебувають у нашому розпорядженні. Перш за все — це ресурси права, причому права в широкому розумінні.

Будь-які цілі, які ставляться в державному управлінні, мають оцінюватися під кутом зору їх відповідності правовим вимогам (справедливості, правди, гуманізму), закріплюватися законодавчо і проводитись у життя силою законів і державних механізмів їх реалізації.



Демократія — певна система самоорганізації життя людей на основі їх прав і свобод. Цілі державного управління з мінімальними затратами і максимальними результатами можуть досягатись тоді, коли потенціал демократії включений у їх реалізацію, коли люди знають цілі державного управління і поділяють їх, беруть участь у їх реалізації, відчують співвідношення результатів реалізації цілей зі своїми потребами та інтересами.

На особливу увагу заслуговує співвідношення цілей і засобів їх досягнення. Раціональне й ефективне державне управління вимагає поєднання цілей, засобів і методів їх реалізації, оскільки лише воно створює кругообіг у системі державного управління, породжує до нього довіру суспільства, людей і стимулює управлінські процеси.

### **2.3 Політична влада**

Відомо, що політична (державна влада) не єдиний вигляд суспільної влади. Влада властива будь-якій організованій, більш менш стійкій і цілеспрямованій спільності людей. Вона характерна як для класового, так і безкласового суспільства, як для суспільства в цілому, так і різних його утворень.

Відповідно прийнято розрізняти види влади: влада роду, племені, общини, політичну (державну), економічну, різних суспільних об'єднань, батьківську, церковну.

Кожен з різновидів суспільної влади має відому своєрідність, відрізняється специфічними особливостями. В той же час всім їм властиві загальні риси, синтез яких дозволяє дати характеристику влади як загальної соціальної категорії.

При всьому різноманітті поглядів на владу багатьом з представників різного перебігу суспільної думки властива її характеристика як авторитету, що володіє можливістю змусити покорятися, підпорядкувати своїй волі інших людей.

Треба мати на увазі, що, по-перше, невід'ємним елементом вмісту будь-якої влади є примус. Суспільна влада немислима без примусу, який відповідно до історичної обстановки і характеру влади набуває різного вмісту і форми.

По-друге, стосунки з приводу влади носять вольовий характер і з точки зору своєї структури складаються з «панування – підпорядкування» і «керівництво – підпорядкування».

Залежно від конкретно-історичних умов влада може або виступати як поєднання стосунків «панування-підпорядкування» і «керівництво-підпорядкування», або виявлятися лише в стосунках «керівництво-підпорядкування».

Влада, будучи безпосереднім породженням різносторонніх стійких зв'язків між людьми, їх устремлінь до задоволення своїх інтересів і пом'якшення при цьому протиріч, а отже, до можливого компромісу і певного порядку співіснування, є об'єктивно необхідною умовою для участі членів суспільства у виробництві і відтворенні життя. Влада є засобом функціонування будь-якої соціальної спільності, що виявляється як відношення підпорядкування вхідних в це співтовариство осіб єдиній керівній в ній волі.

Викладене дозволяє сформулювати коротке визначення поняття влади як загальносоціологічної категорії.

**Політична (державна) влада** є особливим різновидом суспільної влади. Політична влада - влада державна, тобто така, яка реалізується не інакше як при участі держави (прямої або непрямої).

У спеціальній юридичній, філософській і політологічній літературі разом з визнанням одними авторами тотожності понять політичної і державної влади інші автори (Ф. М. Бурлацький, Н. М. Кейзеров, Л. Т. Кривушин і ін.) виступають за розрізнення цих категорій.

Прибічники останньої точки зору поняття «Політична влада» вживають в ширшому сенсі, ніж «державна влада», – це влада, здійснювана не лише державою, але і іншими ланками політичної системи суспільства: партіями, масовими громадськими організаціями (наприклад, профспілками і іншими суспільними об'єднаннями).

Проте використання терміну «політична влада» в широкому сенсі з точки зору строгого наукового підходу вельми умовно, бо сама політична влада і міра участі в ній, в її відправленні, у тому числі роль різних партій в здійсненні політичної влади, не одне і те ж.

Держава є безпосереднім втіленням, особливою організацією політичної влади.

## **2.4 Типи держави**

В даний час виділяють два основні підходи до типології держави: формаційний і цивілізаційний.

До недавнього часу формаційний підхід признавався як єдиний можливий і науковий, оскільки виражав марксистське відношення до питання про типи держави.

Суть його в тому, що з'ясування типа держави ґрунтується на розумінні історії як природно-історичного процесу зміни суспільно-економічних формацій, кожній з яких в умовах існування класів відповідає певний тип держави.

Для визначення типа держави в даному значенні необхідно відповісти на три питання про те:

1) якій суспільно-економічній формації, якому типові виробничих стосунків відповідає дана держава;

2) зняряддям якого класу вона є;

3) яке соціальне призначення даної держави;

Для позначення типів держави, що виділяються на цій підставі, використовується термін «історичні типи держави». Це рабовласницький, феодальний, буржуазний і соціалістичний типи держави. Перші три з них охоплюються єдиним родовим поняттям експлуататорської держави. Зміна одного історичного типу іншим – процес об'єктивний, природно-історичний. У цьому процесі кожен подальший тип держави має бути прогресивнішим, ніж попередній.

Розглядаючи формаційний підхід до типології держави в тісному зв'язку з марксистським вченням про державу в цілому в історичному плані, не можна не відмітити, що марксистському трактуванню цих питань належить значна роль в науковому поясненні виникнення і розвитку рабовласницького і феодального типів держави. Вона охарактеризувала також буржуазний тип держави, що відповідав стану суспільного розвитку середини ХІХ сторіччя, коли завершилося формування промислового, так званого вільного капіталізму з властивим йому основним класовим протистоянням буржуазії і пролетаріату, і в подальших умовах загострення класової боротьби, відносного і абсолютного зубожіння пролетаріату, його перших політичних виступів і використання буржуазією держави для придушення трудящих. Наочним прикладом може служити Паризька комуна. Така відповідність марксистського підходу до держави і його типології реальному ходу історії продовжувалася аж до перемоги Жовтневої соціалістичної революції, яка сама може бути пояснена як підтвердження даної теорії.

Марксистську типологію держав можна критикувати, можна відмовитися від неї, але спочатку потрібно запропонувати замість щось досконаліше. У світовій літературі пропонувалося немало основ класифікації держав. Мабуть, частіше за інших звучала пропозиція підрозділяти їх на демократичних і недемократичних. Така класифікація в певній пізнавальній меті не лише допустима, але і корисна, проте вона носить найзагальніший характер, та і критерій досить розпливчатий.

Останнім часом вельми широко застосовується класифікація держав на тоталітарні, авторитарні, ліберальні і демократичні.

У тоталітарній державі людина стає гвинтиком державної машини. Влада знаходиться або в руках правлячої еліти, диктатора і його оточення. Всі інші відстороняються від владарювання і управління. У правовому регулюванні домінує режим «Заборонено все, окрім дозволеного законом».

Авторитарна держава відрізняється від тоталітарної головним чином проникненням в неї, хоча і в обмеженому об'ємі, елементів демократизму і законності.

Ліберальна держава формується під впливом ліберальних ідей і доктрин, які принижують роль і значення держави в житті суспільства. Тут створюються умови для правової автономії особи, що не допускає необґрунтованого втручання держави в особисту сферу, законодавчо закріплені, але не завжди гарантовані права і свободи громадян, діє правовий режим «Дозволено все, що не заборонене законом». Проте в політичному плані не допускаються дії, направлені на зміну державного і суспільного ладу.

У демократичній державі створюються умови для реальної участі громадян в рішенні державних і інших суспільних справ, всі найважливіші органи держави виборні і підконтрольні народowi. Громадяни володіють широким гарантованим законом кругом прав і свобод. Тут держава служить суспільству і особі.

Дана класифікація має безперечне наукове і практичне значення. Головним критерієм її є політичний, точніше, державно-правовий режим. Цей критерій по глибині і ґрунтовності не йде ні в яке порівняння з формаційним, але дозволяє виділити важливі особливості держав в рамках загальноприйнятих типів.

Англійський історик А. Тойнбі запропонував цивілізаційний підхід класифікації суспільств і держав, який враховує не лише соціально-економічні умови, але і релігійні, психологічні, культурні основи життя суспільства. Вся світова історія, на його думку, налічує двадцять шість цивілізацій – єгипетську, китайську, західну, православну, арабську, мексиканську, іранську та ін.

Цивілізаційний підхід обґрунтовується ідеєю єдності, цілісності сучасного світу, пріоритетом загальнолюдських цінностей, а цивілізація розуміється як сукупність матеріальних і духовних досягнень суспільства, що знаходиться поза рамками конкретних соціальних систем і базується на розумі і справедливості

Цілісність цивілізації обумовлюється взаємодією техніки, соціальної організації, релігії і філософії, причому перша визначає всі останні компоненти. Неважко відмітити, що такий підхід ігнорує важливі положення історичного матеріалізму про провідну роль базису по відношенню до налаштування.

Інакше кажучи, цивілізаційний підхід теж не бездоганний, не здатний замінити підхід формаційний, але в певному поєднанні він, мабуть, може стати відповідною основою для наукової класифікації держав.

Класифікація держав на типи не є всеосяжною. У минулому існували і нині є немало так званих перехідних держав. Одні з них виникли в результаті розпаду колоніальної системи і рухалися в своєму розвитку до одного з існуючих типів, інші поєднували в собі ознаки декількох типів держав (наприклад, скандинавські держави поєднують ознаки традиційно

буржуазної держави з паростками держави соціалістичного типу), в третій - можлива поява таких ознак і рис, яких немає ні в одній з відомих типів держав.

У марксистській літературі перехідним державам приділялося мало уваги. Вважалося, що перехід від одного історичного типу держави до іншого можливий лише революційною дорогою, тому перехідна держава розглядалася як щось тимчасове і нехарактерне. Насправді ж найбільш перспективна еволюційна дорога розвитку держав. Звідси наявність перехідних держав сповна закономірно, і вони можуть існувати достатньо довго.

### **Запитання до самоперевірки**

- 1. Соціальне призначення влади.*
- 2. Сутність та признаки держави.*
- 3. Функції держави.*
- 4. Проблеми співвідношення держави і права.*
- 5. Сучасна класифікація держав.*

## ТЕМА 3 ОРГАНІЗАЦІЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

### 3.1 Сутність і зміст управлінської діяльності

Публічне адміністрування – це управління в прилюдній сфері соціального життя суспільства, тобто діяльність, здійснювана за допомогою народу. Під публічністю розуміється така характеристика адміністрування, яка пов'язана з певною територіальною спільністю людей, орієнтована на ринок суспільних інтересів.

Адміністрування – феномен соціальний. Він обумовлений потребою реалізації політики держави по підтримці громадського порядку і прогресу. Виконуючи функцію посередника між державою і суспільством, прилюдне адміністрування вторгається в соціальну тканину спільного життя людей і в той же час випробовує у відповідь реакцію соціуму, визначається суспільними стосунками.

Система прилюдного адміністрування, виходячи з політичних цілей держави і правових принципів діяльності, здійснює процес владно-направляючої дії на суспільство для досягнення соціально значимих результатів. Вона включає організаційні структури державного апарату, персонал яких реалізує сукупність необхідних функцій, використовуючи при цьому комплекс відповідних форм і методів, а також прямі і зворотні зв'язки між державою і суспільством.

Адміністрування здійснюється в соціальному середовищі, забезпечуючи взаємодію інститутів держави і суспільства. У сучасних умовах, складається нова конфігурація стосунків соціальних суб'єктів і каналів комунікації, в яких влада діє не лише зверху вниз, але і від низу до верху.

*Форми управлінської діяльності є зовнішніми, постійно і типізовано фіксованими проявами практичної активності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування з формування і реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності. Вони дають нам уявлення про те, що і як робиться в органах зі здійснення їх компетенції.*

Розрізняють правові, організаційні, організаційно-правові форми управлінської діяльності.

*Правові форми управлінської діяльності фіксують управлінські рішення і дії, які мають юридичний зміст (встановлення і застосування правових норм). Вони використовуються, головним чином, при підготовці, прийнятті й виконанні управлінських рішень. Для забезпечення ефективності управлінської діяльності важливо, щоб основні дії, операції, прогностичні оцінки, експертизи, статистичні узагальнення, інформаційні відомості, соціологічні дані, на яких базується те чи інше управлінське*

рішення, було чітко задокументовано, тобто представлено в належній правовій формі.

У більшості випадків *управлінські рішення є правовим актом*, співвіднесеним з компетенцією органу, а також чинними матеріальними і процесуальними правовими нормами. Роль правового акта в державному управлінні визначається тим, наскільки дотримано всіх правових процедур і вимог при його підготовці і прийнятті і який реальний управлінський потенціал він має. Призначення правових форм, у які оформляється все пов'язане з управлінським рішенням, полягає в забезпеченні й посиленні правового змісту правових актів з тим, щоб кожен із них завжди виходив із законодавства, приймався в режимі законності й у своєму змісті забезпечував права, свободи і зобов'язання громадян.

Дотримання правових форм необхідне також під час виконання управлінських рішень. Це правила доведення рішень до виконавців, аж до їх підписів із зазначенням дати отримання; типові документи щодо оперативного і контрольного інформування про хід виконання; акти перевірок і статистичні дані.

*Організаційні форми управлінської діяльності* пов'язані зі здійсненням певних колективних або індивідуальних дій (оперативно-організаційних і матеріально-технічних операцій), їх можна охарактеризувати як способи вільного колективного пошуку оптимального варіанта вирішення якоїсь управлінської проблеми.

На відміну від правової форми, де виражене одностороннє волевиявлення уповноваженого на реалізацію компетенції органу державної влади, в організаційних формах більше представлені різні погляди і підходи, обговорення і дискусії, компроміси й узгодження.

В управлінській практиці використовуються такі організаційні форми, як *сесії, засідання, наради, конференції, оперативки* і т. ін. Важливо, щоб при використанні організаційних форм їм надавався управлінський зміст, який би зводився до того, щоб загальна узгоджена думка, сформульована в результаті колективних пошуків, була таким же управлінським рішенням, як і правовий акт.

*Організаційно-правові форми* констатують той факт, що в органах державної влади чи місцевого самоврядування більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх прийняття через встановлені організаційні форми. Так, організаційні процедури діють відповідно до регламентів при прийнятті правових актів органами державної влади і місцевого самоврядування.

Використання форм управлінської діяльності має базуватись на комплексному підході до організаційних і правових форм. Їх слід застосовувати в поєднанні з урахуванням сильних і слабких сторін кожної з форм, диференційовано і конкретно, виходячи з управлінської проблеми і ситуації.

### 3.2 Основи побудови організаційної структури державного управління

Побудова організаційної структури державного управління, розміщення і взаємодія її елементів, вертикальні та горизонтальні зв'язки, форма зв'язків формуються під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх об'єктивних і суб'єктивних умов і факторів, а саме:

- конституційно визначеної форми держави;
- конституційно визначених функцій держави, а також цілей і функцій державного управління;
- демократизму і стилю державного управління;
- державної політики;
- стану і розміщення об'єктів управління;
- компетентності управлінських кадрів;
- інформаційного забезпечення державного управління.

В організаційних структурах, у тому числі державного управління, використовують такі організаційні основи, що формують відповідні типи структур: лінійна; функціональна; лінійно-функціональна/штабна; програмно-цільова; матрична.

**Лінійна основа** створює структуру, за якою переважає вертикальна підлеглість органів державної влади — ієрархічна піраміда.

Для лінійної організаційної структури управління характерні такі переваги: єдність і чіткість розпорядництва; узгодженість дій виконавців; простота управління; чітко виражена відповідальність; оперативність у прийнятті рішень; особиста відповідальність керівника за остаточний результат діяльності свого підрозділу.

Недоліками лінійної організаційної структури є: високі вимоги до керівника, який має бути всебічно підготовлений, щоб забезпечити ефективне керівництво всіма функціями управління; перевантаженість інформацією; ускладнені зв'язки між підрозділами; концентрація влади в управлінській верхівці; слабо виражені зворотні зв'язки.

**Функціональна основа** передбачає формування органів державної влади, пристосованих спеціально до виконання конкретних функцій управління.

Перевагами цієї основи побудови організаційної структури є: висока компетентність спеціалістів, що відповідають за здійснення конкретних функцій; звільнення лінійних управлінців від вирішення деяких спеціальних питань; стандартизація, формалізація і програмування явищ та процесів; виключення дублювання і паралелізму у виконанні управлінських функцій; зменшення потреби у спеціалістах широкого профілю.

До недоліків функціональної структури можна віднести: надмірну зацікавленість у реалізації цілей та завдань «своїх» підрозділів; труднощі



налагодження міжфункціональної координації; прояви тенденцій надмірної централізації; довготривалість процедур прийняття рішень.

**Лінійно-функціональна основа** забезпечує поєднання переваг лінійної та функціональної засад і сприяє створенню структури, в якій одні органи приймають рішення і владно проводять їх у життя, а інші забезпечують їх інформацією.

Основними перевагами лінійно-функціональної структури є більш глибока підготовка рішень, що пов'язано зі спеціалізацією працівників; звільнення головного лінійного управлінця від глибокого аналізу проблем; можливість залучення консультантів та експертів.

Однак цей тип структури не позбавлений і певних недоліків, серед яких: відсутність тісних взаємозв'язків і взаємодії на горизонтальному рівні; недостатньо чітка відповідальність, оскільки той, хто готує рішення, в його реалізації, як правило, участі не бере; надмірно розвинена система взаємодії по вертикалі, що породжує тенденцію до надмірної централізації.

**Програмно-цільова основа** закладає в організаційну структуру орієнтацію на ціль. Це надає організаційній структурі такі переваги: забезпечує комплексний системний підхід до вирішення певної проблеми; сприяє інтеграції інтелектуальних, матеріальних, фінансових, природних ресурсів для вирішення актуальних суспільних проблем; можливість залучення компетентних спеціалістів, які відповідають за реалізацію окремих завдань і заходів програми.

Недоліками програмно-цільової основи є: труднощі узгодження цілей та заходів, що реалізуються в рамках окремих програм; зацікавленість у реалізації тільки тих цілей, що визначені в програмі; відсутність належного взаємозв'язку між розробниками і виконавцями програми.

**Матрична структура** поєднує лінійну і програмно-цільову структури.

Основними перевагами матричної структури є: можливість швидко реагувати і адаптуватися до умов, що змінюються; підвищення творчої активності управлінського персоналу за рахунок формування програмних підрозділів, які активно взаємодіють з функціональними структурами; раціональне використання кадрів за рахунок спеціалізації різних видів діяльності; підвищення мотивації за рахунок децентралізації управління і посилення демократичних принципів керівництва; посилення контролю за вирішенням окремих завдань програми; скорочення навантаження на керівників вищого рівня за рахунок делегування певної частини повноважень; підвищення особистої відповідальності за виконання програми в цілому і її складових.

Разом з цим матрична структура характеризується наявністю таких недоліків: складна система субпідлеглості, в результаті чого виникають проблеми, пов'язані зі встановленням завдань та розподілом часу на їх

виконання; наявність надмірної змагальності між керівниками програм; труднощі в набутті навиків, необхідних для роботи за новою програмою.

### 3.3 Методи управлінської діяльності

*Методи управлінської діяльності* — це способи і прийоми аналізу та оцінювання управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках.

Вони застосовуються у процесах управління за дорученням держави, тобто офіційно, а також у встановленому порядку і мають відповідати певним вимогам:

- володіти здатністю формувати і забезпечувати реалізацію управлінських впливів;
- бути різноманітними і пристосованими для використання в управлінні;
- бути реальними і гнучкими.

Методи управлінської діяльності зазвичай класифікують за двома основними групами:

- 1) методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування;
- 2) методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління

**Методи функціонування органів** державної влади й органів місцевого самоврядування охоплюють способи, прийоми, дії (у тому числі посадових осіб, залучених у процеси державного управління), які пов'язані з підготовкою і реалізацією управлінських рішень.

У державному управлінні застосовують такі **методи підготовки управлінських рішень**:

- системний і функціональний аналіз;
- методи прогнозування;
- методи теорії ігор і статистичної теорії прийняття рішень;
- ймовірно-статистичні методи,
- математичне програмування;
- економіко-статистичне моделювання;
- теорії масового обслуговування та ін.

Велика група методів функціонування органів державної влади пов'язана з правовою й організаційною державно-управлінською діяльністю. Це методи роботи з інформацією, методи правотворчої, оперативно-виконавчої і правоохоронної діяльності, методи підготовки і проведення організаційних заходів, методи відбору управлінських кадрів, методи виконання і контролю.

**Методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного**

**управління** — це прийоми, способи, операції стимулювання, активізації і спрямування діяльності людини з боку органів державної влади чи місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

За аспектами впливу на інтереси і мотиви поведінки людини і, відповідно, за змістом, методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління можна розділити на економічні, соціально-політичні, адміністративні та морально-етичні.

**Економічні методи** зумовлені роллю економічних інтересів у житті людей і, відповідно, в управлінських процесах. Можливості придбання і розширення особистої власності, свобода підприємництва, діючі в суспільстві матеріальні стимули, характер і рівень оплати праці, інші економічні явища завжди привертають увагу людей, оперуючи ними. Враховуючи це, органи державної влади можуть багато чого домогтись у реалізації цілей і функцій державного управління.

**Соціально-політичні методи** пов'язані з умовами праці, побуту, дозвілля людей, наданням їм соціальних послуг, залученням у процес владо відносин, розвитком громадської і політичної активності. Вони впливають на соціально-політичні інтереси людей, їх статус у суспільстві, можливості вільної самореалізації. Поглиблення демократизму держави об'єктивно веде до зростання ролі цієї групи методів.

**Адміністративні методи** — це способи і прийоми, дії прямого і обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних керівних компонентів держави. Основними ознаками даних методів є: а) прямий вплив державного органу або посадової особи на волю виконавців шляхом встановлення їх обов'язків, норм поведінки і видання конкретних вказівок; б) односторонній вибір способу вирішення існуючого наявного, варіанта поведінки, однозначне розв'язання ситуації, яке підлягає обов'язковому виконанню; в) безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може потягти за собою різні види юридичної відповідальності.

Адміністративні методи зумовлені необхідністю регулювати розвиток небезпечних технологій і видів діяльності з погляду інтересів людей, суспільства і природи.

**Морально-етичні методи** займають одне з чільних місць і ґрунтуються на зверненнях до гідності, честі та совісті людини. Вони включають заходи виховання, роз'яснення і популяризації цілей та змісту управління, засоби морального заохочення і стягнення, врахування психологічних особливостей характеру і орієнтації людини. їх зміст полягає в тому, щоб виробити і підтримати певні переконання, духовні цінності, моральні позиції, психологічні установки щодо управління і тих дій, які необхідні для його здійснення.

Важливо не протиставляти методи управлінської діяльності, а застосовувати їх комплексно, вибірково, відповідно до обставин, характеру

ситуацій і рівня поведінки людей. Кожен метод має свої певні межі й у цих межах має залучатись у державне управління.

**Питання для самоперевірки**

1. *Структура механізму та органів публічного адміністрування.*
2. *Механізми взаємодії суспільства та економіки.*
3. *Організаційна структура державного управління.*
4. *Методи публічного адміністрування.*
5. *Методи функціонування органів державної влади*
6. *Які методи підготовки управлінських рішень застосовують в державному управлінні?*

## ТЕМА 4 ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

### 4.1 Сутність та теорії соціального розвитку

Соціальний прогрес - це вдосконалення соціального устрою суспільства і культурного життя людини, він передбачає таку спрямованість соціального і суспільного розвитку, для якої характерний перехід від нижчих форм до вищих, від менш досконалих до досконаліших. Це широке, узагальнювальне поняття включає складові частини економічного, технічного і культурного прогресу. "Фундаментом" соціального прогресу виступає науковий і технічний прогрес.

Процесом, протилежним до прогресу, є регрес. Він є рухом суспільства назад, відступ від завойованих позицій, повернення до попереднього рівня. Прикладом регресу може бути "здичавіння" багатьох країн Західної Європи в період раннього середньовіччя (після падіння Римської імперії).

Розрізняють поступовий і стрибкоподібний види соціального прогресу. Перший називається реформістським (еволюційним), другий - революційним. Реформа - часткове удосконалення в якій-небудь сфері життя, ряд поступових перетворень, що не зачіпають основ існуючих соціальних сторін суспільного життя, що зачіпає основи існуючих соціальних сторін суспільного життя. Вона носить стрибкоподібний характер і є переходом суспільства з одного якісного стану в інше.

Реформи називаються соціальними, якщо вони стосуються перетворень в тих сферах суспільства або тих сторін суспільного життя, які безпосередньо пов'язані з людьми, відбиваються на їх рівні і способі життя, здоров'ї, участі в суспільному житті, доступі до соціальних благ. Зміна правил користування міжміським телефоном, залізничним транспортом або метро зачіпає інтереси городян. Але навряд чи такі реформи називаються соціальними. Навпаки, введення загальної середньої освіти, медичного страхування, посібників з безробіття або нової форми соціального захисту населення не просто зачіпають наші інтереси.

Такі реформи стосуються соціального положення багаточисельних верств населення, обмежують або розширюють доступ мільйонів до соціальних благ - освіти, охорони здоров'я, зайнятості, соціальних гарантій. Тобто соціальні реформи змінюють існуючу систему суспільного розподілу.

У суспільстві як соціальній системі повинні відбуватися багато складних процесів, аби воно продовжувало функціонувати, як і раніше. Ці процеси, зберігаючи само суспільство, ведуть проте до його зміни і розвитку. Одні суспільства, змінюючись, набувають нових типів

соціальних структур, культурних утворень і схильність до еволюційного розвитку. Інші суспільства можуть бути настільки блоковані внутрішніми конфліктами або іншими негативними перешкодами, що втрачають здібність до еволюції настільки, що насилу можуть підтримувати своє існування або починають навіть руйнуватися.

Соціальний прогрес супроводиться ускладненням суспільства, ведучим до зростання самостійності громадян, до зростання свободи індивідів, до повнішого обслуговування їх інтересів з боку суспільства.

Е.Дюркгейм розглядав еволюцію як перехід від механічної солідарності, заснованої на нерозвиненості і схожості індивідів і їх суспільних функцій, до солідарності органічної, виникаючої на основі розподілу праці і соціальної диференціації, яка веде до інтеграції людей в єдиний соціальний організм і є вищим моральним принципом суспільства.

К.Маркс як визначальний чинник соціального розвитку рахував продуктивні сили суспільства, зростання яких веде до зміни способу виробництва, яка, у свою чергу, є основою зміни всього суспільства і забезпечує зміну суспільно-економічної формації.

Історичний розвиток суспільства проходить ряд стадій: від примітивної до проміжної і від неї до сучасної. Перехід від примітивної до проміжної стадії стає можливим завдяки винаходу писемності. Перехід до сучасної стадії пов'язаний з розвитком загального законодавства.

У сучасному суспільстві все ширше починають поширюватися уявлення про універсальні, незалежні від типу соціальної системи людські права і ідеали (наприклад, декларація ООН про права людини, міжнародні сили і так далі).

## **4.2 Роль держави і цивільного суспільства в здійсненні соціальної політики**

У ринковій економіці признається право людей на певний стандарт добробуту, і держава бере на себе обов'язок проведення широких соціальних заходів, що гарантують це право.

Необхідність активної соціальної політики (політики соціальних гарантій) в сучасній змішаній ринковій економіці витікає:

1) з прагнення держави забезпечити соціальну стабільність шляхом захисту населення від негативних сторін ринку - відсутності гарантій повної зайнятості і стабільного рівня цін; нестійкого, циклічного характеру розвитку економіки; відсутності стимул-реакцій для виробництва товарів і послуг суспільного користування;

2) з потреб найсучаснішої ринкової економіки - сучасному виробництву потрібні кваліфіковані, освічені, здорові працівники, а також широкий ринок збуту для усе більш всілякої, високотехнічної і якісної продукції;

3) з потреб суспільства у відтворенні здорового населення, недопущення депопуляції (зниження чисельності населення країни).

У чому ж суть державної соціальної політики?

Соціальна політика держави - це один з напрямів державного втручання в соціально-економічне життя суспільства, що полягає в наданні населенню гарантованого рівня вжитку, заходів соціального захисту і всіляких соціальних послуг за рахунок перерозподілу доходів через державний бюджет, в цілях забезпечення соціальної стабільності і нормального відтворення.

Основними напрямками державної соціальної політики виступають:

1. Державна політика доходів - створення ефективної системи формування, диференціації і перерозподілу доходів, що забезпечує економічні стимул-реакції для участі в суспільному виробництві, а також що дозволяє акумулювати в руках держави засоби, необхідні для фінансування соціальних програм.

2. Державне регулювання ринку праці - забезпечення умов для підготовки і перепідготовки кадрів, створення ефективної системи зайнятості, що дозволяє кожній людині знаходити вживання своїм здібностям, мати джерело доходу.

3. Соціальний захист - встановлення і підтримка певного рівня доходу для тих верств населення, які через ті або інші причини не можуть самостійно забезпечити своє існування: безробітних, інвалідів, хворих, сиріт, людей похилого віку, самотніх матерів і багатодітних сімей.

4. Забезпечення захисту споживачів від недобросовісних виробників.

5. Проведення заходів щодо захисту довкілля.

Здійснення державою активної соціальної політики передбачає надання населенню безлічі соціальних послуг: розвиток державних систем освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва; допомога сім'ї у вихованні дітей; розвиток соціального житлового будівництва і надання дотацій на оренду житла; заходи по працевлаштуванню (біржі праці), охороні праці і регулюванню стосунків між найманими робітниками і працедавцями; здійснення державного страхування (по безробіттю, зросту, від нещасних випадків); створення органів контролю за якістю товарів і послуг, станом довкілля.

Разом з державою в наданні соціальних послуг беруть участь недержавні структури: профспілки, добродійні і суспільні організації, церква, а також недержавні пенсійні і страхові фонди, учбові, медичні і культурні установи, що формують ринок соціальних послуг.

### **4.3 Основні напрями формування людського капіталу**

Історичне коріння теорії людського капіталу може бути знайдене в роботах Адама Сміта і Уїльяма Петті, Карла Маркса і Джона Стюарта

Мілля, Генрі Сиджвіка і Альфреда Маршалла, Генріха Рошера і Уільяма Фарра, Ернста Енгеля і Теодора Вітстейна і багатьох інших крупних економістів минулого.

А. Сміт писав, що «збільшення продуктивності корисної праці залежить перш за все від підвищення спритності і уміння робітника, а потім від поліпшення машин і інструментів, за допомогою яких він працював».

Концепція людського капіталу, або «тверде ядро» дослідницької програми людського капіталу, полягає в ідеї, що люди витрачають на себе ресурси різним чином – не лише для задоволення поточних потреб, але і ради майбутніх грошових і не грошових доходів. Вони можуть інвестувати в своє здоров'я; можуть добровільно набувати додаткової освіти; можуть витрачати час на пошук роботи з максимально можливою оплатою замість того, щоб погоджуватися на першу ж пропозицію, що попалася; можуть купувати інформацію про вакансії; можуть мігрувати, аби скористатися кращими можливостями для зайнятості; нарешті, вони можуть вибирати низькооплачувану роботу з ширшими можливостями для навчання замість високооплачуваної роботи, без яких перспектив розвитку» .

Повернення економістів-теоретиків в кінці 50-х років до ідеї людського капіталу і інтенсивний розвиток цього напрямку в західній економічній теорії викликане об'єктивними причинами. Воно є спробою врахувати реальні народногосподарські зрушення, породжені науково-технічною революцією , що виразилися в тому, що в сучасних умовах накопичення нематеріальних елементів багатства (наукових досягнень, зростання рівня утворення населення і так далі) придбало первинне значення для всього ходу суспільного відтворення.

Людський капітал – це запас знань в кожного, навиків, мотивацій. Інвестиціями в нього є освіта, накопичення виробничого досвіду, охорона здоров'я, географічна мобільність, пошук інформації. По Беккеру, при ухваленні рішень про вкладення засобів в освіту тих, що вчать, їх батьки зіставляють очікувану граничну норму віддачі від таких вкладень з прибутковістю альтернативних інвестицій (відсотками по банківських вкладах, дивідендами по коштовних паперах і так далі).

У сучасній теорії в людському чиннику виділяються три основні елементи:

- 1) *людський капітал, якому відповідає дохід на цей капітал;*
- 2) *природні здібності, яким відповідає рента на ці здібності;*
- 3) *чиста праця.*

Всі елементи разом характеризують працю в загальноприйнятому сенсі, а перші два - людський капітал.

Таким чином, людський капітал - це сформований в результаті інвестицій і накопичений людиною певний запас здоров'я, знань, навиків, здібностей, мотивацій, які доцільно використовуються в тій або іншій



сфері суспільного відтворення, сприяють зростанню продуктивності праці і виробництва, і тим самим впливають на зростання доходів (заробітків даної людини).

Головна відмінність людського капіталу від речового полягає в тому, що людський капітал втілений в людині і не може продаватися, або передаватися, або залишатися в спадок по заповіту, як гроші і матеріальні цінності.

Теорія людського капіталу дозволяє пояснити структуру розподілу особистих доходів, вікову динаміку заробітків, нерівність в оплаті чоловічої і жіночої праці, причини міграції і багато інше. Завдяки цій теорії освітні інвестиції стали розглядатися як джерело економічного зростання, не менш важливе, чим звичайні інвестиції.

Структурно-функціональний аналіз процесу відтворення робочої сили в рамках концепції людського капіталу передбачає, що воно містить в собі:

1. Народне господарство, що включає:
  - а) Матеріальне виробництво;
  - б) Нематеріальне виробництво (виробництво робочої сили);
2. Сім'ю, що виконує функції:
  - а) демографічну;
  - б) виробництва робочої сили;
  - в) пропозиції робочої сили на ринку праці і розподілу доходів по вікових групах членів сім'ї;
  - г) виховання (соціалізації) підростаючих членів сім'ї.

#### **4.4 Зміст і основні напрями державної політики у сфері освіти**

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку нашого суспільства освіта стає пріоритетним напрямом державної політики України.

За роки незалежності на основі Конституції України визначені пріоритети розвитку освіти, створена відповідна правова база, здійснюється практичне реформування галузі відповідно до Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття»).

Національна доктрина розвитку освіти (далі — Національна доктрина) визначає систему концептуальних ідей і поглядів на стратегію і основні напрями розвитку освіти в першій чверті XXI століття.

Національна доктрина розвитку освіти в першому ж розділі проголошує, що освіта — основа розвитку особи, суспільства, нації і держави, застава майбутнього України. Вона є визначальним чинником політичної, соціально-економічної, культурної і наукової життєдіяльності суспільства. Освіту відтворює і нарощує інтелектуальний, духовний і економічний потенціал суспільства. Освіта є стратегічним ресурсом

поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності держави на міжнародній арені.

В той же час стан справ у сфері освіти, темпи і глибина перетворень не повною мірою задовольняють потреби особи, суспільства і держави. Глобалізація, зміна технологій, перехід до постіндустріального, інформаційного суспільства, затвердження пріоритетів постійного розвитку, інші, властиві сучасній цивілізації риси зумовлюють розвиток людини як головну мету, ключовий показник і основний важіль сучасного прогресу, потребу в радикальній модернізації галузі, ставлять перед державою, суспільством завдання забезпечити пріоритетність розвитку освіти і науки, першочерговість вирішення їх насущних проблем.

Актуальним завданням є забезпечення доступності здобування якісної освіти впродовж життя для всіх громадян і подальше затвердження його національного характеру. Повинні постійно оновлюватися зміст освіти і організація учбово-виховного процесу згідно демократичним цінностям, ринковим основам економіки, сучасним науково-технічним дослідженням. Критичним залишається стан фінансування освіти і науки, недостатнім є рівень оплати праці працівників освіти і науки. Вимагають державної підтримки дошкільна, загальна середня освіта в сільській місцевості, професійно-технічну освіту, навчання здібних і обдарованих учнів і студентів, а також дітей з особливостями психічного і фізичного розвитку. Необхідно істотним чином укріпити учбово-матеріальну базу, здійснити комп'ютеризацію учбових закладів, упровадити технології, забезпечити ефективну підготовку і підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників, ввести нові економічні і управлінські механізми розвитку освіти. Всі ці проблеми вимагають першочергового рішення.

В Україні повинно забезпечуватися прискорений, випереджаючий інноваційний розвиток освіти, а також створюватися умови для розвитку самоствердження і самореалізації особи впродовж життя.

Мета державної політики відносно розвитку освіти, по Національній доктрині, полягає в створенні умов для розвитку особи і творчої самореалізації кожного громадянина України, вихованні покоління людей, здатних ефективно працювати і вчитися впродовж життя, оберігати і примножувати цінності національної культури і цивільного суспільства, розвивати і укріплювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну і правову державу як невід'ємну складену європейського і світового співтовариства.

Пріоритетними напрямками державної політики відносно розвитку освіти Національна доктрина визначила:

- особову орієнтацію освіти;
- формування національних і загальнолюдських цінностей;

- створення для громадян рівних можливостей в здобуванні освіти;
- постійне підвищення якості освіти, оновлення її вмісту і форм організації учбово-виховного процесу;
- розвиток системи безперервної освіти і навчання впродовж життя;
- пропаганду здорового способу життя;
- розширення україномовного освітнього простору;
- забезпечення освітніх потреб національних меншин;
- забезпечення економічних і соціальних гарантій для професійної самореалізації педагогічних, науково-педагогічних працівників, підвищення їх соціального статусу;
- розвиток дошкільної, позашкільної, загальної середньої освіти в сільській місцевості і професійно-технічної освіти;
- органічне об'єднання освіти і науки, розвиток педагогічної і психологічної науки, дистанційної освіти;
- впровадження освітніх інновацій, інформаційних технологій;
- створення ринку освітніх послуг і його науково-методичне забезпечення;
- інтеграцію вітчизняної освіти в європейський і світовий освітній простір.

Національна доктрина висуває концепцію удосконалення управління освітою. Сучасна система управління сферою освіти розвивається як державно-суспільна. Вона може враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії учбових закладів, конкурентоспроможності освітніх послуг.

Нова модель системи управління сферою освіти може бути відкритою і демократичною. У ній передбачається забезпечення державного управління з врахуванням суспільної думки, унаслідок чого змінюються навантаження, функції, структура і стиль центрального і регіонального управління освітою.

Реалізація Національної доктрини забезпечить перехід до нового типу гуманістично-інноваційної освіти, що сприяє істотному зростанню інтелектуального, культурного, духовно-морального потенціалу особи і суспільства.

#### **4.5 Соціальна ефективність державного управління**

Проблема ефективності стосується усіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Найбільшою мірою це властиве управлінню як діяльності, що здійснюється людьми, стосовно людей та виключно в інтересах людей. Від ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить добробут людини. Урешті-решт йдеться про ефективність суспільної системи.

Суспільству, самій державі необхідні повні й достовірні знання того,

яку користь дають витрати на управління, у чому полягають об'єктивізація управління, глибина і дієвість його впливу на керовані процеси.

Виходячи з найбільш поширеного трактування поняття ефективності, **ефективність управління** — це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Проте це міркування не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління. Визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому насамперед потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти об'єктивізацію управління (наближення суб'єктивності управління до об'єктивних тенденцій, закономірностей, форм суспільної життєдіяльності) і висловити з цього приводу достовірні й обґрунтовані судження.

**Критерії ефективності** становлять собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства.

**Соціальна ефективність державного управління** розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління, має комплексний характер.

Беручи до уваги зазначене, розрізняють три основних поняття ефективності:

- загальну соціальну ефективність державного управління;
- ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління;
- ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

**Критерії загальної соціальної ефективності державного управління** — це ті, які дають можливість бачити і, бажано, вимірювати досягнутий через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи. На їх основі можна визначити найголовніше: зв'язок державного управління і суспільства та готовність першого до забезпечення динаміки і гармонійності другого.

Критерії загальної соціальної ефективності покликані спрямовувати державне управління на потреби і проблеми суспільства та характеризувати управлінський рівень їх вирішення. Вони логічно мають включати не тільки результати суспільного виробництва, а й соціальні наслідки їх споживання, не тільки економічні, а й соціальні, духовно-ідеологічні, психологічні, політичні, історичні, екологічні, демографічні явища, тобто весь спектр явищ, відносин і процесів, необхідних для нормальної життєдіяльності людини.

До критеріїв загальної соціальної ефективності державного управління можна віднести:

- рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими

параметрами за її відповідними видами;

- темпи і масштаби приросту національного багатства;
- рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн;
- впорядкованість, безпеку, сталість та надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом.

Наведені узагальнюючі критерії загальної соціальної ефективності державного управління диференціюються за сферами суспільної життєдіяльності.

Оцінка функціонування державного апарату як і державного управління, має здійснюватися під двома кутами зору, а саме: насамперед функціональним, тобто забезпечення виконання завдань і функцій держави, та витратним. Функціональна оцінка характеризуватиме його роль у суспільному розвитку, в рішенні тих проблем, що виникають у процесі соціально-економічного розвитку та суспільної життєдіяльності.

Діяльність органу влади може оцінюватися також у двох аспектах, а саме: *оцінки досягнення цілей функціонування органу влади та оцінки ефективності діяльності органу влади.*

Треба зазначити, що оцінка досягнення цілей діяльності органу державної влади різними суб'єктами здійснюється з різних позицій.

Громадянина цікавлять досягнуті результати цієї діяльності як для усвідомлення правильності обраного курсу соціального та економічного розвитку, так і для прийняття особистого рішення в період виборів.

Законодавця мають цікавити передусім можливі наслідки цієї діяльності, а також, з прагматичного погляду — результати та обсяг діяльності для виділення коштів з бюджету.

Основне ж призначення органів державної влади полягає у створенні та підтриманні умов для забезпечення високого рівня добробуту населення, охорони здоров'я, освіти, особистої безпеки та безпеки навколишнього середовища тощо. Тому ефективність їх діяльності необхідно розглядати через показники життєдіяльності та життєзабезпечення людини, тобто через основні цілі громадян — суспільний добробут.

### **Питання для самоперевірки**

1. *Публічне адміністрування та людина.*
2. *Основні засоби соціальної допомоги держави.*
3. *Держава як гарант соціальної спрямованості ринкової економіки.*
4. *Оцінювання ефективності реалізації соціальної політики.*
5. *Визначення категорії «людський капітал», фактори формування «людський капітал».*
6. *Соціальна політика в сфері освіти та науки.*
7. *Показники стандартів соціального розвитку.*

## ТЕМА 5 КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИКИ Й УПРАВЛІННЯ

### 5.1 Взаємовідношення політики і державного управління

Державне управління — системне суспільне явище через яке визначають суспільний устрій, становлять цілі держави тощо.

Саме держава є визначальним суб'єктом реалізації суспільних інтересів. Тільки вона може вживати заходи, підпорядковані стратегічним національним інтересам, мета яких — цілеспрямоване формування громадянського суспільства з розвинутою економічною системою, підтримка розвитку його складових та нівелювання структурних диспропорцій, що неодмінно виникають у процесах формування та розвитку. Цим самим держава ототожнюється із суспільством, оскільки саме існування держави зумовлене необхідністю забезпечення стабільності та гармонійності розвитку суспільства.

Сукупність цілей, завдань і функцій держави, що нею практично реалізуються, засобів і методів, які при цьому використовуються, віддзеркалюють сутність держави, їх формування, правове закріплення здійснюється політичною системою та виражається державною політикою.

Зазвичай під *політикою* (від грецького *politika* — державні або громадські справи) *розуміють соціальну діяльність у політичній сфері суспільства, спрямовану головним чином, на досягнення, утримання, зміцнення та реалізацію влади*. В інституціональному аспекті політика становить інституціональну групу інтересів певних політичних суб'єктів. До останніх належать партії, класи, нації, професійні групи, індивідуумів, інші соціальні угруповання.

У системно-структурному аспекті політика є структурою політичних суб'єктів суспільства, а в системно-функціональному аспекті — інституалізацією та реалізацією політичних ідеалів, цілей, завдань, програм тощо.

Державна політика є оптимальним синтезом об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і переважної більшості суб'єктивних тверджень людей про свої інтереси в ньому.

Звісно, вона дистанціюється від політики конкретних політичних сил, навіть тих, що становлять у той чи інший момент більшість у представницьких органах влади. По-перше, необхідно, щоб її певною мірою поділяла і меншість, інакше будуть нездоланні труднощі під час її реалізації. По-друге, така політика має бути достатньо стійкою, стабільною, володіти історичною перспективою. По-третє, у ній має міститись об'єднавча основа, спрямована на позитивний розвиток суспільства.

Інтегровано суспільні інтереси, певні правила їх реалізації викладені

в Конституції України.

Незважаючи на ситуацію в тій чи іншій країні, можна навести найбільш загальні ідеї та принципи громадянського суспільства. До них належать:

- беззаперечне визнання та захист прав людини і громадянина;
- економічна свобода, різноманіття форм власності, ринкові відносини;
- рівність усіх перед законом, надійна правова захищеність особи, свобода слова та друку, незалежність засобів масової інформації, невтручання держави в особисте життя громадян, їхні взаємні обов'язки;
- правова держава, заснована на принципах легітимності та демократичного характеру влади, поділу та взаємодії різних гілок влади, політичного та ідеологічного плюралізму, наявності легальної опозиції, політичного партнерства;
- соціальна держава, що забезпечує умови для достатнього рівня життя, соціального партнерства.

Громадянське суспільство зі своєю багатоманітністю суб'єктів, плюралізмом ідеологій тощо не може мати багато політик, не може змінювати напрями свого розвитку, не може служити то одним, то іншим прошаркам суспільства. Саме для цього *найактуальнішим постає політичне і соціальне партнерство*. Цим об'єднавчим, інтегруючим і компромісним явищем розроблені та законодавчо визнані стратегічні, тактичні та оперативні цілі, що становлять основу державної політики.

Тільки в узгоджених і закріплених державою рамках і процедурах впроваджується конструктивне поле зіткнення політичних ідей і поглядів.

## **5.2 Сутність, структура та види політики**

Державна політика - це сукупність сформованих та законодавчо (конституційно) закріплених цілей, завдань, функцій, інтересів, якими керуються органи державної влади при здійсненні державного управління всіма сферами суспільного життя.

*Політична організація суспільства* - це сукупність органів управління в державі (законодавчих, виконавчих, судових, органів місцевого самоврядування), партійно-політичних та суспільно-політичних інститутів, певним чином конфесійних об'єднань, засобів масової інформації тощо.

*Політичні відносини* - взаємовідносини політичної еліти та електорату, політичної влади та опозиції, соціальних угруповань, політичних інститутів тощо.

Державна політика має закріплюватися державно-правовими структурами, бути відомою і зрозумілою суспільству. Необхідно зауважити, що всі політичні проблеми врешті-решт мають інституційний

характер, оскільки в державній політиці важливим є юридичне оформлення політичних проблем, і прогрес на шляху до її реалізації можливий за наявності лагодженого механізму інституційного контролю над владою.

Будь-яка державна політика реалізується в певних умовах і при використанні адекватних їй засобів. **При формулюванні суті державної політики актуальним є зазначення умов і засобів, які їй сприяють і можуть бути практично введені в дію.**

*Серед умов* доцільно виділити такі:

- державно-правові, які полягають у створенні узгодженого правового простору країни, певною мірою ідентичного, структурованого, який дає змогу максимально використовувати технології політичної, економічної, соціальної та іншої діяльності зі своїми особливостями та спеціалізаціями;

- соціально-психологічні, які включають усвідомлення нових життєвих орієнтирів, відхід від ілюзій, від всього того, що не сприяє реаліям життя;

- практичні, коли рішення, дії, операції, процедури, вчинки спрямовані на досягнення цілей державних позицій і програм, простір пропаганди і залучення на свій бік виборців.

Питання формалізації, закріплення та реалізації політики в демократичній, соціальній, правовій державі постають найбільш актуально при створенні державою умов для формування та розвитку громадянського суспільства.

*Громадянське суспільство — вільне, демократичне, правове, цивілізоване суспільство; це ринкове багатокладне конкурентне суспільство зі змішаною економікою, суспільство ініціативного підприємництва, розумного балансу інтересів різних соціальних прошарків.*

При формуванні державної політики важливим елементом є визначення загального інтересу та волі більшості громадян. Воно здійснюється шляхом волевиявлення народу при проведенні виборів Президента України, народних депутатів і депутатів органів місцевого самоврядування, референдумів, а також суб'єктами політичної системи, особливо при формуванні фракцій у Верховній Раді України, виборчих блоків, об'єднань і рухів у період виборчих кампаній, а також під впливом професійних спілок, об'єднань суб'єктів господарювання, професійних і соціальних угруповань тощо.

*Засоби реалізації державної політики* досить різні: від запровадження та ефективного використання різноманітних форм власності, ринкової економіки до удосконалення систем інформації, освіти і виховання тощо. Політика щільно та діалектично пов'язана з мораллю, духовною, релігійною та іншими сферами суспільного життя.

Оскільки в державній політиці віддзеркалюються докорінні інтереси



суспільства, вона справедливо вважається концентрованим виразом економіки. Поряд із цим, оскільки вона має певну відносну самостійність, державна політика активно впливає на економічну сферу суспільства.

Першооснова регулювання всіх інтересів полягає в окремому напрямі державної політики (можна виділити такі напрями загальної державної політики: економічний, соціальний, національний, демографічний, аграрний, культурний, військовий) — державній економічній політиці, яка реалізується, здійснюється, провадиться в кожний конкретний період часу.

Державна економічна політика становить собою компроміс між численними та різноманітними інтересами з метою досягнення максимального «блага» в межах чинного суспільного устрою. У короткому викладі *зміст сучасної економічної політики можна визначити як реформування матеріального і духовного виробництва та соціальних умов життя на базі науково-технічного прогресу (нових технологій), проведення структурних реформ і взаємовигідного розподілу праці з іншими країнами.*

Державна економічна політика має:

- *носити системний характер, бути тільки комплексною та охоплювати всі сфери людської життєдіяльності;*
- *ґрунтуватися на власних матеріальних, фінансових, енергетичних, кадрових та інших ресурсах з урахуванням міжнародного розподілу праці;*
- *створювати умови для вирішення соціальних проблем населення, зокрема розширення і зміцнення «середнього класу», який виступає реальною та зацікавленою силою правової держави і громадянського суспільства;*
- *залучати людей до справи і завдяки цьому нівелювати соціальну та політичну напруженість; сприяти рівноправному діловому і взаємовигідному співробітництву всередині країни — між її частинами, зовні — з іншими країнами;*
- *викликати у людей почуття гідності, гордості та віри в себе.*

Незважаючи на базисний характер економіки, її рівень і розвиток визначаються економічними джерелами і факторами, політичними, соціальними, правовими регуляторами свідомості та поведінки людини. *Метою державної економічної політики є досягнення максимально можливого добробуту суспільства шляхом всебічного розвитку соціально-економічної системи.*

### **5.3 Структура та функції політичної системи**

*Політична система* — це цілісна, упорядкована система відносин, дій, ідей, цілей, методів і інститутів, пов'язаних з політикою, з її розробкою та практичним здійсненням. *Політична система суспільства*

— це складна, багатогранна система відносин державних і недержавних соціальних інститутів, які виконують відповідні політичні функції для захисту інтересів певних класів та соціальних груп. Аналізуючи цю проблему, американський політолог Р. Даль вважає, що політична система включає такі головні компоненти, як влада, керівництво або авторитет. Сутність політичної системи, на його думку, полягає в регламентації поведінки людей. А ця регламентація реалізується за допомогою політичної влади. Ось чому «центральною елементом, стрижнем політичної системи є політична влада, подібно до того, як у економічній системі таким елементом є власність» .

Політична система є однією з частин (або підсистем) сукупної суспільної системи. Вона взаємодіє з іншими її підсистемами: соціальною, економічною, ідеологічною, етичною, правовою, культурною тощо. Політична система конкретного суспільства визначається його класовою природою, соціальним устроєм, формою правління (парламентського, президентського і т. п.), типом держави (монархія, республіка), характером політичного режиму (демократичного, тоталітарного, авторитарного), соціально-політичних відносин (стабільних або ні, гостроконфліктних або консенсусних і т. п.), політико-правовим статусом держави (конституційна, з розвинутими або нерозвинутими правовими структурами), характером політико-ідеологічних та культурних відносин у суспільстві (відносно відкритих або закритих, з паралельними тіншовими, маргінальними структурами або без них), історичним типом державності (з ієрархічними бюрократичними структурами і т. п.), історичною та національною традицією укладу політичного життя (політично активним або пасивним населенням, з кровно-родинними зв'язками або без них, з розвинутими або нерозвинутими громадянськими відносинами і т.п.)

Створення політичної системи розпочинається з поділу суспільства на класи та з виникненням держави. З розвитком суспільства та зростанням ролі держави політична система стає все більш складною та розгалуженою. Її структура та механізм функціонування визначаються рівнем економічного, соціального, духовно-морального розвитку суспільства, а також різними факторами міжнародного та іншого характеру.

Сьогодні в політичній практиці можна виділити такі типи політичних систем: постіндустріальні (пост капіталістичні), перехідні, постколоніальні тощо. Для постіндустріальної (пост капіталістичної) політичної системи на сучасному етапі характерні: функціонування парламентського механізму боротьби за владу; зростання рівня життя переважної більшості населення, спадання напруженості класової боротьби, утвердження соціального партнерства, посилення позицій громадянського суспільства, захист прав людини.

Для перехідного типу політичної системи (країни СНД, країни Східної Європи) характерні такі риси, як: надмірна політизація народних

мас, поява демократичних інститутів та інших демократичних елементів у суспільстві з одночасним існуванням залишків тоталітаризму та командно-адміністративної системи. Ця обставина призводить до посилення боротьби за владу, яка в суспільстві все більше набирає форми міжпартійної боротьби. У суспільстві поширюються крайньорадикальні погляди «лівого» й «правого» спрямування, посилюється націоналізм. Перехідний тип політичної системи характеризується також швидким зниженням рівня життя народу, руйнуванням його духовності, стрімким зростанням злочинності тощо.

Призначення політичної влади саме й полягає в тому, щоб забезпечити як розвиток, так і стабільність соціальної системи. Якщо влада нездатна до цього, то неминучі численні деструкції політичних відносин.

За браком стабільності та порядку в суспільстві знижується рівень захищеності особистості, девальвується авторитет держави, у суспільстві зростає тривога, невпевненість та соціальне напруження. У такій ситуації політична система все більше втрачає можливості впливу на політичні процеси.

У політичній системі доцільно зазначити такі її компоненти:

- 1) політичні відносини;
- 2) політичну організацію, що охоплює сукупність політичних інститутів та організацій;
- 3) політичні, правові та моральні норми, що існують і діють у вигляді конституцій, статутів та програм партій, політичних традицій і процедур регуляції політичних процесів;
- 4) методи політичної діяльності, що становлять основу політичного режиму;
- 5) політичну культуру, що виявляється в політичних поглядах, ідеях, теоріях, у політичній свідомості та політичній поведінці.

Політичні відносини в суспільстві виникають через боротьбу, завоювання та здійснення політичної влади. Це, по-перше, міжкласові, внутрішньокласові, міжнаціональні та міждержавні відносини. По-друге, це так звані вертикальні відносини, що складаються в процесі здійснення політичної влади між політичними організаціями (державою, партіями, суспільними організаціями тощо). По-третє, це відносини, які складаються між політичними і неполітичними організаціями та установами (адміністрація області та підприємство, інститут, установа культури, партія, трудовий колектив тощо).

До політичної організації (організаційного компонента політичної системи) належать держава, політичні партії, професійні спілки, кооперативні, молодіжні та інші організації й об'єднання. Усі ці організації створюються для того, щоб виражати, захищати в політичній системі багатоманітні соціальні інтереси: класові, групові, національні, молодіжні, жіночі, професійні тощо. Усе активнішим елементом політичної

організації стають засоби масової інформації. Взаємодія політичних інститутів відбувається на засаді певних норм політичного життя. Найбільш важливими є правові норми: конституція, закони, які на ній базуються, та інші нормативні акти, за недотримання котрих накладаються адміністративні санкції. Велике значення для здійснення політичної діяльності мають також норми, створені суспільними організаціями для регулювання відносин усередині них, — насамперед статутні норми цих організацій.

Отже, політична система є складною підсистемою суспільства. Її оптимальне функціонування має винятково важливе значення для життєдіяльності й нормального розвитку як суспільства в цілому, так і соціальних груп та індивідів, що складають це суспільство.

#### **5.4 Бюрократія як феномен влади та управління**

Термін бюрократія походить від фр. bureau – контора, і грец. влада, і може означати або певний тип соціального управління, або певну форму соціально-політичної влади та відповідну правлячу еліту. Термін бюрократизм використовується, як правило, для характеристики відповідних засобів управлінської діяльності. Найпростіший зміст цих понять полягає у відриві виконавчих органів певної організації від самої організації, перетворенні органа, що має підкорятись, в орган, який підкоряє тих, чю волю він повинен виконувати. Бюрократія є апаратом панування, інструментом влади, який містить, однак, внутрішнє протиріччя – залишаючись апаратом, тобто слугою, він стає над своїм паном, перебирає владу над владою.

Бюрократія як поняття, яке протилежне демократії (що не зовсім точно), використовується в нашому політичному лексиконі майже виключно в негативному, навіть лайливому значенні (часто під іншим терміном – партократія). Для цього є історичні причини, але явище бюрократії є набагато складнішим, неоднозначним, втіленим в різних історичних типах.

Бюрократія притаманна не тільки державі, хоча це поняття часто пов'язується лише з державою, а й взагалі будь-яким організаціям. Передумовою її існування є специфічна професійна управлінська діяльність, тобто необхідність засвоєння певних вмінь і навичок, а також технічна неможливість безпосередньої демократії. Особливо поширились ці передумови в сучасному індустріальному та постіндустріальному суспільстві, хоча, безумовно, бюрократія існувала і раніше, в традиційних суспільствах. Бюрократія приходить на зміну старим формам влади тому, що вона являє собою технічно більш довершений спосіб організації – настільки ж, наскільки машинне виробництво перевершує ручну працю.

Топічній формі бюрократії притаманні такі риси:

- систематична мобілізація людських та матеріальних ресурсів для здійснення чітко визначених цілей і планів;

- використання професійно підготовлених кадрів, які обіймають неспадкоємні посади з означеним колом повноважень і сферою діяльності;

- професійна спеціалізація і розподіл праці, що координується ієрархією підпорядкування, підзвітною певній владі або клієнтурі.

Отже, за словами Р.Дарендорфа, саме укрупнення організаційних утворень в промисловості, торгівлі, державному управлінні і системі освіти створює сприятливі умови для правління бюрократів, яке будується на універсалізації управління. Але при цьому бюрократична система управління приходить у протиріччя з системою лідерства, яка ґрунтується на індивідуальних якостях особистості. Тільки видатним лідерам вдається приборкати цю в'язку масу.

З цією якістю пов'язані основні негативні риси бюрократичної управлінської структури: знеособлення, безвідповідальність, самодостатність і самовідтворення, підміна знання – авторитетом, ініціативи – традицією. Негативні риси бюрократії властиві їй природі, і є мовби продовженням її позитивних функцій. Наприклад, постійна необхідність жорстко встановленого і передбачаючого сувору підзвітність порядку дій може породжувати тенденцію до інертності, волокити, обмеження здатності реагувати на нові ініціативи. Необхідність дроблення обов'язків може призвести до виникнення проблем і труднощів в координації дій та відповідальності за них. Занадто централізований контроль може створювати проблеми перешкод і “пробок” в діяльності і уповільнення реагування. Для пересічного громадянина такі бюрократичні засоби управління перетворюються у постійні проблеми незрозумілих формальностей, відписок і відмов.

## **5.5 Поняття корупції**

Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, попередження якої надзвичайно важлива та складна справа.

Безперечно, в практичному розумінні протидії корупції, ухвалення 11 червня 2009 року Верховною Радою України пакета антикорупційних законів: «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення» та «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» є важливим кроком до вдосконалення теоретико - концептуальних підходів щодо подолання корупції з урахуванням світових стандартів і проведення антикорупційних реформ.

Як серед українських вчених-правознавців, так і практиків не існує універсального визначення поняття корупції. Наведене визначення терміна «корупція» в Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції»

не відображає всієї глибини цього соціального явища та має суто практичний зміст.

За сучасною термінологією корупція це підкупність, продажність посадових осіб, громадських діячів. А за радянських часів енциклопедичне трактування корупції зводилося до однозначного визначення її тільки як злочину, що проявляється у прямому використанні посадовою особою прав, наданих їй відповідно до посади з метою збагачення.

Досліджуючи теоретично-концептуальний зміст поняття «корупція» з сучасних позицій, насамперед слід звернути увагу на окремі підходи до визначення самого поняття та його складових, виділення характерних ознак.

Поняття «корупція» має три аспекти:

а) політичний, який виражається в проникненні осіб кримінальної орієнтації в структури політичної влади і використанні їх можливостей для задоволення своїх злочинних потреб;

б) соціально-економічний, що полягає у спотворенні (викривленні) корумпованим держапаратом рішень держави з соціально-економічних питань, а також численними випадками допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління;

в) правовий, для якого характерне лобіювання інтересів у процесі законотворчої діяльності .

Отже, у самій суті корупції ніби закладено дві нерівні частини: власне етичні відхилення та правопорушення. Однак цим «дуалізм» корупції не вичерпується. Нерідко вона виражається, з одного боку, у використанні службовцем свого статусу для отримання незаконних переваг (продажність), а з другого у наданні останньому таких переваг .

Корупцію можна представити як систему зі складною структурою взаємопов'язаних елементів політичного, соціального, правового, ідеологічного, філософського та морального характеру. Політичний аспект виражається у позбавленні апарату управління можливості проводити державну політику. Тоді громадянин залежить не від законів, які регламентують державні відносини, а від свавілля корумпованого чиновника. Проникнення корумпованих і кримінальних осіб у владу призводить до серйозних негативних наслідків: знижується рівень довіри до влади, люди перестають вірити процедурі її формування; спостерігається відчуження влади від суспільства та громадських інститутів; девальвується значення права та закону як інструментів регулювання громадського життя . У цьому сенсі політична корупція реальний і сильнодіючий фактор, який підриває основні принципи демократії. «Влада гроші влада власність» зав'язані в один порочний вузол, де більшість державних структур діють на комерційній основі, політична корупція створює надзвичайну небезпеку .

Ідеологічний аспект полягає в тому, що державний службовець має свою ідеологію, відокремлену від державної, ідеологію злочинного світу. Платформою такої ідеології служить і особлива суб'єктивістсько-ідеалістична філософія М. Канта й А. Авенаріуса, коли світ існує, умовно кажучи, тільки у моїй свідомості, а без неї його нема; яким я його уявляю, таким він і є. Тому співвідношення між благочинним діянням і злочином кожна особа встановлює собі сама. Хибна ідеологічно-філософська платформа корумпованого державного службовця впливає і на громадян, які з ним контактують. Це підриває прийняту в державі ідеологію. Соціально-економічні аспекти корупції полягають у спотворенні корумпованим державним апаратом соціальної політики й економіки держави. До цього слід додати і масовий допуск кримінальних елементів до економічних важелів управління.

Правова складова корупції відображається у гальмуванні прийняття необхідних законів або прийняття таких, які дають можливість неоднозначного їх тлумачення.

Суб'єкти корупції зорієнтовані на максимальне використання можливостей для особистого збагачення за рахунок помилок, допущених під час реформування економіки. Крім того, дедалі очевиднішим стає прагнення злочинних елементів закріпитися і зайняти провідне місце в економіці з метою продовження злочинної діяльності у політичній сфері.

У процесі боротьби з явищем корупції у світовій юридичній практиці сформувалося нормативно-правове визначення корупції як категорії. Комітет ООН із попередження злочинності та боротьби з нею у своїй резолюції 1990/23 від 24 травня 1990 року прийняв рекомендації державам для подолання корупції, відомі як Настанова щодо попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку, реалізації та перспектив міжнародного співробітництва (далі Настанова), де рекомендовано було не вживати дефініцію «корупція», яка не є правовим терміном, швидше загальним абстрактним поняттям, а натомість використовувати терміни «хабарництво» та «вимагання» як два аспекти одного поняття. Проте в українському законодавстві із прийняттям Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року став використовуватись саме цей термін, під яким у ст. 1 вказаного Закону *розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг*.

Участь України в міжнародному співробітництві в боротьбі з корупцією передбачає необхідність повноцінної імплементації норм міжнародних антикорупційних Конвенцій. Неузгодженість українського антикорупційного законодавства з ідеологією та основними нормами антикорупційних конвенцій може мати негативні наслідки, зокрема через

неспроможність повноцінного перебування держави у міжнародному співробітництві в боротьбі з корупцією.

Отже, аналіз міжнародних антикорупційних Конвенцій, в яких Україна є стороною, дає можливість констатувати, що вони не пов'язані між собою єдиними підходами до визначення корупції. Крім того, текстуальні розбіжності загальних і регіональних антикорупційних договорів з питань співробітництва та запобігання корупції свідчать про те, що єдиного трактування такої категорії, як корупція не сформувалося.

В Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції», до основних його переваг слід віднести зазначені нижче:

1) корупційна діяльність може здійснюватися як особами, уповноваженими на здійснення функцій держави, так і іншими особами, прирівняними названим Законом до них, фізичними особами й уповноваженими представниками юридичних осіб;

2) спеціальною метою такої діяльності є не тільки одержання неправомірної вигоди, під якою тепер розуміються грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги матеріального або нематеріального характеру, що їх обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав, але й прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди.

Таким чином, необхідно акцентувати увагу на тому, що саме явище корупції формується під впливом низки факторів, серед яких ми виділяємо політичний, соціально-економічний і культурно-гуманітарний.

Корупція являє собою суспільно небезпечне явище, зумовлене кризовими особливостями суспільного розвитку країни, яке характеризується свідомим порушенням правових і етичних норм у здійсненні владних повноважень посадовими особами, з одного боку, та зацікавленими суб'єктами з другого, що призводить до негативних наслідків у всіх сферах суспільного життя.

### **Питання для самоперевірки**

- 1. Управління як визначальна функція публічного адміністрування.*
- 2. Напрями державного регулювання економікою*
- 3. Влада як основний засіб публічного адміністрування.*
- 4. Взаємозв'язок і взаємозалежність політичної та економічної влади.*
- 5. Бюрократія як феномен публічного адміністрування.*
- 6. Функції політичної системи.*
- 7. Економічні та політичні наслідки корупції.*



## ТЕМА 6 СТРУКТУРА ДЕРЖАВИ І ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЯК ПРАВОВА ІНСТИТУЦІЯ

### 6.1 Поняття форми державного управління

Здійснення виконавчої влади (державного управління) реалізується в конкретних формах виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади і їх посадових осіб.

Категорія "форма державного управління" пов'язана з реалізацією компетенції органу виконавчої влади, оскільки саме управлінські дії дозволяють здійснити зовнішнє вираження компетенції (тобто обов'язків і повноважень) суб'єкта державного управління.

Форми державно-управлінської діяльності органів виконавчої влади і їх посадових осіб визначаються правом, закріплюються в законах і інших нормативних правових актах, що визначають діяльність вказаних органів. Отже, в державному управлінні державні органи і посадові особи повинні використовувати лише ті форми діяльності, які встановлені нормами адміністративного права. Недотримання норм права спричиняє недійсність дій органу виконавчої влади або посадової особи.

Необхідно відзначити і те, що адміністративно-правові форми державного управління завжди спричиняють за собою чітко виражені юридичні наслідки, пов'язані з виникненням, зміною або припиненням адміністративно-правових стосунків (наприклад, складання протоколу про адміністративне правопорушення, видання наказу про привласнення класного чину і тому подібне).

Таким чином, під адміністративно-правовою формою державного управління розуміється визначене правом, зовні виражена дія органу виконавчої влади або його посадового обличчя, здійснене в рамках його компетенції і таке, що викликає юридичні наслідки. Вигляд конкретної форми державного управління визначається завданнями, що стоять перед органом виконавчої влади або посадовою особою, а також функціями, що реалізуються ними.

Види адміністративно-правових форм державного управління в адміністративному праві класифікуються за змістом і способом вираження.

Видання індивідуальних правових актів управління здійснюється суб'єктом державного управління тоді, коли по обставинах справи цей суб'єкт відповідно до правових норм повинен прийняти рішення у вигляді індивідуального правового акту.

Здійснення дій юридичного характеру здійснюється в тих випадках, коли правові норми не вимагають від суб'єкта державного управління прийняття правового акту і він здійснює передбачені в цих випадках юридично значимі дії (наприклад, складання протоколу, видача дозволу і ін.).

За своїм змістом форми державного управління підрозділяються на регулятивні і правоохоронні.

Регулятивна форма використовується в процесі державного управління в різних сферах державної діяльності (економічній, соціально-культурній, оборонній, зовнішньополітичній і ін.).

Правоохоронна форма використовується при застосуванні заходів примусу до осіб, що порушують норми адміністративного права, при здійсненні захисту суб'єктивних прав громадян і організацій, а також вирішенні суперечок, що виникають у сфері управління.

## **6.2 Повноваження органів державної влади**

Державний апарат — це система державних органів, установ і організацій, що здійснюють регулювання в суспільстві за допомогою законодавчої, судової і інших гілок влади, різні форми і методи державної дії. “Клітинка” державного апарату — це державний службовець.

Структура державного апарату залежить, по-перше, від того або іншого підходу до організації державної влади (у тоталітарних, соціалістичних країнах заперечується розділення властей), по-друге, від політично - територіального строю держави (унітаризм, федералізм, існування автономних утворень), нарешті, від розділення на органи і посадових осіб, що здійснюють владні повноваження (наприклад, парламент, судді), і обслуговуючий апарат.

З точки зору розділення властей розрізняються органи (а іноді посадові особи) законодавчої, виконавчої і судової влади. У країнах тоталітарного соціалізму, де прийнята інша концепція, розрізняються органи державної влади, органи державного управління, суду і прокуратури. Органи законодавчої влади представлені загальнодержавними парламентами (а в деяких країнах, наприклад Індонезії і Туркменії, також надпарламентськими органами), законодавчими зборами суб'єктів федерації і політичних автономій. Між найвищими і нижчими показними органами немає адміністративного підпорядкування. До парламентів примикають деякі інші органи, що не входять в поняття парламенту (апарат, обслуговуючий палати парламенту і їх постійні комісії, рахункова палата, уповноважений з прав людини і так далі).

Виконавча влада організована по-різному. У деяких країнах за конституцією вона належить монархові, але на ділі в парламентарних монархіях (Великобританія, Японія і ін.) він влади не має. Державний апарат в таких країнах фактично очолює уряд (прем'єр-міністр). У дуалістичних монархіях монарх реально управляє країною (Йорданія і ін.), а в абсолютних монархіях (Саудівська Аравія, Оман і ін.) в руках монарха знаходиться вся повнота влади.

У республіках виконавча влада зазвичай належить президентові, але знову-таки її реальне здійснення залежить від форми правління.

У президентських республіках (Бразилія, США, Єгипет і ін.) президент одночасно є главою держави і главою виконавчої влади. Він очолює державний апарат, делегуючи міністрам ті або інші повноваження, а ті, у свою чергу, делегують їх нижчестоящим державним службовцям. Уряди як колегіального органу в президентських республіках зазвичай немає, а якщо воно є (Єгипет і ін.), то прем'єр-міністр, що призначається і зміщується президентом без відома парламенту, є лише так званим адміністративним прем'єром. Він діє по дорученнях президента, а фактичним главою уряду залишається президент. У парламентарних республіках, наприклад в Індії або Германії, державний апарат очолює уряд.

Серед гілок влади виконавча влада володіє самим розгалуженим і багаточисельним апаратом, найбільшим штатом державних службовців. За нашими підрахунками, з врахуванням військовослужбовців, поліції (міліції), інших формувань (наприклад, по ліквідації надзвичайних ситуацій) він нерідко в сто разів перевищує чисельність разом узятих парламентарів і судів разом з обслуговуючим їх апаратом. У системі виконавчої влади діє виконавча вертикаль: адміністративне підпорядкування нижчестоящих вищестоящим.

До виконавчої гілки влади примикають матеріальні придатки держави: армія, поліція (міліція), служба державній безпеці, розвідка і контррозвідка, в'язниці. По суті, це особливі види державних організацій, що розглядаються нижче. Вони в значній мірі підсилюють виконавчу владу.

Судова гілка влади має свій специфічний апарат. У одних країнах це самі судді і обслуговуючі суди технічні службовці (секретарі судових засідань, канцелярія і так далі), в інших — так звані слідчі судді (у деяких країнах це слідчі, що не входять до складу власний судового корпусу), прокурори при судах і підлеглі суддям судові коменданти, пристави, що забезпечують порядок судових засідань. Існують різні ланки судів (низове, середнє, верховні суди), але при розгляді і вирішенні конкретних справ на відміну від чиновників виконавчої влади суди і судді не підпорядковані по вертикалі. Окрім органів і посадових осіб, що відносяться до гілок влади, примикають до них, державний апарат включає структури з особливим статусом. Інколи частину таких органів (вибіркові комісії (трибунали), вибірковий реєстр) виділяють як особою гілки вибіркової влади (у деяких країнах Латинської Америки), інколи — контрольній владі (генеральні контролери, генеральні ревізори, і так далі зі своїми службами). У багатьох країнах є омбудсмени — уповноважені парламенту з прав людини (Росія), по дотриманню правопорядку в армії (Німеччина), з довілля (Канада) охорони і ін. Згідно конституціям і законам, вони при виконання своїх

повноважень незалежні, не підпорядковані жодній іншій владі. У Україні особливе положення займає Національний банк, у Франції — Економічна і соціальна рада, в Італії — Вища рада магістрату, що відає кадрами суддівського корпусу, в Єгипті — консультативна рада аш-Шура і так далі. В Україні, Китаї та ряді інших країн особливу ланку державного апарату утворює прокуратура, яка в таких країнах відособлена від судів. Її головне завдання — контроль за дотриманням законності. Специфічною частиною державного апарату є спеціалізовані органи конституційного контролю (конституційні суди, конституційні поради і ін.), а в деяких мусульманських країнах — органи релігійно-конституційного контролю (вони не вирішують конкретні, поділа, а стежать за відповідністю законів Корану).

Існує безліч класифікацій, що відносяться до державного апарату. Розрізняються органи і посадові особи загальної компетенції (наприклад, уряд, президент) і органи і посадові особи галузевої компетенції (наприклад, міністри або уповноважений з прав людини). Питаннями, що відносяться до компетенції держави, займаються центральні органи (наприклад, парламент, міністерства), а питаннями, що відносяться до вирішення деяких місцевих справ, — місцеві державні органи (наприклад, місцеві адміністрації в областях і районах України, що призначаються президентом). Як місцеві державні органи (державної влади і державного управління) в країнах тоталітарного соціалізму (Китай, КНДР, Куба і ін.) розглядаються поради і обирани ними виконавські комітети.

У структурі державного апарату розрізняються колегіальні і одноосібні органи. Перші приймають рішення колегіально, в необхідних випадках більшістю голосів (наприклад, парламент або суд), другі — одноосібно (президент, міністр).

### **6.3 Правовий статус державних службовців**

Професійна служба — професійна діяльність осіб, що обіймають посади в державних органах та їх апараті, об'єднаннях громадян, органах місцевого самоврядування, недержавних структурах за призначенням, обранням, конкурсом, контрактом, що має своїм змістом реалізацію управлінських функцій.

Професійна служба за ознакою її організації і порядком проходження може бути поділена на такі види:

- державна служба;
- служба в органах місцевого самоврядування;
- служба в комерційних організаціях.

Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Державна служба — врегульована законодавством професійна діяльність осіб, що обіймають посади в державних органах та їх апараті з практичного виконання завдань і функцій держави і одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Службовими особами є службовці державних органів, організацій, органів управління державними підприємствами, органів місцевого самоврядування, комерційних організацій, що своїми діями створюють юридичні акти або спроможні породжувати, змінювати чи припиняти конкретні правовідносини.

Службовець — учасник подвійних правовідносин:

- трудових, що залежать від професійного особистого становища, трудових прав і обов'язків, від процесу праці;
- адміністративних, що залежать від виконання служби, управлінських функцій (відносин влади).

Державний службовець — працівник державної організації, установи, підприємства, що в установленому законом порядку здійснює трудові функції на професійних засадах на основі трудового договору (контракту), що одержує заробітну плату з державних коштів відповідно до займаної посади і підкоряється службовій дисципліні.

Власне (безпосередні) державні службовці — особи, що мають виконавчо-розпорядницькі повноваження від імені держави. У багатьох країнах даних осіб відносять до чиновників і відрізняють від простих державних службовців (учителів державних шкіл, працівників пошти, телеграфу та ін.). З юридичної точки зору відмінності між ними кореняться в нормах галузі права, що визначає їх спеціальний (службовий) правовий статус: правовий статус чиновників (безпосередніх державних службовців) визначається нормами адміністративного права, а правовий статус простих державних службовців — нормами трудового права (за допомогою трудового договору). Не однакою є й порядок їх прийняття на службу (присяга), привілеї (незмінюваність) та ін.

Обсяг і порядок використання державним службовцем владних повноважень фіксуються в юридичному документі - посадовій інструкції, штатному розкладі та ін.

Залежно від характеру здійснюваних функцій державних службовців можна поділити на:

- керівників;
- спеціалістів;
- технічний персонал;
- допоміжний персонал.

Ознаки державної посадової особи:

- 1) виконує функції публічного характеру;
- 2) є юридичне наділеною державно-владними повноваженнями;

3) має право видавати правові акти, обов'язкові для інших осіб (підлеглих і/або не підлеглих по службі);

4) виступає носієм і представником державної влади;

5) може бути притягнена до підвищеної юридичної відповідальності.

У Законі України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» закріплено право громадян на оскарження дій посадових осіб державних органів і громадських організацій. У ст. 55 Конституції України наголошується, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Класифікація посадових осіб держави може бути різною. Категорії посадових осіб залежно від їх статусу.

1. Недержавні службовці, що обіймають державні посади і мають владно-розпорядчі повноваження щодо осіб, не підпорядкованих по службі (представники влади). Це вищі посадові особи (суддя, прокурор та ін.). Їх статус визначається Конституцією та іншими законами.

2. Державні службовці, тобто особи, що перебувають на службі в державних органах та їх апараті. Вони діють відповідно до Закону України «Про державну службу», інших законів про організацію і діяльність окремих державних органів.

3. Особи, що обіймають керівні посади в органах управління державних органів і організацій (глави міністерств, відомств та ін.).

4. Особи, що мають виборчий мандат (депутати, Президент). Категорії посадових осіб залежно від обсягу посадових повноважень:

Вищою посадовою особою в Україні є Президент.

З різних причин реформа державної служби, особливо виконавчої влади, значно відстає від реформ в багатьох інших напрямках. Втратили силу колишні норми адміністративної моралі, нехай далекі від досконалості, однак вони якось регулювали поведінку державних службовців і ставали на заваді бюрократичним зловживанням. На місці цих норм виник моральний вакуум з притаманною йому всюдозволеністю та корупцією.

Тому основний акцент у реформуванні державної служби України робиться не на структурному, а на кадровому аспекті вдосконалення. Процес реформування - справа не одного року і залежить від низки факторів, у тому числі політичного характеру.

#### **6.4 Оптимізація системи центральних органів виконавчої влади в контексті адміністративної реформи**

Останнім часом функціонування виконавчої влади в Україні характеризувалося тим, що рівень її організаційного впливу на суспільні процеси не задовольняв потреби динамічного розвитку цивільного

суспільства, формування соціально-економічного пристрою і демократичної, соціальної, правової держави.

Подоланню такого положення у сфері виконавчої влади повинне сприяти здійснення адміністративної реформи. ***Адміністративна реформа*** — це цілісний комплекс погоджених заходів, направлених на радикальну перебудову органів виконавчої влади і впровадження ефективніших форм і методів їх діяльності. Метою реформи є поетапне створення на наукових принципах ефективнішої і більш демократичної системи державного управління, яка має бути досить прозорою для громадськості, а витрати на її вміст мають бути адекватними фінансово-економічному стану держави.

Початком практичного здійснення адміністративної реформи вважається прийняття Указу Президента України від 22 червня 1998 р. «Про заходи відносно впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». Цим Указом були схвалені основні положення Концепції адміністративної реформи, яка була розроблена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи.

Згідно Концепції ключовими напрямками адміністративної реформи визнані:

- раціоналізація структури, функцій і методів діяльності органів виконавчої влади, спрощення і скорочення зайвих галузей управління;
- впровадження дієвої системи державного контролю і раціоналізація адміністративних процедур;
- регулювання і удосконалення системи управлінських послуг, що надаються на різних рівнях виконавчої влади;
- реформування системи підготовки і перепідготовки управлінських кадрів, механізму державної служби;
- уточнення адміністративно-територіального ділення країни;
- оновлення законодавчої бази адміністративних правовідносин, організаційно-правове забезпечення розвитку адміністративної юстиції.

Практична реалізація заходів адміністративної реформи має бути підпорядкована виробленим світовою практикою засадничим принципам функціонування виконавчої влади в демократичних державах. Серед них слід зазначити такі:

- пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень і порядку діяльності органів виконавчої влади;
- незалежність органів виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади в межах, визначених Конституцією України;
- відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії і бездіяльності перед громадянами, права яких були порушені;
- забезпечення парламентського і судового контролю за функціонуванням органів виконавчої влади і їх посадових осіб.

До теперішнього часу здійснені певні кроки відносно реформування системи органів виконавчої влади. Крім того, рядом указів Президента, прийнятих впродовж 1999-2000 гг, впроваджена нова організація роботи українського Уряду, його апарату — Секретаріату, впорядкована система центральних органів виконавчої влади, визначена їх нова класифікація, а також передбачені нові стратегічні пріоритети в розвитку інституту державної служби.

Наприклад, кількість членів Кабінету Міністрів України зменшилася з 24 до 20 чоловік (у тому числі міністрів — з 18 до 15). Чисельність центральних органів виконавчої влади скорочена з 89 до 47, тобто майже удвічі. Загальна чисельність працівників апарату центральних і підпорядкованих їм територіальних органів зменшена майже на 17 тис. чоловік.

З початком в Україні адміністративної реформи не до кінця удалося здолати безпідставне уявлення значній частині управлінських кадрів про те, що ніби ця реформа може бути способом економії державних коштів. На самій же справі адміністративна реформа ніяк не може бути зведена лише до зменшення управлінського апарату і відповідної економії засобів.

Таким чином, кінцевою метою реформи є, по-перше, наближення апарату виконавчої влади до потреб суспільства і кожної окремої людини і, по-друге, створення такої системи державного управління, яка відповідала б стандартам демократичної, правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. Можна навіть сказати, що зусилля по раціоналізації державного управління мають бути, нарешті, підпорядковані зусиллям по демократизації державного управління.

## **6.5 Громадські організації: їх статус та місце в системі публічного адміністрування**

Громадські організації — це масові об'єднання громадян, створені на основі самоуправління і самодіяльності з метою захищати інтереси певних груп населення (соціальних, професійних, молодіжних, культурно-освітніх та ін.) Вони здебільшого мають фіксоване членство, свій статут, структуру і т. ін. Створення громадсько-політичних організацій і рухів зумовлене специфікою проблем, які вони покликані розв'язувати, а тому їх можна розглядати не як феномени одного порядку, а диференційовано.

Людина, яка є членом громадської організації, повинна виконувати прийняті в ній правила поведінки. Організація в разі необхідності може вимагати від свого члена: підпорядковувати власні інтереси спільним, навіть якщо він особисто голосував проти прийнятого рішення; займатися діяльністю, в необхідності якої він не переконаний; пристосовуватися до звичаїв і традицій організації (уніформи одягу, зразків поведінки, специфічної мови і т. ін.). Виконання цих вимог сприяє вихованню почуття



єдності, зміцненню зв'язків, безперервності функціонування даної спільноти тощо.

Зазвичай до структури громадських організацій включають: організації — профспілкові, молодіжні, жіночі, дитячі, наукові, технічні; добровільні товариства — культурно-просвітницькі, фізкультурно-спортивні, фонди, асоціації; творчі спілки — письменників, композиторів, театральні та ін. Основоположними принципами діяльності громадських організацій є їхня незалежність, самодіяльність, відкритість і гласність.

Для того щоб громадська організація активно впливала на суспільний розвиток, від неї вимагається чітко налагоджена організація її роботи. Результативність її діяльності перебуває в прямій залежності від соціальної активності членів організації, від їхніх можливостей впливати на процеси, що відбуваються як всередині країни, так і за її межами.

Пасивність, застій і бюрократизація в будь-якій громадській організації негативно позначаються як на діяльності самої організації, так і на житті суспільства.

В основу типології громадських організацій можна покласти цілі організації: захист громадянських, політичних, економічних і культурних прав і свобод громадян (наприклад, професійні спілки, союз підприємців, товариство споживачів і т. ін.), або задоволення професійних чи аматорських інтересів (спілки письменників, журналістів, художників та ін.), або участь у добродійній діяльності (товариство милосердя, Фонд миру тощо).

Особливе місце в політиці займають лобістські організації, що з'явилися у США, а потім поширилися в інших країнах. З метою регулювати лобізм США навіть прийняли в 1946 р. спеціальний закон, який через вісім років став конституційним. Лобістські організації зазвичай мають форму комітетів, комісій чи рад, що створюються при органах законодавчої і виконавчої влади. Основне завдання цих організацій — налагоджувати контакти з політичними діячами і чиновниками, щоб надалі домогтися від них приймання потрібних лобістам рішень. З цією метою вони забезпечують їх відповідною інформацією, організують підношення, вдаються до погроз і шантажу.

Значний політичний вплив сьогодні справляють союзи підприємців: Національна асоціація промисловців США, Британська конфедерація промисловості і т. ін.

Політичний вплив на політичні процеси в країнах справляє споживчий рух (спілки захисту прав споживачів).

Громадські організації є вагомими чинниками суспільних перетворень, вони впорядковують суспільне життя. Застій у їхній діяльності впливає на життя всього суспільства, призводить до зниження ефективності його діяльності.

До громадських, а по суті громадсько-політичних, рухів відносять наймасовіші об'єднання громадян, що виникають для реалізації певної мети. Масовий характер таких рухів багато в чому споріднює їх з громадськими організаціями, хоч між ними є певні відмінності. Так, громадський рух може бути структурно неформальним, але його масовість і сила відчутна в суспільстві. Громадська організація — це переважно об'єднання однодумців, а громадський рух включає зазвичай різні верстви і групи людей, навіть з різними політичними поглядами, заради досягнення якоїсь мети. Наприклад, Рух прихильників миру, Рух "Грінпіс" та ін.

Активізацію діяльності громадських організацій і рухів зумовлюють: поглиблення кризи в різних сферах суспільного життя; зростання небезпеки екологічної катастрофи; небезпека розв'язання ядерної війни; необхідність відстоювати права і свободи та соціальний захист життя людини і т. ін.

Отже, громадсько-політичні рухи — зазвичай структурно не оформлені масові об'єднання громадян і організацій різних соціально-політичних орієнтацій, діяльність яких є тимчасовою і найчастіше спрямована на виконання певних тактичних завдань. Після вирішення поставлених завдань такі рухи або розпадаються, або консолідується в нові політичні партії чи громадсько-політичні організації.

У своїй діяльності громадсько-політичні рухи можуть керуватися вузькими, загальнонаціональними або загальнолюдськими завданнями чи інтересами. Відповідно до цих критеріїв (за масштабами своєї діяльності) рухи можна розділити на типи - на міжнародні, загальнонаціональні і регіональні (локальні).

Однією з причин піднесення ролі громадських рухів у політичній системі суспільства є неспроможність традиційних інститутів держави розв'язувати назрілі завдання. На основі назрілих завдань і визначається мета створених громадсько-політичних рухів. При цьому мета може відображати інтереси тільки окремих прошарків населення, може бути загальнонаціональною, а за певних умов може трансформуватися в загальнолюдську.

Функціональне значення суспільно-політичних рухів багатогранне, і їхня роль у структуруванні політичної системи в різних державах неоднакова. У державах з демократичними режимами громадсько-політичні рухи є необхідним компонентом політичної системи. У таких країнах вони виступають своєрідним індикатором незадоволення суспільних потреб, яке адресується державним інститутам, і домагаються розв'язати проблеми, що виникли. У демократичних державах громадсько-політичні рухи виступають важливим інституційним каналом залучення людей до політики, формування правлячої еліти, а іноді й розроблення державної політики і навіть втілення в життя.

В авторитарних і тоталітарних державах громадсько-політичні рухи переважно виступають чинниками соціальної і політичної дестабілізації правлячих режимів. Тому в таких державах вони є присутнім чинником усунення правлячих верхів від влади і передання її демократично обраним представникам народу. Щодо ролі громадсько-політичних рухів у такому передаванні влади існують різні погляди. Є. Вятр, наприклад, вважає, що за умов правління авторитарного режиму передавання влади в руки демократично обраним представникам народу може відбуватися за трьома формами. Перша — реформа згори. Така реформа може здійснитися за умов, коли автократичні правителі за власною волею, а не під тиском масових рухів, вирішують змінити існуючу систему, і в них вистачає мудрості й волі втілити програму демократичних перетворень. Друга форма — "абдикація" (відмова від влади, посади або сану); третя — поступові реформи, узгоджені між можновладцями й опозицією.

У державах з тоталітарною формою правління роль громадсько-політичних рухів ще вагоміша, оскільки в таких державах здебільшого немає політичних партій. Масові рухи у них покликані стати загальнонаціональною силою, на яку можна було би опертися всім опозиційним режиму силам у державі.

Подібного роду масові громадсько-політичні рухи функціонували в усіх країнах напередодні повалення тоталітарних режимів — в Іспанії, Греції, Португалії. Не стало винятком і падіння тоталітарних комуністичних режимів у країнах "реального соціалізму" — Чехословаччині (Громадянський форум), Болгарії (Союз демократичних сил), Румунії (Фронт національного порятунку), Польщі ("Солідарність"), Литві ("Саюдіс"), Україні (Народний Рух).

Сучасні громадсько-політичні рухи можна типологізувати таким чином:

1) соціальні рухи (проти безробіття, за підвищення життєвого рівня, охорону здоров'я, безплатну освіту та ін.);

2) політичні рухи (за державну незалежність, зміну влади, національно-визвольні, робітничі, антифашистські, проти расової й національної дискримінації, за захист прав і свобод людини та ін.);

3) нові альтернативні рухи (екологічні, феміністичні, нові рухи людей похилого віку, рух молоді та ін.).

Складний соціально-політичний характер громадсько-політичних організацій і рухів у західній політології нерідко означають терміном "латентні (приховані) політичні сили", які можуть у разі необхідності трансформуватися в активні політичні сили. Серед сучасних рухів є достатньо політизовані — екологічні, антивоєнні та ін.

Діяльність громадсько-політичних організацій і рухів характеризується тим, що вони не мають ніяких владних повноважень і не

мають на меті оволодіти державною владою, хоч їхня діяльність за певних умов може набирати політичного характеру.

Громадсько-політичні організації і рухи в сучасній Україні можна класифікувати так.

1. За спонукальними мотивами виникнення:
  - соціально усвідомлені (спілки ветеранів, студентської молоді);
  - ціннісні зорієнтовані (Товариство української мови ім. Т. Шевченка, спілка "Чорнобиль");
  - традиційні (насамперед релігійні об'єднання).
2. Залежно від визначених цілей:
  - соціально-ціннісні організації;
  - політизовані і не політизовані громадські об'єднання.
3. За характером діяльності:
  - конструктивно-зорієнтовані об'єднання ("Діти Чорнобиля", Товариство охорони природи);
  - спрямовані на пізнавальну діяльність (у сфері політики, історії, економіки);
  - опозиційні, національного спрямування.
4. За масштабами діяльності:
  - міжнародні (до цієї групи слід віднести ті організації й рухи, діяльність яких виходить за межі держави — Товариство Червоного Хреста, "Зелений світ" та ін.);
  - загальноукраїнські (організації й рухи, діяльність яких поширюється на всю Україну і які мають місцеві осередки в більшості областей (Товариство "Україна", Союз українок);
  - регіональні, місцеві товариства (організації й рухи, що діють у межах адміністративно-територіальної одиниці або регіону) — на Закарпатті є Товариство підкарпатських русинів, Товариство угорської культури, Товариство румунської культури і т. ін.

Таким чином, виникнення альтернативних рухів — це реакція людей на нездатність державної влади, існуючих політичних партій і громадсько-політичних рухів ефективно розв'язувати специфічні проблеми, які набули вже загрозливих, катастрофічних обрисів.

### **Питання для самоперевірки**

1. *Адміністративно-правові форми державного управління*
2. *Структура органів влади, чинники, що її визначають*
3. *Завдання та основні напрямки реформи державної служби*
4. *Призначення адміністративної реформи*
5. *Загальна характеристика правового статусу державних службовців*
6. *Класифікація громадсько-політичних організацій в сучасній Україні*

## ТЕМА 7 ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

### 7.1 Сутність та зміст державної регіональної політики в Україні

*Адміністративно-територіальний устрій України - розділення території країни на окремі частини - адміністративно-територіальні одиниці, сформовані для управління економічним і соціальним розвитком певних регіонів. Сучасне адміністративно-територіальне ділення України зберегло радянську систему і старі назви.*

Систему адміністративно-територіального устрою України (статтями 132, 133 Конституції) складають: Автономна республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Територія України розділена на 24 області і Автономна республіка Крим.

На їх території є 490 районів, 448 міст, у тому числі 168 міст загальнодержавного і обласного підпорядкування, 121 район в містах, 896 селищ міського типу і 10222 сільських Пори. Кожна з цих одиниць має свої органи територіального управління.

Області мають певні регіональні особливості адміністративно-територіального устрою. Кількість районів, міст, селищ міського типу, сіл в кожній області залежить від величини їх території, чисельності населення, історичних особливостей розвитку.

Адміністративно-територіальний устрій України - Міжобласна специфіка адміністративно-територіального устрою полягає в різній зосередженості адміністративних одиниць і населених пунктів (раніше міст і селищ міського типу) в розвинених і густіше заселених районах. У Україні такими регіонами є Донбас, і центральна частина західних областей (Львівською, івано-франківською, Тернопільською).

Адміністративно-територіальний устрій України постійно міняється. Багато сіл перетворилися на селища міського типу, немало селищ міського типу стало містами. Формуються нові і об'єднуються існуючі райони.

Реалізація державної регіональної економічної політики передбачає поетапний перехід до збалансування доходів і витрат на всіх рівнях бюджетної системи з врахуванням рівня забезпеченості регіонів країн об'єктами соціальної інфраструктури і вживання системи фінансових нормативів забезпеченості потреби населення.

Зміцнення місцевих фінансів і розширення прав місцевих органів виконавчої влади в бюджетній політиці Україна здійснюватиметься шляхом:

- збільшення долі закріплених доходів в бюджетах на всіх рівнях бюджетної системи;
- розширення ролі місцевих податків і зборів;

- вироблення науково обґрунтованих критеріїв встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів;

- визначення принципів надання місцевим бюджетам дотацій, субсидій і субвенцій.

Складовою державної регіональної економічної політики повинно стати механізм бюджетного регулювання на основі створення загальнодержавних, регіональних і місцевих цільових фондів для вирівнювання доходів територій, у тому числі і шляхом надання відповідних субсидій і субвенцій.

Державна регіональна економічна політика у фінансовій сфері повинна передбачати формування прибуткової бази депресивних територій, а також сільських адміністративних районів, розширення повноважень і відповідальність органів місцевого самоврядування у сфері управління місцевими фінансами, посилення державного контролю за раціональним використанням фінансів.

За роки незалежності в нашій країні істотно змінилася економічна ситуація, і особливо чітко це просліджується на рівні регіонів. Стався значний спад промислового і сільськогосподарського виробництва, значних масштабів досягло приховане безробіття, загострилися проблеми енергозабезпечення, особливо в аграрному секторі економіки. Економічна ситуація в окремих регіонах настільки складна, що не лише стримує розвиток їх продуктивних сил, але і вимагає значних фінансових ресурсів для її поліпшення. У зв'язку з негативними економічними процесами знизився рівень життя населення, погіршала демографічна ситуація, внаслідок чого чисельність населення держави зменшилася приблизно на 6 млн. осіб.

В умовах затяжної економічної кризи, загострення соціальних проблем і погіршення екологічної ситуації регіональні аспекти державної концепції розвитку і розміщення продуктивних сил передбачають вирішення таких завдань:

- реструктуризація економіки окремих регіонів, перш за все промислових регіонів і центрів з надмірною концентрацією підприємств важкої промисловості і складною екологічною ситуацією. Особливо це стосується Донецького і Придніпровського економічних районів і міст Києва, Харкова, Одеси, Кривого Рогу, Маріуполя, Макіївки;

- розвиток експортних і імпортозамінних виробництв в регіонах, де для цього є сприятливі умови - вигідне транспортно-географічне положення, необхідний економічний і науковий потенціал;

- нарощування масштабів виробництва товарів народного вжитку, продовольчих товарів, сільськогосподарського і транспортного машинобудування, товарів основної хімії і хімії органічного синтезу;

- інтенсифікація сільськогосподарського виробництва в регіонах з метою максимального продовольчого забезпечення і нарощування експортного потенціалу на основі реформування виробничих і земляних відносин, інтеграції переробних галузей з виробництвом сільськогосподарської продукції і сировини, організації ринків збуту
- заборона вивільнення робочої сили з сфери виробництва, створення нових робочих місць в галузях, споживчих галузях, що розвиваються, і організаціях ринкової інфраструктури;
- поліпшення екологічної ситуації в Донецькому і Придніпровському економічних районах і на територіях, постраждалих від аварії на Чорнобильській АЕС;
- створення в Україні індустрії відпочинку і оздоровлення за рахунок повнішого використання рекреаційних ресурсів Криму, побережжя Чорного і Азовського морів, окремих районів Закарпатської, Львівської, Волинської, Івано-франківської, Полтавської, Вінницької і інших областей, створення розгалуженої мережі транспортних комунікацій, об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури;
- прискорений розвиток регіональної і міжрегіональної інфраструктури, що сприятиме підвищенню ефективності територіального розподілу праці;
- розробки активної регіональної демографічної політики з метою припинення депопуляції населення, заборони масштабів його еміграції;
- поступове підвищення рівня життя населення шляхом розширення сфери його зайнятості, забезпечення гарантованого рівня доходів, доступу до безкоштовної освіти і медичного обслуговування, підтримка державою процесів збереження і відродження духовної культури населення в регіоні.

## **7.2 Основні принципи державної регіональної політики та її складові**

Повноваження рівнів влади у сфері управління економікою ґрунтуються на трьох основних принципах:

- визначення і розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевої самоврядуності;
- підпорядкування в системі органів виконавчої влади і у сфері реалізації делегованих повноважень виконавчої влади;
- взаємодії і партнерства різних рівнів органів виконавчої влади і органів місцевої самоврядуності в областях, містах Києві і Севастополі, районах, районах міст Києва і Севастополя

На сьогодні дуже важливою є проблема прав, обов'язків і відповідальності органів виконавчої влади, особливо центральних органів влади

Почата адміністративна реформа в Україні викликала багато проблем в управлінні економікою на рівні районів, міст, областей і країни в цілому. Варто відзначити, що центральні органи влади, володіючи повноваженнями по управлінню окремими сферами економіки, повинні нести особливу відповідальність за результати своєї діяльності.

Реалізація Закону "Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє захистити інтереси регіонів, але відсутність затвердженої на законодавчому рівні концепції регіональної економічної політики стримує проведення економічних перетворень на мікрорівні, не дає чіткого уявлення про реформування влади на обласному і районному рівнях.

Реформування стосунків власності в Україні, втілення в життя основних положень Конституції України вимагають вироблення регіональної політики управління державним і комунальним секторами економіки, реалізація державної регіональної економічної політики вимагає вироблення заходів щодо формування нової територіальної структури державного сектора економіки з врахуванням інтересів держави, національної й безпеки і особливостей окремих адміністративно-територіальних одиниць. При цьому значну роль гратимуть органи місцевого самоврядування. Реформування управління державним сектором економіки передбачає делегування місцевим органам виконавчої влади окремих функцій управління (призначення керівників або узгодження їх призначення, представництво в наглядових порадах, контроль за ефективним використанням майна). Місцевим органам влади можуть делегуватися всі функції управління майном деяких державних підприємств, що мають важливе регіональне значення.

Особливої уваги місцевих органів влади потребують підприємства, які повністю або частково фінансуються з державного бюджету. Ефективне функціонування таких підприємств може забезпечити відповідні фінансові надходження до бюджету регіонів і тим самим сприяти успішному вирішенню гострих соціально-економічних проблем на регіональному рівні.

Життєзабезпечення територіальних громад значною мірою залежить від зміцнення економічних основ місцевого самоврядування. Цьому сприятиме передача в комунальну власність частини державного майна. Для жителів сіл і селищ важливим актом може бути передача в їх власність земель, які можуть бути використані як для самостійного господарювання, так і для надання в оренду.

На сьогодні досить дискусійним питанням є розширення бюджетної автономії регіонів. Органи місцевого самоврядування прагнуть пріоритетності при розробці Державного бюджету



### 7.3 Критерії визначення депресивних територій

Розрізняють три типи регіонального розвитку: асиметричний, гармонійний і нейтральний.

Асиметричним, або дисгармонійним, називається такий тип регіонального розвитку, при якому регіони, що мають відносну перевагу по тому або іншому показнику на початку періоду, надалі його нарощують, а регіони, що мають відносно відставання, — його посилюють. Гармонійним (симетричним) вважається тип регіонального розвитку, при якому розрив в рівні регіональних показників скорочується. Нейтральним є такий тип розвитку, при якому співвідношення в рівні регіональних показників протягом періоду залишається незмінним.

Однією з цілей економічної політики держави в цих умовах є вирівнювання диспропорцій в розвитку економіки регіонів. Міжрегіональне вирівнювання покликане згладжувати надмірну регіональну диференціацію. Слід зазначити, що диференціація бюджетна, де діють механізми вирівнювання, менше, ніж диференціація по економічному розвитку в цілому, і тим об'єктивно гальмує економічний розвиток.

Одним з головних напрямів вирішення проблеми диференціації регіонів є створення інституційної інфраструктури, оскільки ефективність регіональної політики багато в чому залежить від того, як організовані і як функціонують інститути, створені для її проведення.

Депресивний регіон — регіон, в якому виробничо-ресурсна база перейшла у фазу стійкого спаду, що виключає виникнення нових стимулів розвитку.

Слід відзначити, що, коли депресія стає загально регіональною і загальногосподарською, традиційне трактування позбавляється сенсу: її довелося б розповсюдити на всі виробничо-господарські структури і всі регіони і, отже, вихолостити її специфічний зміст. У цих умовах *депресивними слід вважати території, в межах яких негативні явища (спад виробництва, зниження рівня життя, наростання негативних тенденцій у сфері зайнятості, демографія, екології і тому подібне) вищі, ніж загальноукраїнські*. Міра ж такого перевищення є показником гостроти проблеми і визначає одночасно пріоритетність її рішення.

Депресивними територіями в регіоні слід рахувати компактні утворення (наприклад, населені пункти), які є точками напруги.

Східні області країни хоч і заробляють більше інших, всупереч поширеній думці, не можуть забезпечити високих стандартів життя місцевого населення. У цих регіонах проблеми із злочинністю, найвищий рівень поширення важких захворювань і незадовільна екологія.

Лідером рейтингу якості життя став Київ, він займає перші місця відразу в декількох категоріях (добробут, якість охорони здоров'я і освіти).

У Києві, наприклад, найвищий показник по кількості лікарів на 10 тисяч населення – 84 (для порівняння, в Херсонській області всього 35,5).

На тлі інших східних областей вигідно відрізняється Харківська, яка зайняла друге місце в рейтингу після столиці. Локомотивом місцевої економіки є машинобудівні підприємства, що виробляють більш високотехнологічну продукцію, ніж металургійні заводи Сходу країни. По суті, Харківщина подає приклад всій Україні: однією лише експлуатацією природних ресурсів багато чого не добитися.

У першу п'ятірку регіонів за якістю життя також увійшли Тернопільська і Львівська області. Західні регіони, що традиційно вважаються одними з найбідніших, за якістю життя виявилися переважно у верхній частині рейтингу. Слабо розвинена промисловість в цих областях компенсується хорошою екологією і вищими стандартами суспільного життя, орієнтацією на європейську систему цінностей. Крім того, свій вклад до благополуччя західних областей вносять «заробітчани», що працюють за кордоном, регулярно пересилаючи гроші на батьківщину.

Підтримка депресивних регіонів ґрунтується на таких принципах, як: обґрунтованість вибору об'єкту допомоги, селективність політики державної підтримки регіонів, адресність і локалізація допомоги, легітимність і контрольованість.

Об'єктами особливої пріоритетної підтримки в умовах масових кризисних ситуацій соціально-економічного, при-рідно-ресурсного і екологічного характеру повинна стати відносно невелика група виробничо-господарських (підприємства, об'єднання) і регіональних (населені пункти, обмежені території) структур, тих, де ситуація аномально загострена, а власних і притягнених ресурсів для перелому наростаючих негативних тенденцій недостатньо. У виробничо-господарській сфері до таких структур в першу чергу належать підприємства-банкроти; у регіональних системах такими є депресивні території, тобто просторово-локальні утворення, в яких по економічних, політичних, соціальних, екологічних і іншим причинам перестають діяти стимул-реакції саморозвитку, і, отже, немає підстав розраховувати на автоматичне розв'язання кризисних ситуацій.

В той же час на відміну від збанкрутілих підприємств території як сукупності соціально-економічного, при-рідно-ресурсного, екологічного, культурно-історичного потенціалів суспільства, як невід'ємні складові єдиної держави не можуть, природно, прирікатися на ліквідацію, на механічне припинення їх функцій.

Сам факт існування депресивних територій робить неможливою реалізацію в їх межах конституційних прав, свобод і гарантій, звідси витікає безумовна необхідність розробки і використання на державному і місцевих рівнях комплексу антидепресивних заходів. Це пов'язано з тим,

що рано чи пізно точки депресії стають центрами політичної, соціально-економічної, екологічної напруги.

*Санацією (оздоровленням) території називається система заходів по вирішенню проблеми депресивності або відсталості територіального утворення.*

Ідеологія санації депресивних територій в перехідний період ґрунтується на апіорних уявленнях про недостатність ресурсів для загального і відносно рівномірного підйому територій і про перевагу концентрації засобів в точках найбільшої депресії з попереднім запуском спеціально розроблених системних механізмів санації.

Засобами санації регіону є: дії органів влади з соціального захисту населення; заходи щодо банкрутства підприємств; регулювання міграції; дія на надзвичайні ситуації; державна підтримка галузей і територій по каналах бюджетів і різних програм; впорядкування стосунків власності; регулювання земельних стосунків; формування і використання бюджетів і податків; укладання багатобічних угод.

### **Питання для самоперевірки**

- 1. Зміст державної регіональної політики.*
- 2. Проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України.*
- 3. Державна стратегія та пріоритети регіонального розвитку.*
- 4. Критерії визначення депресивних регіонів*
- 5. Що таке санація депресивних територій?*

## ТЕМА 8 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

### 8.1 Історичний досвід та конституційні засади місцевого самоврядування в Україні

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

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.

В Україні зі здобуттям незалежності діють такі правові основи місцевого самоврядування: *Міжнародного значення: Європейська Хартія місцевого самоврядування* (Рада Європи, 15 жовтня 1985 р.); Всесвітня декларація місцевого самоврядування (1985 р.); Європейська декларація прав міст (Постійна конференція місцевих і регіональних органів влади Європи Ради Європи, 18 березня 1992 р.); Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи (ухвалена Комітетом міністрів 14 січня 1994 р. на 506 зборах заступників міністрів); Європейська Хартія міст (Страсбург, 17-19 березня 1992 р.).

*Національне законодавство* про місцеве самоврядування: Конституція України (прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., розділ 10: Місцеве самоврядування); Конституція Автономної Республіки Крим (прийнята на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим 21 жовтня 1998 р., розділ 4; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами); Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (від 14 січня 1998 р.); Закон України «Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів» (від 4 лютого 1994 р.); Закон України «Про передачу, об'єктів права державної та комунальної власності» (від 3 березня 1998 р.).

Коріння місцевого самоврядування виходять з територіальної сусідської общини стародавніх слов'ян. Така община влаштовувала свої справи самостійно, на власний розсуд і в межах наявних матеріальних ресурсів. З часів Київської Русі набуває розвитку *громадівське самоврядування*. В його основу покладено виробничу та територіальну ознаки, тобто громади, які самоврядувались, формувались на виробничій (громади купців, ремісників) або територіальній основі (сільська, міська та регіональна громади). Суб'єктом міського самоврядування виступала міська громада, а суб'єктом сільського — сільська громада, яка об'єднувала

жителів сіл, мала землю в своїй власності, представляла своїх членів у відносинах з іншими громадами, феодалами та державною владою.

У середньовіччі міста в Україні за своїм політико-правовим статусом поділялися на державні, приватні та церковні. У перших існувала державна адміністрація на чолі зі старостою (вона відала заміром, центральною частиною міста і приписаними селянами з навколишніх сіл, опікалася питаннями оборони, збирала податки). Міську громаду представляв війт. Компетенції війта та старости розмежовувалися. У приватних містах війт захищав інтереси громади перед феодалом, інколи, навіть, у суді. До кінця XIII ст. збиралися міські віча, що існували ще за Київської Русі.

З XIII ст. в українських містах починає запроваджуватися Магдебурзьке (німецьке) право. Хоча перший документ про надання німецького права зберігся лише від 1339 р., але можна припустити, що фактично німецьке право було введено у містах Галицько-Волинської держави ще з кінця XIII ст. Наприкінці XIV століття починають надавати українським містам самоврядування за німецьким правом литовські князі. У 1374 р. таке право дістав Кам'янець на Поділлі, в 1390 р. - цілий ряд інших міст. В кінці XV століття Магдебурзьке право отримав Київ.

Суть Магдебурзького права полягала у вивільненні міського населення від юрисдикції урядової адміністрації та наданні місту самоуправління на корпоративній основі. Міщани склали громаду із власним судом і управою. На чолі управи ставали виборні бурмістри і райці, на чолі суду — війт і лавники. Їхній юрисдикції підлягали не тільки міщани, а й цехові ремісники та приписані до міста селяни. Надання місту Магдебурзького права означало ліквідацію влади над його громадянами з боку феодалів та адміністраторів великих князів. Міське самоврядування передбачало право громадян обирати собі повноважну раду строком на один рік.

Разом з Магдебурзьким правом міста отримували і майнові повноваження. Вони володіли нерухомим майном, землею, запроваджували податки тощо.

Українське населення міст прагнуло до участі в місцевому самоврядуванні. Після битви козаків з польським військом під Зборовом між Хмельницьким і поляками був укладений мирний договір (Зборівський трактат, затверджений сеймом наприкінці 1649 р.), що передбачав право православних міщан входити до складу муніципальних урядів.

За часів Гетьманщини «з-під юрисдикції полковників були вилучені міста, що мали самоврядування на основі магдебурзького права, підтвержене царськими грамотами». Ці міста дістали у власність значні земельні володіння: поля, сінокоси й ліси. На утримання органів міського самоврядування йшло мито з привізного краму, з ремісників, із заїжджих

дворів та лазень, з млинів, броварень, цегельень, «мостове», «вагове», «комірне» тощо.

У 1764—1783 рр. було ліквідовано Гетьманщину й автономний устрій України, а з ним і Магдебурзьке право в її містах. У 1785 р., відповідно до виданої імператрицею Катериною II «Жалуваної грамоти містам», на Лівобережній та Слобідській Україні створюються нові органи станового місцевого самоврядування — міські думи. Це знаменувало уніфікацію форм організації суспільного життя в Росії та Україні.

Значний вплив на суспільне життя України мала проведена Олександром II у 1864 р. земська реформа. В Європейській частині Російської імперії, включаючи Лівобережну та Слобідську Україну, засновувалися земські установи як органи місцевого (регіонального) самоврядування.

У віданні земських установ знаходилося:

- утримання доріг, мостів, перевезень;
- наймання будівель для станових приставів, судових слідчих;
- утримання канцелярій посередницьких комісій;
- утримання місцевих установ з селянських справ;
- утримання статистичних комітетів;
- розвиток торгівлі і промислу.

Земство розпоряджалося мізерними матеріальними можливостями. Головним джерелом доходів було право оподатковувати платників новими податками. Земство могло асигнувати певні суми на справи народної освіти, але розпоряджатися цими сумами не мало права. Земства не користувалися повною свободою і самостійністю. Будь-яка постанова могла бути опротестована губернатором. Реально існуюче земство не протрималося і 25 років.

Схожі процеси у другій половині XIX і на початку XX століття відбувалися в Галичині, що перебувала в складі Австро-Угорщини. Місцеве самоврядування там було засноване на принципах австрійського закону про громади від 5 березня 1861 року, який встановлював засади місцевого самоврядування в імперії. Галичина була коронним краєм у складі Австрійської імперії і Галицький сейм 12 серпня 1866 р. прийняв закон про громади для Галичини разом з виборчою ординацією.

Після лютневої революції в Росії й утворення Центральної Ради, Михайло Грушевський у виданій в 1917 р. брошурі «Вільна Україна» запропонував на першому етапі побудови незалежної Української держави організувати місцеву владу на основі українських комітетів у волостях і містах. Комітети мали утворюватися за принципами формування самої Центральної Ради і не втрачати свого значення в міру розвитку й «організації на нових підставах органів міської й земської самоуправи».

В Декларації Генерального секретаріату від 12 жовтня 1917 року зазначається, що «одним з головних завдань своїх Генеральний секретаріат

ставить сприяння розвитку діяльності місцевих самоуправ та поширенню їхньої компетенції. Це має стати головною умовою встановлення ладу на Україні».

Теоретики Радянської України від самого початку розвивали думку, що Ради повинні поєднувати в собі функції місцевих органів державної влади і функції місцевого самоврядування.

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні, у широкому розумінні цього слова, почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 р.

На початку 1992 року, у лютому-березні, були прийняті два нових закони «Про представника Президента України» та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Нова редакція Закону про місцеве самоврядування була ухвалена 26 березня 1992 року. У ній було враховано передання частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента. Головним тут було те, що на районному і обласному рівні Ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і мали характер виключно представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів функціонувало реальне самоврядування.

21 травня 1997 року був прийнятий новий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей закон, відповідно до Конституції України, визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

## **8.2 Поняття й ознаки місцевого самоврядування**

Поняття «місцеве самоврядування» відображає комплексне явище, яке має багато значень і характеристик.

По-перше, місцеве самоврядування можна розглядати як принцип здійснення влади в державі та суспільстві, що передбачає встановлення децентралізованої системи управління, визначення на законодавчому рівні форм взаємодії центральних і місцевих органів влади.

По-друге, воно може розглядатися як право громадян самостійно вирішувати питання місцевого значення на певній території, коли держава визнає самостійність місцевого самоврядування в межах його повноважень і бере на себе обов'язок створювати необхідні умови для їх здійснення.

По-третє, місцеве самоврядування можна характеризувати як форму чи спосіб організації влади на місцях.

Офіційними визначеннями місцевого самоврядування слід вважати ті, що містяться в правових актах.

Наприклад, в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року (ст. 3), зафіксовано: *"Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування, в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення"*.

У Конституції України 1996 року (ст. 140) поняття місцевого самоврядування, закріплене як *право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міст – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України"*.

Закон України «Про місцеве самоврядування» (ст. 2) закріплює більш розширене поняття місцевого самоврядування, яке трактується як *гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міст – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України*.

Згідно з наведеними визначеними місцевого самоврядування, які законодавчо закріплені, впливає, що суб'єктом відповідного права прямо названа територіальна громада, тобто населення адміністративно-територіальної одиниці, на рівні якої здійснюється місцеве самоврядування. На цьому, зокрема, наголошено в частині першій ст.6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", де територіальна громада визнана "первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень".

Вживане в Конституції України і в чинному законодавстві поняття територіальної громади – населення адміністративно-територіальної одиниці, на рівні якої здійснюється місцеве самоврядування – має у світовій практиці аналоги. Так, у Франції для відповідних цілей застосовано поняття територіального колективна. Однак в Конституції цієї держави територіальними (місцевими) колективами названі адміністративно-територіальні одиниці, в яких здійснюється місцеве самоврядування. Іноді для позначення відповідного населення вживаються термін "місцеве співтовариство" або "місцева громада" (община). Але в конституційних текстах ці поняття звичайно позначають "самоврядні" адміністративно-територіальні одиниці, а не їх населення. Наприклад, в Конституції Болгарії зафіксовано, що "община є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування".

За Конституцією України право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо через



різноманітні форми прямої демократії (наприклад, місцеві референдуми та вибори, загальні збори тощо), так і через діяльність виробничих та інших органів самоврядування, тобто шляхом представницької демократії.

Система міського самоврядування згідно з Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 5) включає:

- міську громаду – первинний суб'єкт міського самоврядування, яка може безпосередньо вирішувати будь-яке питання, віднесене Конституцією та законами України до відання міського самоврядування;
- міську раду – представницький орган міського самоврядування;
- міського голову;
- виконавчі органи міської ради;
- органи самоорганізації населення.

Провідне місце в системі міського самоврядування посідають територіальні громади. *Територіальну громаду міста* складають жителі міста. Вони реалізують своє право на здійснення міського самоврядування безпосередньо (пряма демократія) або через органи міського самоврядування (представницька демократія).

Ряд дослідників доходить висновку, що територіальна громада в сучасному вигляді - неефективний політико-правовий і соціально-економічний інститут, який потребує реформи.

Продуктивнішими є підходи з позицій реалістичної школи права, представники якої сформулювали нову доктрину для обґрунтування ролі громад (О. Батанов. К. Рубановський. ін.). Це доктрина територіальної громади як публічної корпорації. її суть полягає в офіційному закріпленні статусу територіальних громад як публічних корпорацій, де їх члени будуть своєрідними акціонерами. Кожен громадянин знатиме, якою часткою комунальної власності він управляє, влада територіальної громади повинна повідомляти за результатами аудиту, як зростають чи падають їх суспільні акції, тощо. За таких умов більшість членів громад не будуть байдужими до способу управління їхньою спільною корпоративною власністю.

У подальшому викладі функціонування системи місцевого самоврядування, її організація було розглянуто на прикладі міської громади.

### **8.3 Посадові особи місцевого самоврядування**

Формами опосередкованої реалізації громадами свого права на місцеве самоврядування є органи та посадові особи місцевого самоврядування.

Органами, що представляють відповідні територіальні громади, є сільські, селищні, міські ради, яким у системі органів місцевого

самоврядування належить провідна роль. Для рад як представницьких органів характерне те, що:

- 1) це виборні органи, які складаються з депутатів, обраних громадами;
- 2) ради наділені правом представляти інтереси територіальних громад;
- 3) ради приймають рішення від імені територіальних громад.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що здійснюють від імені та в інтересах територіальних громад функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та іншими законами. Тобто це представницькі виборні органи, які відповідно до закону приймають рішення від імені громади.

Законодавством визначено, що обраний депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, має обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Особлива природа зумовлює специфіку їх функцій і повноважень, хоча законодавчо не передбачено функціонування обласних і районних територіальних громад. В управлінні районних і обласних рад можуть бути лише об'єкти спільної власності сільських, селищних, міських територіальних громад.

У містах з районним поділом за рішенням громади міста чи міської ради можуть утворюватися районні в місті ради.

Самостійним елементом системи суб'єктів місцевого самоврядування, що забезпечує стратегічну і поточну організацію діяльності місцевих рад, є сільський, селищний, міський голова. Це головна посадова особа територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, що представляє їх інтереси. Він обирається відповідною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради.

Виконавчі органи місцевих рад — виконавчі комітети, відділи, управління та інші — забезпечують реалізацію місцевих інтересів та певних функцій виконавчої влади. В Україні їх повноваження включають ті, що безпосередньо впливають з колективних потреб територіальних

громад (власні, самоврядні повноваження), та окремі повноваження органів виконавчої влади, надані (делеговані) законом цим органам. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад підконтрольні та підзвітні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — також відповідним органам виконавчої влади.

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

#### **8.4 Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування**

У закордонній літературі під компетенцією місцевого самоврядування розуміють установлену нормами конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування.

Що стосується змісту поняття компетенції місцевого самоврядування, то Європейська Хартія передбачає, що він має визначатися на основі дотримання таких принципів.

1. Принципу правової автономності місцевого самоврядування: «основні повноваження і функції місцевих властей мають визначитися конституцією або законом держави» (ч. 1 ст. 4). Законодавче визначення компетенції місцевого самоврядування вже саме по собі є важливою гарантією права територіальної громади на самостійне вирішення всіх питань місцевого значення оскільки у правовій державі заборонено втручання органу публічної влади у сферу компетенції іншого органу.

2. Принципу повноти повноважень місцевого самоврядування та необмеженості самоврядних прав: «повноваження, якими наділяються місцеві власті, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом» (ч. 4 ст. 4).

3. Принципу субсидіарності: «муніципальні функції, як правило, здійснюються, переважно, тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії» (ч. 3 ст. 4).

Принцип субсидіарності сьогодні розглядається як один із найважливіших принципів організації інститутів влади в цілому. Основна ідея цього принципу полягає в тім, що публічна влада повинна втручатися

лише тією мірою і в тих межах, за яких суспільство та його групи, починаючи від індивідумів до сім'ї, територіальних громад та інших значніших груп, не в змозі задовольнити свої різнобічні потреби.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 26) визначає виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад, яку становлять питання, що можуть бути вирішені виключно на пленарних засіданнях відповідної ради. До них, зокрема, відносять питання:

- 1) самоорганізації ради та формування її органів ;
- 2) організації та функціонування системи місцевого самоврядування (прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів і виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передання коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом; затвердження статуту територіальної громади);
- 3) економічного і соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю:
  - (затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
  - затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього;
  - встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їхніх ставок у межах, визначених законом;
  - прийняття рішень щодо випуску місцевих позик; прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів і джерел, а також щодо передання коштів із відповідного місцевого бюджету;
  - прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг щодо місцевих податків і зборів;
  - установа для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;
  - затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації;
  - прийняття рішень про передання іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади,
  - вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, зокрема з іноземними інвестиціями;

- заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їхніх керівників;
- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад;
- вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення та інше.

Таким чином, компетенцію місцевого самоврядування мають становити виключно самоврядні повноваження, саме вони виступають юридичним вираженням призначення та функцій місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади. Отже, поняття «компетенція місцевого самоврядування» та «компетенція органів місцевого самоврядування» також можуть розглядатись як тотожні, вони перетинаються, але не збігаються.

### **8.5 Форми безпосередньої демократії**

До форм безпосередньої демократії законодавством віднесені:

- міський референдум;
- місцеві вибори;
- загальні збори громадян за місцем проживання;
- колективні та індивідуальні звернення жителів міста до органів і посадових осіб міського самоврядування;
- громадські слухання;
- міські ініціативи;
- участь у роботі органів міського самоврядування, органів самоорганізації населення та робота на виборних посадах міського самоврядування;
- інші, не заборонені законом, форми.

Право на участь у здійсненні міського самоврядування в повному обсязі здійснюють члени міської громади – громадяни України, які досягли 18-річного віку та не визнані судом недієздатними. Вони мають право обирати органи і посадових осіб міського самоврядування, бути обраними або призначеними до органів міського самоврядування або їх посадовими особами, брати участь у міських референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуються іншими, передбаченими Конституцією і законами України, правами на участь у здійсненні міського самоврядування.

Вищими формами безпосереднього здійснення міською громадою міського самоврядування є міський референдум і місцеві вибори.

**Міський референдум** – це прийняття рішення з питань, віднесених Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування,

шляхом прямого волевиявлення жителів міста, які мають право голосу. На міський референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади, а також питання затвердження міського бюджету, встановлення місцевих податків. Крім того, ті питання, які не віднесені чинним законодавством до відання міського самоврядування, але мають важливе значення для міської громади, соціально-економічного та культурного розвитку міста, можуть бути винесені на міський консультативний референдум, наслідки якого не мають обов'язкового характеру.

Участь у міському референдумі є вільною. Ніхто і ні в якій формі не може бути примушений до участі у ньому.

Рішення про проведення міського референдуму приймає міська рада на вимогу депутатів міської ради. Міський референдум за міською ініціативою проводиться на вимогу не менш як 10% жителів міста, які постійно проживають на даній території і мають право голосу.

Порядок підготовки та проведення міського референдуму визначається законом України «Про Всеукраїнський та місцевий референдум» від 3 липня 1991 року.

Рішення міського референдуму вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини жителів міста, які взяли участь у голосуванні. Результати голосування публікуються комісією з проведення міського референдуму протягом десяти днів після його проведення та набувають чинності з моменту їх опублікування.

**Місцеві вибори** – це обрання депутатів міської ради, депутатів обласної ради та міського голови шляхом голосування жителів міста, які мають право голосу.

Місцеві вибори є вільними, відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Ніхто не може бути примушений до участі у них. Порядок призначення і проведення місцевих виборів та встановлення результатів голосування визначається законами України.

**Загальні збори громадян за місцем проживання** скликаються по будинках, вулицях, кварталах, житлових комплексах, мікрорайонах міста або інших внутрішньо міських територіальних утвореннях з метою обговорення найважливіших питань місцевого життя. Наприклад:

- обговорення питань загальноміського значення;
- обговорення питань, віднесених до відання загальноміських органів міського самоврядування, які мають важливе значення для відповідних жителів, та подання пропозицій з цих питань;
- створення органів самоорганізації населення;
- заслуховування повідомлень та звітів про роботу органів і посадових осіб міського самоврядування, органів самоорганізації населення;

- прийняття рішення про участь на громадських засадах жителів міста в роботах з благоустрою, у сприянні охороні громадського порядку, збереженню житлового фонду, пам'ятників історії і культури, наданні допомоги соціально незахищеним членам громади;

- прийняття рішення про запровадження місцевих зборів на засадах добровільного самооподаткування;

- прийняття рішення про добровільні внески та пожертви відповідних жителів міста на громадські потреби;

- інше.

У великих внутрішньо міських територіальних громадах (в межах мікрорайонів), де неможливо провести загальні збори громадян, за рішенням виконавчого комітету міської ради або відповідного органу самоорганізації населення для обговорення і вирішення питань, передбачених законодавством, скликаються збори представників відповідних жителів міста. Норми представництва на ці збори встановлюються органом, якій їх скликає.

У роботі загальних зборів громадян мають право брати участь жителі міста, які мають право голосу на місцевих виборах та проживають на відповідній території (будинки, вулиця, квартал, житловий комплекс, мікрорайон). У роботі загальних зборів з правом дорадчого голосу можуть брати участь народні депутати України, міський голова, депутати міської ради, посадові особи органів міського самоврядування, представники органів державної влади, об'єднань громадян та підприємств.

Загальні збори громадян скликаються міським головою за власною ініціативою або з ініціативи депутатів міської ради, виконавчого комітету чи відповідного органу самоорганізації населення. Можуть також скликатися міським головою за пропозицією не менш як однієї третини від загальної кількості відповідних жителів, що мають право голосу на місцевих виборах. Розпорядження міського голови про скликання загальних зборів громадян оприлюднюється не пізніше як за 7 днів до їх проведення із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на їх обговорення.

Міський голова, міська рада та її виконавчі органи, відповідний орган самоорганізації населення сприяють підготовці і проведенню загальних зборів громадян, надають їх учасникам необхідні приміщення, матеріально-технічні засоби, інформаційні та довідкові матеріали.

На загальних зборах громадян головує міський голова або керівник відповідного органу самоорганізації населення чи особа, визначена міським головою.

Загальні збори громадян є правомочними за умови присутності на них не менше половини відповідних жителів міста.

Під час проведення загальних зборів громадян складається протокол, який підписується головою і секретарем загальних зборів громадян. До

протоколу додається список їх учасників із зазначенням місця їх проживання.

Рішення загальних зборів громадян приймаються відкритим або таємним голосуванням більшістю голосів від кількості присутніх на них громадян, які проживають на відповідній території, та підписується головою і секретарем загальних зборів громадян. Воно є обов'язковими для виконання органами самоорганізації населення і враховується органами міського самоврядування.

**Колективні та індивідуальні звернення жителів міста до органів і посадових осіб міського самоврядування.** Жителі міста незалежно від їх віку та громадянства мають право направляти колективні або індивідуальні звернення до органів і посадових осіб міського самоврядування з питань, віднесених до відання міського самоврядування.

Колективні звернення жителів міста можуть мати на меті:

- внесення до міської ради, міського голови, виконавчого комітету міської ради конкретних пропозицій з питань соціально-економічного та культурного розвитку міста чи окремих міських територій;

- аналіз роботи міського голови, міської ради, її виконавчих органів в цілому або заслуховування звітів про виконання окремих завдань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком міста чи окремих міських територій, станом довкілля, громадської безпеки, охорони громадського порядку, з інших питань, віднесених чинним законодавством України до відання міського самоврядування;

- порушення питання про утворення, реорганізацію або ліквідацію органів самоорганізації населення;

- порушення питання про недовіру посадовій особі органу міського самоврядування;

- інше.

Колективні звернення, підписані більш як п'ятдесятьма жителями міста, розглядаються органами і посадовими особами міського самоврядування, до яких вони надійшли, у невідкладному порядку.

**Громадські слухання.** Жителі міста мають право брати участь у громадських слуханнях, тобто зустрічатися з депутатами міської ради та посадовими особами органів міського самоврядування, під час яких заслуховується інформація про виконання ними службових обов'язків або окремих доручень чи про вирішення окремих питань, які зачіпають інтереси міської громади, жителів міста, порушуються питання та вносяться пропозиції щодо питань міського значення.

Метою громадських слухань є здійснення контролю за роботою депутатів міської ради та посадових осіб органів міського самоврядування. Громадські слухання можуть проводитися з ініціативи міського голови, міської ради або її постійної комісії, органів самоорганізації населення та з ініціативи жителів міста. В останньому випадку повинно бути колективне



звернення з відповідною вимогою, підписане не менш як п'ятистами жителями міста.

Запрошуються на слухання посадові особи органів міського самоврядування, депутати міської ради, керівники органів самоорганізації населення, представники міських осередків політичних партій та громадських організацій, керівники підприємств, установ та організацій, діяльність яких пов'язана з питанням, що обговорюється.

Підготовку громадських слухань забезпечує виконавчий комітет міської ради. Про час і місце проведення та питання, які виносяться на громадські слухання, жителі міста сповіщаються секретарем міської ради не пізніше як за 10 днів до їх проведення. Організує проведення громадських слухань секретар міської ради або голова постійної комісії, до відання якої входять питання, що винесені на громадські слухання.

На громадських слуханнях ведеться протокол, в якому зазначається дата і місце проведення слухань, загальна кількість присутніх, питання, що обговорюються, зміст виступів та внесені пропозиції. До протоколу може додаватися інформація або звіт особи, яка запрошена на слухання.

**Міські ініціативи.** Члени міської громади мають право ініціювати розгляд міською радою (в порядку міської ініціативи) будь-якого питання, віднесеного Конституцією і законами України до відання міського самоврядування через депутатів міської ради. Міська ініціатива передбачає внесення до міської ради проекту нормативно-правового акту з питань, віднесених до її відання.

*Участь у роботі органів міського самоврядування та робота на виборних посадах міського самоврядування.* Жителі міста мають право:

- бути присутніми на відкритих засіданнях міської ради. У разі неможливості забезпечити відвідування сесії міської ради жителями міста з організаційних чи технічних причин, секретар ради повинен забезпечити її трансляцію через міське телебачення;

- без будь-яких обмежень бути присутніми і виступати на громадських слуханнях у зв'язку з розробкою проектів міського бюджету та міських програм соціально-економічного і культурного розвитку, проектів рішень ради з питань, які становлять суттєвий громадський інтерес. При обговоренні питань, що винесені на громадські слухання, жителям міста повинна бути забезпечена можливість вільно висловлювати свою позицію і вносити пропозиції;

- брати участь у засіданнях виконавчого комітету при розгляді питань, пов'язаних із реалізацією їх конституційних прав, забезпечення яких віднесено до відання міського самоврядування;

- брати участь у засіданнях відповідного органу самоорганізації населення.

Жителям міста, які мають право голосу, гарантується право бути обраними на посади в системі міського самоврядування, які визначені чинним законодавством як виборні, на рівних підставах.

Крім форм, описаних вище, існують інші форми участі жителів міста у здійсненні міського самоврядування.

### **Питання для самоперевірки**

*1. Охарактеризуйте історичний досвід місцевого самоврядування в Україні.*

*2. Основні ознаки місцевого самоврядування.*

*3. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування.*

*4. Органи самоорганізації населення.*

*5. Посадові особи місцевого самоврядування.*

*6. Міський референдум як засіб безпосередньої демократії.*

## ТЕМА 9 КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

### 9.1 Становлення інституту комунальної власності в Україні

Термін “комунальна власність” походить від французького слова “комуна” (commune, яке, у свою чергу, виникло від латинського слова “communis” – спільний) та означає людський колектив, який об'єднався для спільного життя на засадах спільного майна.

В деяких зарубіжних країнах комунальна власність фігурує під назвою “муніципальної власності” (наприклад, у США, Великобританії, а також в Україні). Деякі автори вважають, що ці терміни – синоніми.

Визначення “комунальна” та “муніципальна” можна вважати синонімами, проте визначення “комунальна”, дещо ширше. Термін муніципальна власність використовується для позначення власності територіальних громад населених пунктів – міст, селищ, сіл, районів у містах. Під комунальною власністю розуміється власність значно більших адміністративно-територіальних утворень – регіонів, областей, та їх адміністративних районів, агломерацій та округів. Законодавство України безпосередньо не визначає ідентичності даних понять, однак термін “муніципальна власність” використовується у низці нормативних актів.

Взагалі, у сучасній літературі з'являються різні спроби тлумачення поняття “комунальна власність”. Найчастіше зустрічається на практиці і в науковій літературі таке: *комунальна власність – сукупність підприємств, організацій, установ, об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури, які служать задоволенню соціально-економічних потреб населення та є джерелом отримання доходів міст.*

На законодавчому рівні в Україні вперше термін «комунальна власність» згадувався у Законі Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, прийнятому у 1990 році, згідно з яким комунальна власність розглядалася як одна з форм державної власності, хоча її природа в законі не визначалася.

Правовий режим майна комунальної власності було визначено прийнятим 7 лютого 1991 року Законом Української РСР “Про власність”, в якому власність поділялася на загальнодержавну власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальну). Згідно із Законом комунальна власність поряд із загальнодержавною власністю була прямо віднесена до державної власності. Отже, на той час комунальна власність вважалася складовою частиною державної власності.

Фактично комунальна власність в Україні виникла лише з прийняттям Конституції України в 1996 році. Ця позиція пояснюється тим, що Закон України “Про власність”, прийнятий у 1991 році, визначив три

форми власності – державну, колективну і приватну. Проте він був ухвалений задовго до прийняття нової Конституції України, тому в ньому відсутнє поняття власності територіальних громад – комунальної власності (комунальна власність розглядалася як різновид державної власності), про яку йдеться у ст. 142 Конституції України. Саме тому, фактично, на той час комунальна власність не була власністю територіальних громад.

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, задекларувала комунальну власність як власність територіальних громад [1, ст. 17]. Положення стосовно комунальної власності деталізував прийнятий у 1997 році на виконання Конституції України Закон “Про місцеве самоврядування в Україні. Так, згідно із Законом, право комунальної власності – це право територіальної громади володіти, доцільно й ефективно користуватися й розпоряджатися на свій розсуд та у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування .

Підсумовуючи сказане, дамо визначення комунальної власності.

У широкому розумінні, **комунальна власність** – це сукупність майнових комплексів та майнових прав, які належать адміністративно-територіальній одиниці, використовуються для забезпечення соціально-економічних потреб населення відповідної територіальної громади та є джерелом отримання доходів; управління ними здійснюється від імені населення, що проживає на їх території, місцевими органами влади.

Таке трактування комунальної власності цілком відображає її суть та певні сторони економічного змісту цього поняття. При цьому комунальна власність характеризується такими двома визначальними ознаками, як прив’язаність до певної територіальної одиниці та тісний взаємозв’язок із забезпеченням соціально-економічних потреб населення цієї територіальної одиниці.

## 9.2 Об’єкти комунальної власності

**Об’єктами комунальної власності** є майно, що забезпечує діяльність відповідних рад та утворених ними органів, житловий фонд, об’єкти житлово-комунального господарства, майно установ народної освіти, культури, спорту, охорони здоров’я, майно підприємств, місцеві енергетичні системи, транспорт, система зв’язку та інші об’єкти, необхідні для забезпечення економічного та соціального розвитку відповідної територіальної громади. Іншими словами, до складу комунальної власності входить майно, що забезпечує соціально-економічні потреби населення відповідних територіальних громад(рис. 9.1).

Повний перелік об’єктів комунальної власності наведено у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні.

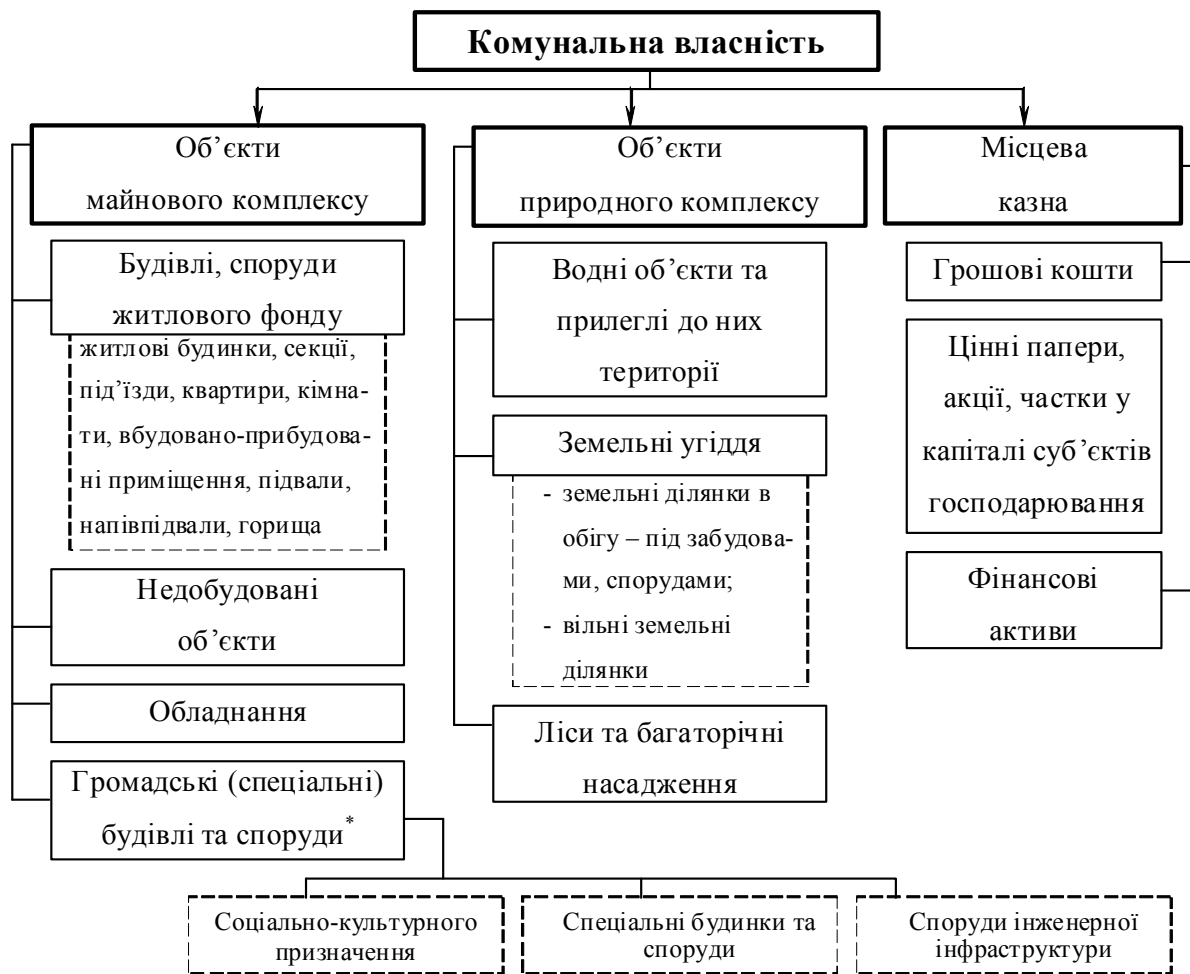


Рисунок 9.1 - Склад комунальної власності

Так, згідно зі ст. 60 зазначеного Закону, “територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, житловий фонд, нежилі приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров’я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі і нерухомі об’єкти, визначені відповідно до закону як об’єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Враховуючи різноманітність об’єктів комунальної власності запропонуємо їх класифікацію, яка представлена на рис. 9.2.

Представлена на рис. 9.2 класифікація дозволяє вдосконалювати облік майна комунальної власності, на базі якого й організуються відповідні органи управління, підприємства, організації й інші структури, відповідальні за його використання з метою створення умов для задоволення потреб мешканців відповідної територіальної громади.



Рисунок 9.2 - Класифікація об'єктів комунальної власності

### 9.3 Особливості управління власністю територіальної громади

**Суб'єктами комунальної власності** законодавством визнано територіальні громади. Саме вони, відповідно до законодавства країни, управляють майном, що знаходиться у комунальній власності, безпосередньо або через утворені ними органи міського самоврядування (міські ради та їх виконавчі комітети), а також утворені останніми фізичні та юридичні особи.

Таким чином, хоча основним суб'єктом управління комунальною власністю є територіальна громада, але фактично управління її об'єктами

здійснюється сукупністю організаційних структур та підрозділів. Вони являють собою багаторівневу ієрархію органів, функціонування яких і забезпечує механізм управління.

**Управління комунальною власністю** – це регламентована законом діяльність, спрямована на використання об'єктів комунальної власності відповідно до завдань та функцій, які покладено на органи міського самоврядування.

Виконавчі органи міських рад відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», здійснюють широкі повноваження щодо управління комунальною власністю. Вони вправі використовувати майно для господарської та іншої не забороненої Законом діяльності, зокрема, “можуть передавати об'єкти комунальної власності в тимчасове або постійне користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, купувати й продавати, використовувати як заставу, приватизувати, вирішувати питання їх відчуження, визначати в договорах та угодах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються та передаються в користування та оренду”.

До виключних повноважень ради щодо управління комунальною власністю належить: установлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; прийняття рішень про відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним; про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; надання згоди на передачу об'єктів із державної у комунальну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності

Отже, органи місцевого самоврядування мають достатньо повноважень щодо управління ввіреним їм майном комунальної власності. Проте для того, щоб таке управління було ефективним, необхідним є застосування відповідних інструментів.

Відповідно до законодавства, процес управління комунальною власністю передбачає комплекс інструментів господарської політики, які можна об'єднати у чотири групи:

1. *Формування або зміна складу комунальної власності.*

2. *Заходи по володінню майном* комунальної власності: уточнення та закріплення прав власності, інвентаризація майна, контроль за використанням об'єктів, побудова органів управління власністю.

3. *Заходи по організації використання* майна: використання майна при створенні комунальних підприємств та закладів, регулювання порядку та умов використання майна, закріпленого за ними, передача майна оперативне управління суб'єктам господарювання, оренда.

4. *Заходи по організації розпорядження* майном: ліквідація комунальних підприємств та закладів, "утилізація" їх майна, приватизація майна, а також здійснення інших операцій по відчуженню майна – іпотека, купівля-продаж майна участь у спільній діяльності.

Таким чином, відносини, що виникають між суб'єктами з приводу володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності складають процес управління комунальною власністю (рис. 9.3).

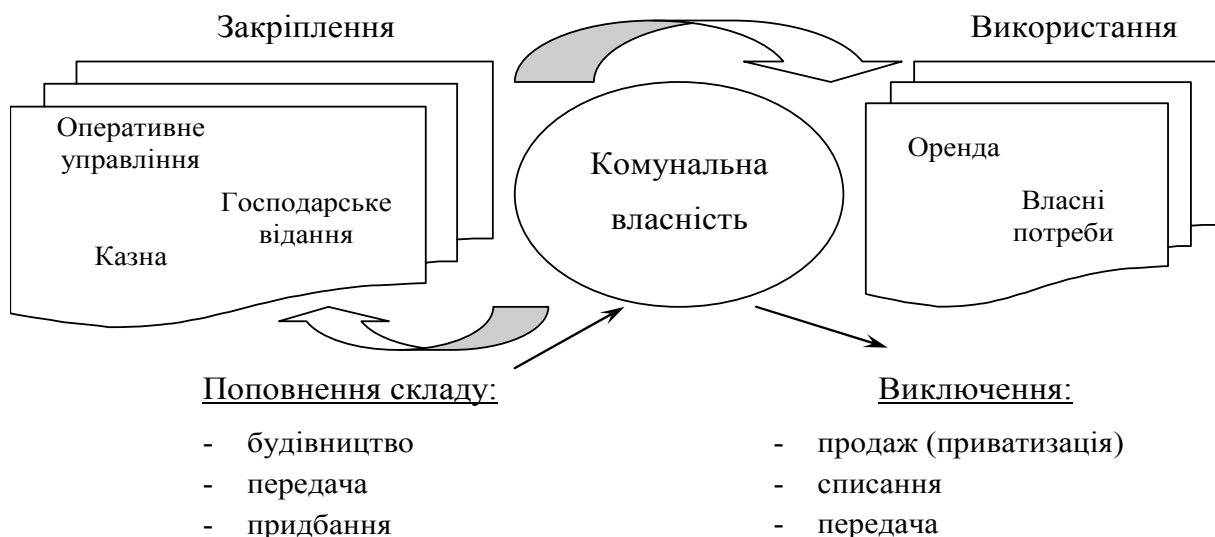


Рисунок 9.3 - Напрями управління комунальною власністю

Управлінські впливи на об'єкти комунальної власності можуть здійснюватися шляхом використання широкого арсеналу інструментів, які можна об'єднати у чотири групи: організаційні (міське замовлення, цільові програми, реорганізація підприємств), економічні (оренда, концесія, тари, ціни), фінансові (місцеві податки та збори, фінансування) та адміністративні (дозволи, квоти, нормативи, санкції, штрафи та контроль).

Взагалі, система управління комунальною власністю має будуватися таким чином, щоб виконувати двоєдине завдання.

По-перше, забезпечити належну матеріальну основу місцевого самоврядування: захистити інтереси міста як єдиного соціально-економічного організму; забезпечити соціально гарантований життєвий



рівень населення; захистити інтереси населення як споживача послуг і продукції комунальних організацій та підприємств.

По-друге, забезпечити ефективність управління майновим комунальним комплексом, його доцільне використання в умовах розвитку ринкової економіки, на основі повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, розвитку підприємництва, поширення процесів приватизації та демонополізації.

Отже, в сучасних умовах організація управління комунальною власністю – досить складна проблема, яка вимагає застосування як традиційних методів управління (адміністративних, бюджетних, організаційно-розпорядних), так і сучасних (маркетингових, фінансових, організаційно-правових, економічних, податкових). Безумовно на практиці використовується комбінація методів, яка повинна враховувати їх зміст та цілеспрямованість впливу суб'єктів управління на об'єкті управління через спеціальні інструменти прямого та опосередкованого впливу.

Специфічними залишаються питання управління такою складовою комунальної власності як нерухоме майно. Треба відзначити, що комунальна нерухомість ще не повною мірою розглядається місцевими адміністраціями як стратегічний актив, яким необхідно кваліфіковано управляти для збільшення доходів і вирішення соціальних проблем. Рідко нерухомість оцінюється як інвестиції, вигода від яких може контролюватися. Тому при формуванні і зміні концепції управління комунальною нерухомістю провідне місце необхідно відвести управлінню активами з метою максимізації вартості і потенційного доходу від неї, в той же час не упускаючи з поля зору мінімізацію витрат, пов'язаних з володінням нерухомістю.

Неоднозначність концепції управління міським нерухомим майном полягає в диференційованому підході до формулювання цільових установок управління різними об'єктами нерухомості. Необхідно знайти те співвідношення між забезпеченням соціальних функцій місцевого самоврядування і забезпеченням прибутковості комунального майна, достатності бази оподаткування для розвитку і нормальної життєдіяльності населення міста і господарюючих суб'єктів.

Усі об'єкти комунального нерухомого майна можна умовно поділити на дві групи:

1) *оперативна нерухомість* (або нерухомість, що непридатна для отримання доходу) – об'єкти, що використовуються власниками для реалізації свої адміністративних і соціальних цілей та повністю утримуються за рахунок бюджету;

2) *комерційна нерухомість* – об'єкти які використовуються, або можуть бути використані у комерційних цілях.

Управління першою групою повинне відповідати завданням оптимізації бюджетних витрат на утримання цих об'єктів. До цієї групи

можна віднести пам'ятники історії і культури, об'єкти нерухомості, що знаходяться на балансі муніципальних освітніх, лікувальних, лікувально-оздоровчих установ і підприємств, необхідних для виконання закріплених повноважень за органами місцевого самоврядування.

Управління другою групою об'єктів повинне бути націлене на підвищення прибутковості їх використання. До цієї групи входять всі інші об'єкти, не віднесені до першої групи.

Важливими тут стають питання – скільки і які об'єкти можна виділити і віднести до сфери прибуткової нерухомості, яку частину необхідно закріпити на праві господарського відання за комунальними підприємствами і на праві оперативного управління за муніципальними установами, визначення критеріїв ефективності використання майна, підвищення прибутковості і ролі нерухомості в соціально-економічному розвитку міста з метою здійснення закріплених повноважень за органами місцевого самоврядування.

#### **9. 4 Фінансова основа місцевого самоврядування**

Місцеві фінанси займають важливе місце у фінансовій системі країни поряд з державними фінансами, фінансами суб'єктів господарювання і фінансами домогосподарств. Головною передумовою їх існування як окремої і специфічної ланки фінансової системи країни є конституційне закріплення інституту місцевого самоврядування — права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення відповідно до чинного законодавства. Повноцінне функціонування місцевого самоврядування потребує розмежування завдань, повноважень і відповідальності між державою в особі її владних структур і органами місцевого самоврядування. Таке розмежування передбачає відповідний поділ джерел і забезпечення адекватними обсягами фінансових ресурсів, що надходять у розпорядження органів державної і місцевої влади.

Перші згадки про місцеві фінанси, об'єктивність їх існування, поряд із державними фінансами, можна зустріти у роботах таких корифеїв економічної науки як А. Сміт, К. Штейн, Р. Гнейст, К. Рау, А. Вагнер та ін. У своїх працях вони досліджували господарство територіальних громад, зазначали про необхідність надання їм автономії, у тому числі й у сфері фінансів.

В ході наукових дискусій на сутність категорії «місцеві фінанси» було сформовано таке визначення. *Місцеві фінанси – це система економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій і завдань, як власних так і делегованих.*

Відповідно до обсягів повноважень місцевого самоврядування будується система місцевих фінансів, тобто визначається їх величина в загальнодержавних показниках, і насамперед у валовому внутрішньому продукті держави. Нині через місцеві фінанси перерозподіляються значні фінансові ресурси. До Європейських країн із найвищими показниками муніципальних витрат у ВВП належать: Швеція – 25,5%, Данія – 19,9%, Норвегія – 18,9%, Угорщина – 19%, Фінляндія – 18%, Литва – 13,1%. Понад 10% ВВП перерозподіляються через муніципальні витрати в Австрії, Латвії, Великобританії, Швейцарії. Близько 10% – у Болгарії, Чехії, Німеччині, Люксембурзі. Є країни, де частка муніципальних витрат у ВВП дуже низька. На Кіпрі вона становить 1,4%, у Греції – 3,33%, Румунії – 3,5%, Туреччині – 2,41%, у Португалії – 4,6%. В Україні частка видатків місцевих бюджетів у 2007 р. становила 13,6% від ВВП.

Показники, що характеризують рівень муніципальних витрат у сукупних державних витратах, також дуже різноманітні. Найвищі вони в Норвегії – 60%, у Литві – 58,8%, в Угорщині – 53,7%, у Швеції – 36%, у Данії – 31,28%. Найнижчі показники на Кіпрі – 4,1%, у Греції – 5,6%, у Португалії – 9,7%. В Україні частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті має тенденцію до збільшення, так у 2000 році вона становила 34,7% а у 2020 році досягла рівня 43,5%.

Про місцеві фінанси можна говорити як про *економічні відносини*, які відображають рух коштів, наприклад: формування дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів; міжбюджетні відносини; формування і використання регіональних позабюджетних фондів; місцеві позики, лотереї; перерахування до місцевих бюджетів податків та інших обов'язкових платежів підприємствами різних форм власності; діяльність підприємств по створенню фондів коштів найрізноманітнішого призначення; створення та функціонування добродійних фондів.

Усі зазначені вище економічні відносини мають розподільний і перерозподільний характер, оскільки з рухом коштів змінюється і їхній власник. Наприклад, частина прибутку підприємств у вигляді податків стягується до бюджету, перерозподіляється на розсуд органів місцевої влади. Про місцеві фінанси як перерозподільну категорію можна говорити з точки зору збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів. За допомогою регіональних фінансів здійснюється вирівнювання рівнів економічного розвитку територій, які в силу різних історичних, географічних та інших умов відстали від інших районів.

Природно, що інший прояв суті місцевих фінансів – *соціальний*. Виявляються найрізноманітніші відносини між учасниками виробничої і невиробничої сфери, з одного боку, та підприємствами і державою, з іншого.

Місцеві фінанси як система економічних відносин функціонують на основі певних вихідних засад, закріплених у відповідних законодавчих

документах, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування. До найважливіших законодавчих актів слід віднести Конституцію України, Бюджетний кодекс України, закони України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про систему оподаткування", щорічні закони про Державний бюджет України, Декрет Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" та ін.

Щорічними законами про Державний бюджет України уточнюється склад доходів загального та спеціального фонду місцевих бюджетів, визначається механізм надання додаткових дотацій місцевим бюджетам з державного бюджету, встановлюються розміри коефіцієнтів вирівнювання.

*Таким чином, головним призначенням місцевих фінансів є забезпечення фінансовими ресурсами діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаної зі здійсненням ними своїх функцій і повноважень; найбільш повне задоволення потреб населення територіальних громад та якісне надання локальних суспільних послуг; формування стимулюючого механізму щодо раціонального використання наявних матеріальних і фінансових ресурсів, пошуку додаткових джерел доходів.*

Центральне місце у системі місцевих фінансів займають місцеві бюджети, яких нині налічується близько 12 тис.

Структура місцевих бюджетів України має три рівні:

Бюджети 1 і 2 рівнів відносяться до зведених бюджетів. Бюджети 3 рівня є базовими бюджетами.

Згідно з Бюджетним кодексом України (ст.63) місцеві бюджети містять надходження і витрати на виконання повноважень місцевого самоврядування.

Доходи місцевих бюджетів можна класифікувати за економічною природою та за джерелами.

За економічною природою доходи місцевих органів влади поділяються на:

- ◆ власні доходи;
- ◆ закріплені доходи;
- ◆ міжбюджетні трансферти.

**Власні доходи** – доходи (податкові і неподаткові надходження), що формуються і використовуються місцевими органами влади на підвідомчій їм території. Перелік власних доходів в Україні законодавчо не визначений (окрім місцевих податків і зборів). Тому органи місцевого самоврядування повинні самостійно планувати власні доходи і постійно прагнути до збільшення їхньої частки в загальній сумі доходів.

Найбільш характерними прикладами власних доходів є: місцеві податки і збори; платежі, запроваджені органами місцевого самоврядування; доходи від комунального майна та підприємств

комунальної власності; штрафи та санкції, пов'язані зі справлянням власних доходів.

**Закріплені доходи** – доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному розмірі або у визначеній єдиній для усіх бюджетів частині. За своєю сутністю це загальнодержавні податки, збори або доходи, що традиційно формують дохідну частину місцевих бюджетів

Надання **міжбюджетних трансфертів** спричинено недостатністю власних і закріплених доходів для фінансування видатків органів місцевого самоврядування. У сучасній бюджетній практиці застосовуються такі види міжбюджетних трансфертів: дотації вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів.

За джерелами доходи місцевих органів влади поділяються на:

а) загальнодержавні податки, розміри яких у відсоткових вимірах установлюються Законом України про державний бюджет на відповідний бюджетний рік;

б) місцеві податки та збори (обов'язкових платежів), які встановлені Законом України «Про систему оподаткування»;

в) надходження від здачі в оренду об'єктів (майна) комунальної власності, плати за ліцензії, сертифікати та державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, штрафів та фінансових стягнень, дотацій з бюджетів вищого рівня, які визначаються у встановленому порядку;

г) спонсорські внески, пожертвування, гуманітарна допомога, та інші добровільні внески і вклади населення, що йдуть на забезпечення регіональних потреб.

Доходи місцевих бюджетів складаються з загального і спеціального фондів.

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу, дохідна частина місцевих бюджетів складається з доходів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. У Бюджетному кодексі для цього вводиться поняття "кошика доходів" місцевого самоврядування для бюджетів територіальних громад (сіл, селищ, міст та їх об'єднань). Розрізняють два кошика. "Кошик №1" спрямовується на фінансування повноважень, делегованих державою місцям. Доходи цього кошика враховуються за умови визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. "Кошик № 2" – це той кошик, що спрямовується на виконання власних повноважень. Доходи цього кошика не враховуються за умови визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

**Податками є обов'язкові платежі юридичних і фізичних осіб до бюджету.** Їх економічна сутність полягає у тому, що це фінансові відносини між державою і платниками податків з метою створення

загальнодержавного централізованого фонду грошових коштів, необхідного для виконання державою своїх функцій.

У фінансовій термінології вживається п'ять термінів, які відображають платежі державі – **плата, відрахування, внески, податки, збори**. Причому в окремих випадках плата і відрахування виступають як тотожні податкам поняття.

**Плата** (відповідає на питання «за що?») передбачає певну еквівалентність відносин платника з державою. Наприклад, це плата за воду, за заготівку деревини і т.д. Розмір плати залежить від кількості використовуваних ресурсів.

**Відрахування і внески** (відповідають на питання «на що?») – передбачають цільове призначення платежів. Воно може бути тільки частковим (відрахування), тобто встановленим згідно економічному змісту платежів, або повним (внески), коли витрата засобів в повному обсязі проводиться тільки за цільовим призначенням. Наприклад, часткове цільове призначення мають внески на геологорозвідувальні роботи: оскільки вони вносяться до державного бюджету, то в загальній сумі доходів це цільове призначення втрачається. При цьому розміри фінансування з бюджету геологорозвідувальних робіт можуть бути як більше, так і менше надходжень від цих відрахувань. Прикладом повного цільового призначення можуть бути відрахування і внески до різних позабюджетних цільових фондів – внески до Пенсійного фонду, Фонд соціального страхування і ін. Використовувати ці внески не за призначенням не дозволяється, а змінити їх цільове призначення можна тільки на законодавчій основі.

**Податки і збори** (відповідають на питання «для чого?») – встановлюються для утримання державних структур і для фінансового забезпечення виконання ними функцій держави – управлінської, оборонної, соціальної і економічної. Вони не мають ні елементів конкретного обміну, ні конкретного цільового призначення. Проте, якщо їх розглядати сукупно, то прикмети плати і відрахувань видно досить чітко.

У Законі України «Про систему оподаткування» міститься наступне визначення обов'язкового платежу (податку і збору): «Під **податком і збором (обов'язковим платежем)** до бюджетів та державних цільових фондів слід розуміти обов'язковий внесок до бюджету відповідного рівня або державного цільового фонду, здійснюваний платниками в порядку і на умовах, що визначаються законами України про оподаткування» (Ст. 2).

Податки прийнято класифікувати за різними критеріями. Розглянемо основні.

І критерій – **залежно від рівня державних структур**, які встановлюють податки, вони поділяються на загальнодержавні і місцеві.

**Загальнодержавні податки** встановлюють вищестоящі органи влади, їх стягнення є обов'язковим на всій території країни, незалежно від

того, до якого бюджету (державного або місцевого) вони зараховуються. Відповідно до їх розподілу між ланками бюджетної системи загальнодержавні податки поділяться на три групи:

- *доходи Державного (центрального) бюджету,*
- *доходи місцевих бюджетів,*
- *доходи, які розподіляються між Державним і місцевими бюджетами.*

Розподіл податків між ланками бюджетної системи може мати постійний нормативний характер, свідомо встановлений законодавчими актами, а може здійснюватися у формі бюджетного регулювання, якщо відрахування в місцеві бюджети проводяться по щорічних диференційованих нормативах залежно від потреб того або іншого місцевого бюджету.

**Місцеві податки** встановлюються місцевими органами влади і управління. Можливі різні варіанти встановлення місцевих податків:

По-перше, у вигляді *надбавок до загальнодержавних податків*. Рівень надбавки визначають місцеві органи відповідно встановленим обмеженням.

По-друге, *введення місцевих податків по переліку*, який встановлюється вищестоящими органами влади. Вибір податків здійснюється місцевими органами.

По-третє, можливе впровадження місцевих податків *на розсуд місцевих органів* без будь-яких обмежень з боку центральної влади.

І критерій – **за формою оподаткування** всі податки поділяться на прямі і непрямі.

**Прямі податки** встановлюються безпосередньо щодо платників, їх розмір залежить від масштабів об'єкту оподаткування. Прямі податки сприяють такому розподілу податкового тягаря, при якому більше платять ті члени суспільства, які мають великі доходи. Такий принцип оподаткування більшістю економістів світу вважається найбільш справедливим.

**Непрямі податки** містяться в цінах товарів і послуг, їх розмір для окремого платника прямо не залежить від його доходів. Підкреслю, тільки прямо, оскільки непрямі податки включаються в ціни, то їх платить в абсолютному розмірі більше той, хто більше споживає, а більше споживає той, хто має великі доходи.

**Комунальний податок** – це обов'язковий місцевий податок, обчислення якого проводиться на основі неоподаткованого мінімуму доходів громадян та середньосписочної чисельності працюючих.

Комунальний податок справляється відповідно до ст.15 Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», п.2 ч.1 ст.15 Закону України "Про систему оподаткування".

**Платниками комунального податку** є юридичні особи (крім бюджетних установ і організацій, планово-дотаційних та сільськогосподарських підприємств), філії, відділення та відокремлені підрозділи, які складають самостійний баланс і мають рахунки в банку.

Введення комунального податку необхідне для задоволення місцевих потреб пов'язаних з виробничою діяльністю та тимчасовим перебуванням визначеного контингенту працюючих на виробничих та інших підприємствах, розташованих на даній території, незалежно від форм власності чи відомчої підпорядкованості.

Оскільки в основу комунального податку, як одного із джерел формування місцевого бюджету покладена середньосписочна кількість працюючих, то таким чином формування доходної частини місцевого бюджету ставиться в певній мірі у пропорційну залежність від кількості працюючих на підприємствах, розміщених у даній місцевості. Необхідність такого податку пов'язана також з тим, що значна частина коштів місцевих бюджетів спрямовується на вирішення соціально-побутових, культурних та інших проблем регіону, а обсяг таких витрат безпосередньо зумовлений кількістю населення даної адміністративно-територіальної одиниці. Потрібно брати до уваги не тільки те населення, що мешкає на даній території, а в основному ту його частину, яка зайнята виробничою та іншою діяльністю і користується суспільними благами.

**Об'єкт оподаткування** – фонд оплати праці, розрахований виходячи з офіційно встановленого неоподаткованого мінімуму доходів громадян (незалежно від фактично сплаченої заробітної плати), помноженого на середньосписочну чисельність працюючих за звітний місяць.

**Граничний розмір збору** не повинен перевищувати 10% річного фонду оплати праці, обчисленого виходячи з неоподатковуваного мінімуму доходів громадян.

Сплачується комунальний податок юридичними особами за рахунок доходу (прибутку), що залишається в їх розпорядженні, але не більше 10% оподаткованого доходу (прибутку).

Бюджетні видатки мають певний економічний зміст, зумовлений суспільним способом виробництва, природою та функціями держави. Вони відіграють вирішальну роль у задоволенні потреб соціально-економічного розвитку міста, регіону і країни в цілому.

Видатки місцевих бюджетів класифікують за різними ознаками. Так, розрізняють:

- по-перше, видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування та з реалізацією делегованих законом повноважень органів державної виконавчої влади;
- по-друге, податки, що враховують чи не враховуються при визначенні бюджетних трансфертів;
- по-третє, поточні видатки і видатки розвитку.



За функціональним поділом згідно зі статтею 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» видатки місцевих бюджетів можна поділити на дві окремі частини: **видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування та видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень**. Держава в повному обсязі фінансує видатки, пов'язані з реалізацією делегованих повноважень.

Видатками міського бюджету, що враховуються при визначенні обсягу бюджетних трансфертів є видатки на:

1. Державне управління (органи міського самоврядування).

2. Освіту: дошкільну освіту; загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади, у тому числі школи-дитячі садки, спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи; заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячі будинки, дитячих будинків сімейного типу та прийомні сім'ї, допомога на дітей, які перебувають під опікою і піклуванням; інші державні освітні програми.

3. Охорону здоров'я: первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, поліклініки й амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки); програми медико-санітарної освіти (міські центри здоров'я і заходи, спрямовані на розвиток санітарної освіти).

4. Соціальний захист та соціальне забезпечення (лише для міст республіканського і обласного значення): державні програми соціального забезпечення: притулки для неповнолітніх, територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому; державні програми соціального захисту: пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян; програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян; міські програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї.

5. Культурно-освітні та театральні-видовищні програми (театри, бібліотеки, музеї, виставки, палаци і будинки культури).

6. Програми розвитку фізичної культури і спорту: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл, заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 поділяє видатки на дві групи: поточні і видатки розвитку.

**Поточні видатки** – це витрати бюджету на фінансування мережі підприємств, установ, організацій та органів, які діють на початок бюджетного періоду, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення, утримання апарату управління та служб органів місцевого самоврядування, соціального обслуговування та інших заходів.

Відповідно, кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, і не належать до бюджету розвитку. В основу побудови поточного бюджету покладені принципи: забезпечення достатнього рівня розвитку регіону, стабільність надходження коштів; пріоритетний розвиток соціально-культурної сфери; наукова обґрунтованість видатків; обов'язковий характер виконання поточного бюджету.

Напрями використання поточного бюджету: соціальний захист та соціальне забезпечення, соціально-культурна сфера, охорона здоров'я, фізична культура і спорт, видатки на житлове господарство, на фінансування пасажирського транспорту, на утримання органів влади.

Поточні видатки потребують негайного та своєчасного фінансування. Таке фінансування може забезпечуватись лише за наявності відносно стабільних джерел доходів.

До **видатків розвитку** належать витрати на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, субвенції, кошти на реалізацію програми соціально-економічного розвитку міста, капітальне будівництво, придбання обладнання, транспортних засобів та іншої техніки, інші видатки на розширене відтворення, а також на фінансування субвенцій та на сплату основної частини боргу органів місцевого самоврядування. При нестачі основних поточних доходів бюджет розвитку може балансуватися за рахунок установлення місцевою владою нових місцевих податків, випуску позик, отримання субсидій і субвенцій з державного бюджету.

Бюджет розвитку має фінансувати розширене відтворення всіх сфер діяльності на місцевому рівні. Його бюджетні пріоритети можуть змінюватись залежно від того, як виконується поточний бюджет. Основними принципами бюджету розвитку є: тісний зв'язок з поточним бюджетом; зміна бюджетних пріоритетів; виконання в міру надходження коштів; напрями використання бюджету розвитку; капітальні вкладення на розвиток виробництва; витрати на капітальний ремонт.

Співвідношення між поточним бюджетом і бюджетом розвитку нестабільне і в основному залежить від досягнутого рівня економічного та соціального розвитку регіону.

Бюджет розвитку є дієвим важелем у здійсненні довгострокової програми соціально-економічного розвитку, наданим місцевій владі Бюджетним кодексом. Ресурси цього бюджету спрямовуються на розбудову місцевої соціальної та виробничої інфраструктури (доріг, сфери обслуговування тощо), на реалізацію програм соціально-економічного

розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування інших видатків, пов'язаних із розширеним відтворенням.

**Питання для самоперевірки**

- 1. Правові засади становлення інституту комунальної власності.*
- 2. Групування об'єктів комунальної власності.*
- 3. Концепція управління комунальною власністю, її зміна.*
- 4. Класифікація об'єктів комунальної власності.*
- 5. Джерела наповнення місцевих бюджетів.*
- 6. Напрямки використання бюджету розвитку.*

## ТЕМА 10 РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ І ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### 10.1 Поняття і види ефективності державного управління

Державне управління є складним по своєму елементному складу і зв'язкам і багатогранною по виконуваних функціях системою. Об'єм і характер охоплених їм суспільних процесів і явищ відображає специфіку державного управління, а системність і організована цілісність є його невід'ємною рисою. В сукупності системність і організована цілісність забезпечують необхідну узгодженість, координацію, субординацію, цілеспрямованість, раціональність і ефективність державного управління.

Потреба в ефективній дії держави на сучасні надскладні процеси, що динамічно розвиваються, і явища обумовлює значущість і інтерес з боку суспільства і його структур до результативності і ефективності державного управління. Усе більш актуальними стосовно державного управління стають такі характеристики, як «продуктивність», «результативність», «якість», «ефективність». Все частіше піднімається питання об здібності держави, як визначального суб'єкта управління, забезпечити в умовах жорстко обмежених ресурсів задоволення насущних потреб окремих громадян і суспільства в цілому. При цьому довгостроковий характер і стабільність позитивних змін в державі визначається реальним підвищенням продуктивності і ефективності державного управління.

Державне управління, направлене на вирішення якої-небудь проблеми, має бути результативним і ефективним. Проте воно не завжди дає бажаний результат, до якого прагнув суб'єкт, що управляє, не зрідка наводить до небажаних наслідків, що робить завжди актуальним питання результативності і ефективності державного управління.

Результативність і ефективність не можна ототожнювати. Якщо про результативність державного управління можна судити по досягненню поставлених цілей, як головного результату управлінських дій, то ефективність вимагає відповіді на питання: «Ціною яких витрат отриманий даний результат?». Проте при оцінці державного управління їх часто розглядають як рівнозначні поняття.

При оцінці результативності державного управління, головним критерієм оцінки якого є досягнення поставлених цілей, важливим моментом є характер поставлених цілей. Тут завжди має бути присутнім питання: «Чи досяжна поставлена мета і які терміни її досягнення?».

Разом з цим, наскільки складною є система державного управління, настільки ж і не менш складним є визначення ефективності державного управління, виділення критеріїв, показників, а також методологічних підходів і методів оцінки ефективності.

Поняття «ефективність» походить від латинського слова «efficiencies», що означає дійсний, творчий. У міру розвитку науки його зміст усе більш збагачувався і стосовно сучасного етапу розвитку ефективність розглядається як результативність, найчастіше представлена як співвідношення отриманого результату і витрат, пов'язаних з його здобуттям.

Необхідно заздалегідь прораховувати ефективність управління, виходячи з можливості досягнення найкращих результатів по можливості в найкоротші терміни при найменших витратах всіх видів ресурсів. Важно підкреслити, що йдеться не лише про використання ресурсів (матеріальні, трудові, фінансові, інформаційні і ін.), але і про терміни реалізації управлінського завдання. Запізнювання термінів її реалізації веде, часом, взагалі до недоцільності її рішення.

Стосовно системи державного управління ефективність (у широкому сенсі) слід розглядати як комплексну характеристику потенційних і реальних результатів функціонування системи з врахуванням міри відповідності отриманих результатів цілям і завданням її розвитку.

При цьому відповідність отриманих результатів цілям і завданням розвитку країни має бути видимою не лише в короткостроковій, але і в середньостроковій і довгостроковій перспективі. Крім того, ефективність державного управління повинна відображати як прямі результати управління, так побічні об'єктивно виникаючі результати. І якщо прямі результати відображають повноту, доцільність і наслідки втілених в життєдіяльність суспільства поставлених цілей і завдань державного управління, то побічні результати дозволяють побачити їх обґрунтованість і обумовленість, міру їх впливу на інші суспільні явища. І тут дуже поважно відокремити отримувані результати і наслідки, як наслідок державного управління, від тих, які можуть виникати в результаті дії об'єктивних і, можливо, стихійних механізмів.

Ефективність державного управління не може відображати результати лише в якому-небудь одному напрямі або аспекті (політичному, економічному, соціальному і ін.). Вона повинна розкривати весь його багатоелементний зміст, все різноманіття протікаючих процесів і явищ. Вона повинна відображати результати взаємообумовлених процесів розвитку людини і суспільства, їх взаємодію з природою. Це свідчить про необхідність комплексного підходу до оцінки ефективності державного управління.

Проте одного розуміння того, що повинна відображати ефективність державного управління, недостатньо для вирішення цього питання на практиці. І, не дивлячись на те, що проблема ефективності державного управління налічує багато десятиліть, вона залишається невирішеною і до сьогоднішнього дня. Стосовно кожного об'єкту державного управління уточнюється поняття ефективності, здійснюється вибір критеріїв і

показників ефективності і лише на їх основі дається комплексна оцінка результатів державного управління. Найчастіше ефективність державного управління розглядається відносно соціального і економічного розвитку держави.

Виходячи з різноманіття завдань, що стоять перед державою, пов'язаних з управлінням усередині країни, а також залежно від об'єкту і рівня управління, виділяються різні види ефективності державного управління:

- економічну, таку, що відображає ефективність економічної політики, що проводиться державою, ефективність протікаючих процесів і явищ (економічного зростання, використання ресурсів, приватизації, інвестицій, державного сектора економіки і так далі);

- соціальну, яка дозволяє визначити ефективність соціальної політики держави, вирішення соціальних проблем життєдіяльності суспільства, його різних груп і класів. Головний критерій соціальної ефективності державного управління – підвищення якості і рівня життя людини;

- екологічну, пов'язану з використанням довкілля, реалізацією природоохоронних заходів;

- зовнішньоекономічну, таку, що відображає взаємовигідне економічне співробітництво з державами на міжнародній арені, в міжнародному розподілі праці, в області кредитно-грошових стосунків, при обміні новітніми технологіями і так далі.

## **10.2 Критерії ефективності державного управління**

Виділяється ефективність галузевого, регіонального і місцевого управління і самоврядності.

Можна виділити і інші види ефективності, але всі вони, по суті, пов'язані з функціями держави, тобто з основними напрямками її діяльності, які виражають сутність і призначення державного управління. Міра реалізації цих функцій і визначає ефективність державного управління об'єктами і процесами.

У сучасному суспільстві з демократичним політичним устроєм і ринковою економікою держава виконує, зрозуміло, безліч функцій і обов'язків, які вельми складно оцінити з формалізованих позицій ефективності. Зрозуміло, що, наприклад, функція забезпечення духовного і фізичного здоров'я населення, розвитку освіти, захисту сім'ї, материнства і дитинства, виховання підростаючого покоління, стимулювання розвитку науки і національної культури насилу підводяться під показники економічною і навіть соціальною ефективності. Але це аж ніяк не повинно служити виправданням бездіяльності або самоусунення держави від відповідальності за їх якісне виконання.

Останнім часом ефективність державного управління часто розглядається з позиції двох вимірних складових: технічної ефективності і економічної ефективності.

*Технічна ефективність* державного управління визначається мірою досягнення цілей діяльності з врахуванням суспільних інтересів. Технічна ефективність відображає відповідність державного управління вимогам зовнішнього середовища з врахуванням впливу, який воно надає на стан суспільства. Вона зв'язана і кількісними, і якісними показниками, важливими характеристиками яких є їх оперативність і регулярність.

*Економічна ефективність* державного управління визначається як відношення вартості об'ємів наданих послуг до вартості об'ємів притягнених для цього ресурсів.

Економічна ефективність відображає внутрішнє положення справ в системі державного управління, її власну діяльність. Технічна ефективність відображає відповідність державного управління вимогам зовнішнього середовища з врахуванням впливу, який воно надає на стан суспільства. Вона зв'язана і кількісними, і якісними показниками, важливими характеристиками яких є їх оперативність і регулярність.

Як економічна категорія, економічна ефективність відображає відношення з приводу досягнення бажаного результату і виробленими при цьому витратами. Саме ефективність найбільшою мірою характеризує рівень економічного розвитку країни, прямо або побічно відображаючи якість, стан і рівень використання всіх видів ресурсів, залучених в процес виробництва.

Головна вимога до державного управління економікою – підвищення ефективності виробництва, яке виступає найважливішою якісною характеристикою виробництва, що відображає рівень розвитку виробничих сил і міру забезпечення потреб суспільства.

Економічна ефективність може розраховуватися на різних рівнях: на рівні національної економіки, окремих регіонів, галузей, підприємств, організацій, фірм, домогосподарств, а також на рівні окремих підприємницьких проектів.

При оцінці економічної ефективності на рівні національної економіки слід виходити з двох найважливіших складових: економічної ефективності і соціальної прийнятності. Це говорить про те, що вибір ефективної стратегії стійкого економічного розвитку повинен ґрунтуватися на реальній ресурсній базі і приносити економічну вигоду всьому суспільству. Оцінка ефективності функціонування економіки має бути пов'язана з динамікою добробуту народу, заснованою на послідовному підйомі продуктивних сил країни.

При цьому продуктивні сили слід розглядати в широкому їх розумінні – не лише як робочу силу, засоби праці і предмети праці, а як весь продуктивний потенціал країни, включаючи науково-творчий

потенціал, технологічні інновації, підприємницький ресурс, організаційно-структурні чинники і так далі.

Визначення будь-якого вигляду ефективності державного управління спирається на критерії і показники, які відображають стан об'єкту управління, отриманого в результаті управлінської дії з боку держави.

Для достовірної і обґрунтованої думки про ефективність державного управління використовується критерії і показники, що відображають результат управління і отриманий ефект. Виходячи з того, що ефективність державного управління є багатовимірною сукупністю, що включає безліч окремих і, в той же час, тісно взаємозв'язаних один від одного процесів і явищ, при визначенні ефективності державного управління використовується багатокритерійний підхід.

Для характеристики процесів, що відбуваються в економіці країн, що динамічно розвиваються, головним критерієм виступає нарощування суспільного виробництва на базі новітніх науково-технічних досягнень, що веде до зростання продуктивності праці, підвищення якості, різноманітності і технологічності продукції, що випускається. У соціальній сфері очевидне прагнення до здійснення принципу соціальної справедливості, з врахуванням, зрозуміло, закономірностей і форм сучасних суспільних стосунків, які в кожній країні своєрідні. У духовній сфері, принаймні, серед думаючих людей, зріє розуміння того, що кожна людина повинна розвиватися фізично, етично і естетично і самовідбутися як особа у вільному, демократичному суспільстві.

### **10.3 Показники ефективності державного управління**

При загальній оцінці ефективності функціонування економіки застосовується наступна система показників: ВВП, ВНП і НД – їх загальний об'єм і розрахунки на душу населення, структура національної економіки, виробництво основних видів продукції на душу населення, рівень і якість життя населення, показники економічної ефективності. Проте ця система у міру розвитку національної економіки може змінитися.

Найважливішими групами показників є наступні групи:

*Загальний об'єм і розрахунки на душу населення ВВП, ВНП і НД.* При їх зіставленні необхідно дотримувати наступні умови: по-перше, показники, що зіставляються, мають бути приведені до одного року або до одного і тому ж періоду; по-друге, їх необхідно привести до єдиної валюти з врахуванням купівельної здатності національних валют, тобто по паритетах їх купівельної здатності (ППС) і з врахуванням товарної структури ВВП, тобто з врахуванням споживчих витрат сімей, капіталовкладень (ринкових, платних товарів і послуг), соціальних послуг держави і інших поточних державних витрат (військових і цивільних,



тобто неринкових товарів і послуг). Якщо при зіставленні ці умови не дотримуються, то не відбивається реальна картина розвитку країни

*Галузева структура національної економіки.* Її аналіз проводиться по ВВП, підрахованому по галузях. При зіставленні рівня розвитку по галузевій структурі вивчаються співвідношення між матеріальним і нематеріальним виробництвом, галузями і крупними господарськими комплексами. Тут важливе значення має питома вага машинобудування, хімічній промисловості, тобто галузей, що забезпечують науково-технічний прогрес, а також питома вага паливно-енергетичного, агропромислового, будівельного, оборонного і інших комплексів.

*Виробництво основних видів продукції на душу населення.* Ці показники дозволяють судити про можливість країни задовольняти потребу в основних видах продукції, найбільш значимих для розвитку національної економіки (наприклад, виробництво електроенергії, виплавка сталі і виробництво верстатів, автомобілів, мінеральних добрив і ін.), а також про задоволення потреб населення в продуктах харчування, товарах тривалого користування (пральних машинах, телевізорах, холодильників і так далі)

*Рівень життя населення.* Оцінюється за такими показниками, як ВВП на душу населення, структура використання ВВП, особливо структура витрат на кінцевий вжиток (особистих споживчих витрат). Для аналізу рівня життя використовуються показники: споживча корзина, прожитковий мінімум, середня тривалість життя, рівень утворення населення, вжиток на душу населення основних продуктів харчування в калоріях і протеїновому вмісті, рівень кваліфікації трудових ресурсів, чисельність учнів і студентів на 10 тисяч населення, доля витрат на освіту у ВВП; а також показники, що характеризують розвиток сфери послуг (число лікарів на 10 тисяч населення, число лікарняних ліжок на 1 тисячу населення, забезпеченість житлом і так далі). Останніми роками для визначення якості життя застосовується індекс розвитку людського потенціалу (ІРЛП), використовуваний як альтернатива ВВП для зміни соціально-економічного розвитку країни. Він дозволяє оцінити характер і пріоритети в розвитку країни, дати наочне порівняння її досягнень.

### **Питання для самоперевірки**

1. *Методологія визначення ефективності публічного адміністрування*

2. *За допомогою яких показників оцінюється ефективність суспільного виробництва?*

3. *Дайте характеристику показника «рівень життя населення»*

4. *Що таке інтегральний показник людського розвитку?*

5. *Назвіть види ефективності державного управління*

## РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

### Основна література

1. Улибіна В.О. Публічне управління та адміністрування: конспект лекцій. Одеса: ОДЕКУ, 2013. 120 с.
2. Нагаєв В.М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник .Х.: ХНАУ, 2018. 278 с.  
<http://dspace.knau.kharkov.ua/jspui/bitstream/>

### Додаткова література

3. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / Запорізька державна інженерна академія; за ред. С. Чернова, В. Воронкової. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.
4. Державне управління: словник-довідник:/ Бакуменко В.Д., Безносенко Д.О., Варзар І.М. та ін. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 150 с.
5. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. Луцьк, 2000. 558 с.
6. Мельник А. Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А. Ю. Державне управління: підручник . Київ: Знання, 2009. 582 с.
7. Оболенський О. Ю., Борисевич С.О., Коник С.М. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни Публічне управління. Київ: НАДУ, 2011. 56 с.
8. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління:теоретико-методологічні засади: монографія/ Національна академія держ. управління при Президентові України. Одеса: Оптимум, 2009. 299 с.

### *Посилання на електронні ресурси ОДЕКУ:*

9. Електронна бібліотека ОДЕКУ. [www.library-odeku.16mb.com](http://www.library-odeku.16mb.com)
10. Репозитарій ОДЕКУ. <http://eprints.library.odeku.edu.ua/>

Навчальне електронне видання

Колонтай Світлана Миколаївна

**Публічне управління та адміністрування**

Конспект лекцій

**Видавець і виготовлювач**

Одеський державний екологічний університет

вул. Львівська, 15, м. Одеса, 65016

тел./факс: (0482) 32-67-35

E-mail: [info@odeku.edu.ua](mailto:info@odeku.edu.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 5242 від 08.11.2016