

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«ПРИДНІПРОВСЬКА ДЕРЖАВНА АКАДЕМІЯ БУДІВНИЦТВА  
ТА АРХІТЕКТУРИ»

КАФЕДРА МІЖНАРОДНОЇ ЕКОНОМІКИ

**МЕТОДИЧНІ ВКАЗІВКИ**  
до вивчення програмного матеріалу  
з дисципліни «Вступ до спеціальності»  
для студентів ступеня бакалавра спеціальності  
281 «Публічне управління та адміністрування»  
денної, заочної та дистанційної форм навчання

Дніпро  
2018

Методичні вказівки до вивчення програмного матеріалу з дисципліни «Вступ до спеціальності» для студентів ступеня бакалавра спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» денної, заочної та дистанційної форм навчання / Укладач: Варламова О. А. – Дніпро: ДВНЗ ПДАБА, 2018. – 48 с.

У методичних вказівках наведені матеріали до вивчення програмного матеріалу з дисципліни «Вступ до спеціальності» для студентів ступеня бакалавра спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

Укладач: Варламова О. А., ст викл. каф. міжнародної економіки ДВНЗ ПДАБА.

Відповідальний за випуск: Орловська Ю. В., д.е.н., проф., зав. каф. міжнародної економіки ДВНЗ ПДАБА

Рецензент: Чала В. С., к.е.н., доц. каф. міжнародної економіки ДВНЗ ПДАБА

Затверджено на засіданні  
кафедри міжнародної  
економіки ДВНЗ ПДАБА  
Протокол № 1/18 від 16.01.2018  
Зав. каф. Орловська Ю. В.

Затверджено на засіданні  
Президії методичної ради  
ДВНЗ ПДАБА  
Протокол № 4 (123) від 01.03.2018

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
Тема 1. Публічне адміністрування: поняття та наукові засади. Принципи і закони публічного адміністрування.....	4
1.1 Предметна область теорії публічного адміністрування.....	4
1.2 Поняття та види публічного адміністрування.....	5
1.3 Загальносистемні методологічні принципи публічного адміністрування.....	7
Тема 2. Публічна сфера – єдність економічної, соціальної та політичної сфер. Громадянське суспільство як суб'єкт публічного адміністрування.....	9
2.1 Взаємозв'язок економічної науки, соціології та політології.....	9
2.2 Публічне адміністрування і держава.....	10
2.3 Громадянське суспільство як суб'єкт публічного адміністрування.....	11
Тема 3. Публічне адміністрування та влада. Органи виконавчої влади в системі публічного адміністрування.....	13
3.1 Державна влада та державне управління.....	14
3.2 Центральні органи виконавчої влади.....	15
3.3 Місцеві органи виконавчої влади.....	17
Тема 4. Місцеве самоврядування та його роль у державному управлінні.....	19
4.1 Сутність та принципи місцевого самоврядування.....	19
4.2 Система і функції місцевого самоврядування.....	20
4.3 Організаційно-правові форми місцевого самоврядування в Україні.....	23
Тема 5. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень.....	25
5.1 Управлінська діяльність, її стадії.....	25
5.2 Класифікація управлінських рішень, вимоги до їх якості та результативності.....	26
5.3 Процес підготовки управлінського рішення.....	28
5.4 Системний підхід до підготовки і реалізації управлінських рішень.....	29
Тема 6. Механізми, органи, методи і стиль публічного адміністрування.....	31
6.1 Механізми публічного адміністрування.....	31
6.2 Форми, методи та стиль публічного адміністрування.....	32
Тема 7. Публічне адміністрування та економіка. Процес планування місцевого економічного розвитку.....	34
7.1 Публічне адміністрування та економіка.....	34

7.2	Публічне регулювання економічних процесів.....	35
7.3	Державне регулювання економікою.....	36
	Тема 8. Основні засади публічного адміністрування в соціальній сфері.....	37
8.1	Поняття соціальної сфери та її зміст.....	37
8.2	Основні компоненти соціальної сфери.....	39
8.3	Принципи, цілі та функції державного управління соціальною сферою.....	41
8.4	Основні види соціальної допомоги держави.....	42
8.5	Публічне адміністрування у сфері науки, культури та мистецтва.....	43
	Тема 9. Результативність та ефективність публічного адміністрування.....	45
9.1	Оцінка результатів діяльності публічної адміністрації.....	45
9.2	Високоєфективні публічні адміністрації.....	47
	ЛІТЕРАТУРА.....	48

## **ВСТУП**

Метою вивчення навчальної дисципліни «Вступ до спеціальності» є оволодіння теоретичними знаннями та практичними навичками з питань публічного адміністрування, зокрема застосування законів, принципів і методів в управлінні суб'єктами публічної сфери, а також формування комплексу практикоорієнтованих прийомів, необхідних для виконання функцій та реалізації повноважень співробітника суб'єкта публічного адміністрування.

**Тема 1. Публічне адміністрування: поняття та наукові засади. Принципи і закони публічного адміністрування**

**1.1 Предметна область теорії публічного адміністрування**

**1.2 Поняття та види публічного адміністрування**

**1.3 Загальносистемні методологічні принципи публічного адміністрування**

**1.1 Предметна область теорії публічного адміністрування**

Діяльність держави - різноманітний об'єкт, який вивчається багатьма науковими дисциплінами: теорією держави і права, адміністративного права, політологією, соціологією, соціологією управління, конфліктологією тощо.

Наприклад, політологія розглядає сутність і закономірності політичної діяльності держави. Політична соціологія вивчає соціальні

основи державних інститутів і соціальну обумовленість принципів, форм і методів їх функціонування. Юридичні науки досліджують правові аспекти функціонування державної влади. Соціологія управління дає змогу виявити універсальність саморегуляції соціальної системи [9].

**Публічне адміністрування** це багатопланове утворення. **Предметна область** публічного адміністрування окреслена основними поняттями: держава, політика, публічне управління й влада. У зв'язку з цим теорія публічного адміністрування є наукою **політичною і правовою**. Визначення теорії публічного адміністрування як науки політико-юридичної було б неповним, якщо не враховувати **соціальний аспект** [9]. Адже публічне адміністрування втілює в собі взаємодію держави та суспільства, а також взаємодію з різними елементами соціальної системи.

**Держава** - інститут публічної (політичної) влади и суспільний інститут, вища форма організації сучасного суспільства.

**Предметом публічного управління** є: функціональний аналіз держави, діяльність її органів влади як політико-правового інституту управління суспільством і утворених відповідних політико-правових і соціальних відносин.

## **1.2 Поняття та види публічного адміністрування**

**Управління** — це цілеспрямований вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей. Розвиток суспільства, окремих його сфер не можливий без встановлення і реалізації законів, правил, норм, алгоритму його поведінки [8].

**Управління** утворено людьми для **свідомої саморегуляції своєї життєдіяльності** і має таке ж саме важливе значення як сім'я і власність, мораль та право, спосіб виробництва і держава, знання й інформація тощо. Управління залежить від стану суспільства, ідеалів і цінностей.

**Суспільство** - цілісна, складна, динамічна самокерована система, розвиток якої підпорядкований об'єктивно діючим законам. Як складна система **суспільство складається із підсистем різного роду** (класи і нації, професійні, вікові та інші соціальні групи і прошарки, трудові колективи, громадські організації тощо) і розвивається під впливом **механізмів соціальної регуляції**.

**Соціальне управління** — це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. **Воно складається з двох типів:** саморегулювання суспільства і публічного адміністрування.

### **Специфіка публічного управління:**

1. Публічне управління спирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею.

2. Публічне управління поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила (норми) поведінки людей.

3. Держава наділяє публічне управління системною якістю.

4. Публічне управління відрізняється від державного тим, що воно здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо врегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування [9].

**Публічне управління** - це організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження, спираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль.

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

**Адміністрування** - це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державний службовець) [9].

**Публічна адміністрація** - система публічних інституцій та їх діяльності. При цьому ядром поняття «публічне» є «спільне, доступне для всіх, яке служить всім». А слово «адміністрація», яке походить від латинського ministrare («служити»), вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам.

**Публічна адміністрація** є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування.

### **Функції публічної адміністрації:**

1) управління суспільством у цілому;  
2) управління у сфері економіки (забезпечення матеріальних і духовних потреб усіх членів суспільства);

3) управління у сфері соціальних відносин (соціальна сфера життя суспільства включає в себе працю, охорону здоров'я, освіту,

науку, культуру, національні та релігійні взаємовідносини, соціальне та пенсійне забезпечення);

4) управління у сфері адміністративно-політичній (внутрішня і зовнішня політика);

5) управління в галузі культури та ідеології (до неї відносять конституційні норми про свободу слова, друку, інформації, наукової, творчої та викладацької діяльності, захист пам'яток історії та культури);

6) управління у сфері особистого життя людини (регулювання особистого життя людини державою мінімальне і можливе лише в тих межах, коли воно отримує суспільне значення (виховання дітей, моральних норм).

**Публічне адміністрування складається з:**

1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур;

2) громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення.

В умовах адміністративної реформи і ринкових перетворень в економіці зростає **активність недержавних формувань і структур**, які беруть дедалі більшу участь в управлінні не тільки громадськими, а й державними справами, у розв'язанні політичних, господарських і соціально-культурних проблем.

### **1.3 Загальносистемні методологічні принципи публічного адміністрування**

**Принципами** в науковій теорії називають основні положення, за допомогою яких вибудовується теорія і пояснюються факти, що аналізуються. **В системі публічного адміністрування принципи** - основні положення управлінської діяльності. Це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління.

**Суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування** є закріпленість їх у більшості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах. Деякі принципи закріплюються в низці форм: у вигляді політичних і правових норм, традицій та ідеологічних цінностей.

**Загальнометодичні принципи публічного адміністрування**

**1) Пріоритет державної політики.** У цьому контексті поняття політики означає спрямування діяльності держави, визначення

принципів, її цілей, завдань, основних форм і методів управлінської діяльності. **Політика** служить формою узагальнення та вираження інтересів і волі представників окремих соціальних груп чи суспільства в цілому. **Розроблений вищими органами влади й управління політичний курс (стратегія) є найважливішим фактором узгодження діяльності суб'єктів управління всіх рівнів.** Сформульовані центральними органами держави **економічна, соціальна, культурна, науково-технічна й інші види політики** служать основою адміністративно-державного управління в усіх його аспектах.

**2) Система управління - інформаційна система, її діяльність** безпосередньо залежить від того, яка інформація використовується управляючим суб'єктом. **Управляти суспільством і державою - значить діяти, володіючи достовірною об'єктивною інформацією.** **Принцип об'єктивності** - один із провідних у системі публічного управління. Дотримуватись цього принципу - значить **виходити з реального стану справ, а не з умовних передбачень; постійно аналізувати управлінські дії, приймати рішення на предмет їх відповідності завданням держави, закону і інтересів населення.**

**3) Принцип економії ентропії.** Поняття ентропії в теорії соціального управління позначає міру невизначеності ситуації. Принцип економії ентропії характеризує умови впорядкування системи. Чим менше вимір ентропії, тим вище впорядкованість суспільної системи.

**4) Принцип найменшої дії.** Його суть у спроможності відбирати з можливого арсеналу управлінських впливів ті, в результаті яких простежується мінімальний вимір ентропії. Інакше кажучи, **перехід об'єкта, що управляється, в планований стан здійснюється з найменшими руйнуваннями.** **Орієнтація на еволюційний розвиток суспільного життя (виключаються революції і перевороти).**

**5) Публічне адміністрування - цілеспрямована діяльність.** Він також означає **раціональне використання часу** одного з основних об'єктивних факторів суспільного життя.

**6) Публічне адміністрування - не всеохоплююча діяльність.** Його сфера обмежена самоорганізацією громадянського суспільства.

**7) Принцип зворотного зв'язку** - один із головних елементів управлінського суб'єктивно-об'єктивного відношення. **Принцип** потребує від управляючого суб'єкта постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії [9].

**Тема 2. Публічна сфера – єдність економічної, соціальної та політичної сфер. Громадянське суспільство як суб'єкт публічного адміністрування**

**2.1 Взаємозв'язок економічної науки, соціології та політології**

**2.2 Публічне адміністрування і держава**

**2.3 Громадянське суспільство як суб'єкт публічного адміністрування**

**2.1 Взаємозв'язок економічної науки, соціології та політології**

Досвід вивчення діяльності уряду дав деяким дослідникам підстави твердити, що політичний курс тісно пов'язаний із позитивними і негативними наслідками для економіки і соціальної сфери, що насправді політика відіграє важливу роль, адже є вираженням економічних інтересів різноманітних прошарків населення.

Деякі представники соціології прагнули застосувати економічні підходи для створення нових дослідницьких парадигм. Економіка нерозривно пов'язана із соціальними відносинами, а також із політикою та ідеологією. Для економічної науки, соціології і політології існує певне поле загальних проблем.

**Дія ринкових принципів у політичній сфері**

У соціальних і гуманітарних науках отримала велике поширення концепція раціонального вибору, сутність якої полягає в перенесенні принципів ринкової економіки на інші сфери суспільного життя [9]. Особливо чітко цей принцип простежується в політичній сфері. Ринкові принципи вибору в політичній сфері аналізуються в працях Г.Тейлора, И.Шумпетера, Дж.Даунсата ін. Вони розглядають уряд, парламент, партії і виконавчі органи як інститути і організації, які складаються з індивідів, що переслідують у політичній сфері свої інтереси за принципом ринкової конкуренції у сфері економіки. При цьому головна їх мета - обрання на політичну посаду. Для здійснення власних цілей вони пропонують привабливі програми. Політичні діячі, що беруть участь у виборах, пропонують як товар свої політичні програми, в той час як виборці купують цей товар, вважаючи, що він принесе їм вигоду. Політика також є ареною жорсткої конкуренції. До того ж, у будь-якому державному утворенні існує конкуренція між службовцями в питанні просування по кар'єрній драбині. Конкуренція властива не лише ринку, а й політичному сектору.

## 2.2 Публічне адміністрування і держава

Розглядаючи сутність суспільного управління, неможливо обминути такий суспільний інститут, таку категорію як «держава». Це той інститут, що супроводжує людство протягом майже усієї його історії та відіграє якнайважливішу роль у забезпеченні життєдіяльності людини і суспільства.

1. Держава розглядається як юридичний взаємозв'язок людей» які живуть на певній території. Вона належить усім її громадянам, а не тим, хто в той або інший момент очолює її органи влади.

У демократичних правових державах **народ** вважається джерелом і носієм державності та володіє правом на зміну будь-якої влади і її конкретних осіб.

2. Держава є формою суспільства, за допомогою якої воно стає впорядкованим, сталим, і, як наслідок, розвивається. Цим зумовлюється, що держава має спиратися на всі форми власності та обслуговувати всі соціальні прошарки населення. Значення держави полягає в тому, що вона надає рівні права, свободи та можливості для своїх громадян. Тим самим держава за напрямками своєї діяльності надає соціальні послуги всьому суспільству.

3. Держава має керуватися правовими нормами.

Особливого значення набуває чіткий поділ влади по горизонталі та вертикалі, за якого ніхто б не міг узурпувати владу, що належить всім громадянам спільно, а не комусь окремо. У цьому аспекті призначення держави полягає в тому, щоб забезпечити правове регулювання суспільних процесів.

4. Держава становить собою механізм віддзеркалення та забезпечення спільних для всіх, інтегрованих потреб, інтересів і цілей життєдіяльності людей, які мають єдине громадянство. У зв'язку з цим держава виступає механізмом збереження та розвитку цілісності, організованості й упорядкованості суспільства.

5. Держава через власні механізми та апарат забезпечує здійснення своїх конституційно визначених завдань і функцій.

6. Держава виступає як система представлення спільноти людей на світовій арені у взаємовідносинах з іншими країнами та народами [8].

Разом з тим типове виявляється в умовах і чинниках, які у кожній країні своєрідні, а часом і унікальні. Не можна не враховувати географічне середовище, ґрунтово-кліматичні умови, геополітичне положення, систему комунікацій, природно суспільні форми життєдіяльності народів, що склалися, історико-культурну спадщину, а в структурі суб'єктивного чинника — стан і організацію

продуктивних сил, соціальну структуру суспільства, національний склад населення, менталітет людей, їх традиції і звичаї, освіту й інформованість, підготовленість лідерів управлінського персоналу та багато іншого.

Загалом, процес суспільного управління знаходиться у структурі розумової і практичної діяльності людей. Це найскладніша інтелектуальна робота, що вимагає поєднання знань, таланту і досвіду. **В управлінському рішенні**, зокрема загальнодержавного значення, має бути представлений синтез історичного і сучасного, теоретичного знання та практичного досвіду, перспективного і кон'юнктурного, загального й одиничного, спільного й особливого, інтересів влади і громадянина тощо [1].

**Можна виділити декілька суспільних функцій держави**, які притаманні їй на сучасному етапі і на реалізацію яких спрямована система державного управління:

- **політична** (забезпечення цілісності того суспільства, формою якого вона виступає);
- **соціальна** (забезпечення прав і свобод кожного громадянина);
- **економічна** (створення організаційно-правових умов ефективної економічної діяльності суспільства);
- **екологічна** (створення нормативно-правових умов захисту та безпеки довкілля);
- **зовнішня** (зміцнення співробітництва з іншими державами, сприяння розвитку міждержавних структур) .

**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.**

**Державна політика** має закріплюватися державно-правовими структурами, бути відомою і зрозумілою суспільству. **Питання формалізації, закріплення та реалізації політики** постають найбільш актуально при створенні державою умов для формування та розвитку громадянського суспільства.

### **2.3 Громадянське суспільство як суб'єкт публічного адміністрування**

Проблема визначення **поняття «громадянське суспільство»** (англ. Civil society) є об'єктом обговорення не тільки в політології, але й у філософії, соціології, юриспруденції, а також інших науках, адже воно має тривалу та складну історію.

**Держава виділилася з суспільства** на певному ступені його зрілості і залежить від розвиненості суспільства. Яке суспільство, така й держава. В міру розвитку суспільства, переходу його від нижчого ступеня до вищого, змінюється і держава. З удосконаленням суспільства держава стає демократичною (у ній здійснюються народовладдя, економічна свобода, свобода особи), а з формуванням громадянського суспільства держава стає правовою.

**Суспільством** можна назвати спільноту людей, яка створюється на засадах взаємних інтересів, взаємного співробітництва. Це система взаємодії людей, що пов'язані між собою інтересами у сфері виробництва, обміну, споживання життєвих благ і встановлюють межі поведінки за допомогою соціальних норм (у тому числі – юридичних).

**У кожному суспільстві є своя система відносин: економічних** (форми власності, виробництво, розподіл, обмін та ін.); **соціальних** (відносини між різними групами населення); **політичних** (ставлення груп населення до політичної влади, участь громадян та їх об'єднань у політиці); **ідеологічних або духовних** (культура, характер світогляду) [13].

**Кожне суспільство має свої суб'єкти соціального спілкування:** особа, сім'я, стан, клас, група, нація, держава та ін. **Суспільство** – складна динамічна система взаємозв'язків людей, об'єднаних сімейними узами, груповими, становими, класовими, національними відносинами. **Основними елементами, що визначають суспільство,** є власність, праця, сім'я.

**Громадянське суспільство** – це система взаємодії в межах права вільних і рівноправних громадян держави, їх об'єднань, що добровільно сформувалися та перебувають у відносинах конкуренції і солідарності, поза безпосереднім утручанням держави, покликаної створювати умови для їх вільного розвитку. **Не кожне суспільство можна назвати громадянським суспільством,** тобто суспільством із достатньо розвинутими економічними, культурними, правовими і політичними відносинами між його членами; незалежним від держави, але взаємодіючим із нею.

Початок формування громадянського суспільства у країнах Європи і Америки припадає на XVI-XVII ст.ст.

**Можна виділити три етапи становлення громадянського суспільства:**

1. XVI-XVII ст.ст. Процес визрівання передумов (економічних, політичних, ідеологічних) розвитку буржуазного суспільства, усунення юридичної нерівності, обмеження політичної влади правом.

2. Кінець XVII – кінець XIX ст.ст. Формування громадянського суспільства в найбільш розвинутих буржуазних країнах на засадах загальної юридичної рівності, вільного підприємництва і приватної ініціативи.

Формальна рівність відкриває можливості для прояву індивідуальності: з'являється громадянин як самостійний суб'єкт, що усвідомлює себе індивідуальним членом суспільства. Він конституційно наділений певним комплексом прав, свобод і водночас несе відповідальність перед суспільством.

3. Рубіж XIX – XX ст.ст. Розвиток постіндустріального суспільства; відокремлення влади від власності; перехід управління громадськими справами практично до рук вчених-спеціалістів (менеджерів) із збереженням інститутів традиційної демократії та політичного плюралізму. Розширення і поглиблення рівноправності людей [13].

**Ознаки громадянського суспільства у його співвідношенні з державою:**

- 1) не існує до держави і поза державою;
- 2) розвивається самостійно без прямого втручання держави;
- 3) складається із суб'єктів – вільних і рівноправних громадян і об'єднань, що добровільно сформувалися і знаходяться у відносинах конкуренції і солідарності;
- 4) має певний пріоритет перед державою, проте зацікавлено в добробуті держави і сприяє її розвитку;
- 5) справляє вплив на створення і функціонування державних органів у власних інтересах;
- 6) має право жадати від держави захисту життя, здоров'я, безпеки громадян, не допускаючи її втручання в їх приватні інтереси;
- 7) формує право, що формулюється державою в законах та інших нормативно-правових актах, гарантує і захищає її від порушень.
- 8) розвивається і взаємодіє з державою в межах права [13].

**ТЕМА 3. Публічне адміністрування та влада. Органи виконавчої влади в системі публічного адміністрування.**

**3.1 Державна влада та державне управління**

**3.2 Центральні органи виконавчої влади**

**3.3 Місцеві органи виконавчої влади**

### **3.1 Державна влада та державне управління**

**Сутність державної влади** полягає в тому, що, відображаючи загальну волю громадян держави, вона справляє цільовизначальний, організуючий, регулюючий вплив на все суспільство.

**Втілення державної влади в діяльність органів державної влади через такі засоби її здійснення**, як політика, адміністративні акти, правові норми, економічне стимулювання, ідеологічний вплив, способи примусу забезпечує функціонування державно-владного механізму.

**Державне управління є одним із видів діяльності зі здійснення державної влади** (поруч із законотворенням і правосуддям), яке полягає у практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення в життя вимог законодавства і здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних об'єктів.

**Виконавча влада** — одна з трьох гілок державної влади відповідно до принципу поділу влади. Розробляє і втілює державну політику, спрямовану на забезпечення виконання законів, та керує сферами суспільного життя. Має можливість самостійно приймати рішення, необхідні для виконання цих завдань, проте є підзвітною законодавчій гілці влади. За дотриманням чинного законодавства, в тому числі і органами виконавчої влади, слідує судова влада [8].

**Виконавча влада реалізується державою через уряд і його органи на місцях.** Уряд здійснює верховне політичне керівництво і загальне керування справами суспільства. Уряд покликаний забезпечити охорону існуючого порядку, захист зовнішніх інтересів держави, здійснення економічних, соціальних та інших функцій у сфері державного управління. **Органи виконавчої влади в Україні** - це система центральних і місцевих, одноособових і колегіальних, органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції на чолі з Кабінетом Міністрів України, що відповідно до Конституції та законів України забезпечують виконання Конституції України, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України в найважливіших сферах суспільного і державного життя України [8].

**За суб'єктами діяльності органи виконавчої влади України представлені системою органів державної влади України у складі:** 1) Кабінету Міністрів України; 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) місцевими органами виконавчої влади (обласні, районні адміністрації, Київська міська державна

адміністрація, а також територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади).

**За формою діяльності органи виконавчої влади України, як правило, є єдиноначальними.** Тобто органи виконавчої влади очолюються керівником, який самостійно організовує та несе відповідальність за його діяльність.

**За способами діяльності органи виконавчої влади в Україні здійснюють систему функцій:** управлінську, виконавчу, бюджетно-фінансову, матеріально-технічну, контрольну, правоохоронну діяльність тощо.

Діяльність органів виконавчої влади ґрунтується на певних принципах - керівних засадах їх організації та діяльності. **Серед таких принципів Закон виділяє:** принцип верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Органи виконавчої влади є досить різноманітними. **Їх можна класифікувати за такими критеріями, як походження, порядок організації та діяльності, характер компетенції, час дії, назва тощо.** За походженням - первинні (Кабінет Міністрів України) та похідні (центральні та місцеві органи виконавчої влади); за порядком організації та діяльності - колегіальні (Кабінет Міністрів України та Ін.) та єдиноначальні (міністерства, державні 36 комітети та ін.); за характером компетенції - загальної (Кабінет Міністрів України), галузевої (Міністерство охорони здоров'я та ін.), міжгалузевої (Міністерство фінансів України та Ін.), спеціальної (Служба безпеки України та ін.); за часом дії - постійні (Кабінет Міністрів України та Ін.), тимчасові (спеціально створені органи); за назвою - кабінет, міністерство, державний комітет, служба тощо.

### **3.2 Центральні органи виконавчої влади**

**Кабінет Міністрів України — вищий орган у системі органів виконавчої влади України,** який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства та інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Він відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України (ст. 113 Конституції України) [7].

В умовах реалізації в Україні конституційно-правової реформи Кабінет Міністрів України набуває якісно нового конституційного

статусу - **трансформується у вищий орган державної влади**, поряд з Верховною Радою України та Президентом України. Кабінет Міністрів України перетворюється з технологічного органу державної влади в політичний. Ключовою політичною фігурою в державі стає голова Кабінету Міністрів України - Прем'єр-міністр України. Він призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. До складу Кабінету Міністрів України входять також Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри.

**Роботою Кабінету Міністрів керує Прем'єр-міністр.** Він спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою України та інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів, координує діяльність Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів, керівників інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, які забезпечують виконання покладених на них завдань відповідно до їх повноважень.

**Міністри як члени Кабінету Міністрів** беруть участь у виконанні Програми діяльності Кабінету Міністрів, реалізації державної політики у доручених їм сферах державного управління, здійснюють управління в цих сферах, спрямовують і координують діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до їх відання.

**Діяльність Кабінету Міністрів України забезпечується Секретаріатом Кабінету Міністрів України.** Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення Кабінету Міністрів України.

#### **Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади**

Важливою ланкою у системі органів виконавчої влади є підвідомчі Кабінету Міністрів міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. **Міністерства** - центральні органи виконавчої влади, покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя. На сьогодні в Україні діє 17 міністерств: Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство доходів і зборів України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство культури України, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство промислової

політики України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України. Процедура призначення міністрів регулюється Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [8]. Між міністерствами розподіляється весь спектр урядової політики. Міністерства є єдиноначальними органами. Кожне з них є головним органом у системі органів виконавчої влади у визначеній йому сфері діяльності.

**Міністерство очолює міністр**, який входить до складу Кабінету Міністрів і несе персональну відповідальність за роботу міністерства.

**У міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади існують колегії.**

**Державний комітет** є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів України чи міністрів. Державний комітет вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет очолює його голова.

Окрім державних комітетів, на сьогодні в Україні діє ряд інших центральних органів виконавчої влади, прирівняних у своєму правовому статусі до держкомітетів, - **Національне космічне агентство України, Пенсійний фонд України, Головне контрольно-ревізійне управління та ін.** [8]. **Виключний перелік державних органів, які мають спеціальний статус**, що зумовлений їх специфічними функціями, та які не віднесені до жодної з гілок державної влади, встановлений безпосередньо в Основному Законі України. За його змістом до таких державних органів відносяться **прокуратура, Служба безпеки, Центральна виборча комісія, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет, Нацдержслужба тощо** [8].

### **3.3 Місцеві органи виконавчої влади**

Важливу роль у системі органів виконавчої влади відіграють місцеві державні адміністрації, які є **місцевими органами виконавчої влади**. Вони, відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації", здійснюють функції виконавчої влади, забезпечують досягнення визначених Конституцією та законами

України завдань і цілей безпосередньо на місцях в областях, районах. **Основними засадами діяльності місцевих державних адміністрацій** є: відповідальність перед людиною і державою за свою діяльність; верховенство права; законність; пріоритетність прав людини; гласність; поєднання державних і місцевих інтересів; відповідальність перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України; підзвітність і підконтрольність органам виконавчої влади вищого рівня тощо.

**Місцеві державні адміністрації** є єдиноначальними органами виконавчої влади, мають статус юридичної особи. Владні повноваження цих державних органів реалізуються одноособово їх керівниками - головами місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів. У здійсненні своїх повноважень вони відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

**Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій**, а саме в галузях: — **економічного та соціального розвитку** — розробка програм соціально-економічного розвитку і забезпечення їх виконання; — **бюджету і фінансів** — складання проекту відповідного бюджету і забезпечення його виконання; — **управління майном, приватизації та підприємництва** — здійснення на відповідній території управління об'єктами, що перебувають у переданій до сфери управління державної адміністрації власності; — **містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку** — організація експертизи містобудівної документації, забезпечення обслуговування населення підприємствами вказаних галузей; — **використання та охорони земель, природних ресурсів і довкілля** — розробка і забезпечення виконання програм у сфері екології; — **науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення та соціального захисту** — реалізація державної політики в цих сферах; — **зайнятості населення, праці та заробітної плати** — реалізація державних гарантій у сфері праці; — **міжнародних та зовнішньоекономічних відносин** — забезпечення сприяння розвитку міжнародного співробітництва; — **оборонної роботи** — забезпечення законодавства про військовий обов'язок [8].

**Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.** Крім голови, до їх складу входять заступники голови, керівники департаментів, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів. У межах бюджетних асигнувань голови місцевих державних адміністрацій визначають структуру, затверджують штатний розпис місцевих державних адміністрацій та положення про її структурні підрозділи. Рекомендаційний перелік їх управлінь, відділів та інших структурних підрозділів та типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України.

#### **ТЕМА 4. Місцеве самоврядування та його роль у державному управлінні**

##### **4.1 Сутність та принципи місцевого самоврядування**

##### **4.2 Система і функції місцевого самоврядування**

##### **4.3 Організаційно-правові форми місцевого самоврядування в Україні**

##### **4.1 Сутність та принципи місцевого самоврядування**

Одною з найбільш важливих ознак побудови демократичної держави є розвиток **місцевого самоврядування**.

У відповідності до ст.140 Конституції України **місцеве самоврядування** є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України.

**Сутність місцевого самоврядування** полягає у гарантованому державою праві територіальної громади, громадян і їх органів в інтересах населення вирішувати в межах чинного законодавства і під власну відповідальність значну частину місцевих питань.

**Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах:** народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування. *Принцип народовладдя* передбачає, що територіальні громади, у відповідності до Конституції і законів України, здійснюють свою владу на містах безпосередньо (місцеві референдуми, вибори, загальні

збори громадян, місцеві ініціативи) і через представницькі органи (міські ради, сільських, селищних, міських голів). *Принцип законності* передбачає, що місцеве самоврядування базується на положеннях Конституції і законах України, а також підзаконних і нормативно-правових актах. *Принцип гласності* полягає у тому, що всі суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження відкрито, публічно, їх діяльність висвічується місцевими ЗМІ. *Принцип колегіальності* віддзеркалюється у організаційно-правових нормах діяльності органів місцевого самоврядування (ради). *Принцип поєднання місцевих і державних інтересів* віддзеркалюється у співробітництві з органами державної влади, передачі їм частини повноважень. *Принцип виборності* передбачає, що депутати місцевих рад, а також сільські, селищні і міські голови є виборними. *Принцип правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень*. Правова автономія означає, що органи місцевого самоврядування наділені власними, властивими тільки їм повноваженнями, які закріплені Конституцією і діючим законодавством України. *Принцип підпорядкованості і відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб* передбачає, що їх діяльність підлягає суспільному контролю з боку територіальних громад, наприклад у формі суспільних слухань, зустрічей з депутатами рад і посадовими особами органів місцевого самоврядування. *Принцип державної підтримки і гарантії місцевого самоврядування* держава бере участь у формуванні бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує. Держава гарантує судовий захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування [12].

#### **4.2 Система і функції місцевого самоврядування**

Важливою ознакою місцевого самоврядування є його системний характер. Місцеве самоврядування, зазначається в Конституції України, здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і *через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи*. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є *районні та обласні ради*. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати *будинкові, вуличні, кварталні та інші органи самоорганізації населення* і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна (ст. 140).

Стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає основні принципи побудови *системи місцевого самоврядування та її складові елементи*.

*Система місцевого самоврядування має свою внутрішню побудову* - структуру місцевого самоврядування, яка є складною і різнорівневою за своїм характером. Вона представлена сільськими, селищними, міськими, районними у містах (у разі їх створення), обласними та Київською міською радами та їх посадовими і службовими особами; сільськими, селищними, міськими головами; органами самоорганізації населення на місцях (будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення). *Сільська, селищна, міська рада* є органом місцевого самоврядування, який представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від імені та в її інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 10 Закону).

*Виконавчі органи (виконавчий комітет, відділи й управління та інші виконавчі органи галузевої та функціональної компетенції) сільських, селищних, міських рад* створюються вказаними радами та є їм підконтрольними та підзвітними (частини 1. 2 ст. 11 Закону).

Очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях *сільський, селищний, міський голова* - посадова особа, яка обирається відповідною територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною перед нею, а також відповідальною перед відповідною радою (ч. 2 ст. 141 Конституції України, статті 12,42 Закону). *Сільський, селищний, міський голова* має особливий правовий статус у системі місцевого самоврядування села, селища, міста. Чинний Закон про місцеве самоврядування визначає *сільського, селищного, міського голову як головну посадову особу самої територіальної громади*.

*Суттєвою особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, властивий механізму держави*. Натомість існує єдність представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування.

**Функції місцевого самоврядування** - це визначені Конституцією і законами України основні напрямки і види діяльності місцевого самоврядування в Україні. Функції місцевого самоврядування є багатоманітними і різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями.

У першу чергу, *функції місцевого самоврядування поділяються за об'єктами* - політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні) та інші функції місцевого самоврядування.

*Політичні функції місцевого самоврядування*, як правило, пов'язані з реалізацією форм безпосередньої демократії на місцях відповідно до Конституції та законів України. Політичні функції місцевого самоврядування передбачають: забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; забезпечення проведення місцевих виборів та інших форм безпосередньої демократії на місцях; об'єднання в асоціації місцевого самоврядування тощо.

*Економічні функції місцевого самоврядування* передбачають управління майном, що є у комунальній власності; утворення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; утворення позабюджетних цільових коштів; регулювання земельних відносин; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів та ін.

*Соціальні функції місцевого самоврядування* це, перш за все, затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; затвердження містобудівних програм; управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам; подання соціальної допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, а також військовослужбовцям, звільненим у запас або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям; вирішення у встановленому законом порядку питань опіки й піклування; здійснення контролю за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці та ін.

*Культурні функції*: затвердження програм культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; управління закладами освіти і культури, які належать територіальним громадам: заснування місцевих ЗМІ відповідних місцевих рад; оголошення об'єктів, що мають історичну, культурну або наукову цінність пам'ятками історії або культури. *Екологічні функції*: здійснення суб'єктами місцевого самоврядування такої діяльності, як організація територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; оголошення природних об'єктів, що мають екологічну цінність, пам'ятками природи тощо.

*Функції місцевого самоврядування також можуть бути класифіковані за суб'єктами місцевого самоврядування, що дає*

підстави виділити функції територіальних громад; функції місцевих рад; функції виконавчих органів; функції сільських, селищних і міських голів; функції органів самоорганізації населення тощо [8].

### **4.3 Організаційно-правові форми місцевого самоврядування в Україні**

З метою реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування суб'єкти місцевого самоврядування, відповідно до Конституції та законів України, здійснюють певну діяльність, яку називають *організаційно-правовими формами місцевого самоврядування*.

Кожному суб'єкту місцевого самоврядування властиві власні, передбачені чинним законодавством України організаційно-правові форми, які визначають оптимальний механізм для реалізації функцій місцевого самоврядування.

*Основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад*, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування в межах Конституції і законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, а також місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

*Місцевий референдум* є формою безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найбільш важливих рішень місцевого значення шляхом прямого таємного голосування. Це форма здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є *загальні збори громадян*. На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами територіальної громади села, селища чи міста, загальні збори громадян проводяться за місцем їх проживання у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення.

Поширеними формами участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого самоврядування, що знайшли своє відображення в Законі, є *місцеві ініціативи та громадські слухання*. *Представницька функція*

*сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад* проявляє себе в тому, що вони передусім є демократичним інструментом вияву волі й інтересів як відповідної територіальної громади загалом, так і окремих груп її членів. Адже територіальні громади є неоднорідними за своїми соціальними та іншими ознаками, і цей процес соціальної структуризації наростатиме у зв'язку з розвитком ринкових відносин. Ради ж як представницькі органи цих територіальних громад є важливою формою вияву та акумуляції волі й інтересів своїх виборців, цивілізованою формою співробітництва різних політичних та соціальних сил на місцевому рівні.

Що ж стосується інших *функцій (установчої, контрольної та розпорядчої)*, то найбільш повно вони матеріалізуються в процесі створення радами своїх виконавчих органів, затвердження, призначення чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення контролю за цими органами та посадовими особами, а також безпосередньому вирішенні найбільш важливих, доленосних питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

*Особливістю конституційно-правового статусу районних та обласних рад є те, що вони не мають своїх власних виконавчих органів*, з огляду на це, їх окремі функції мають брати на себе місцеві державні адміністрації. Основною формою прояву активності, життєдіяльності ради є її сесія. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій, якими ці пленарні засідання супроводжуються. Сесії скликаються в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал.

Важливою організаційно-правовою формою роботи рад є їх *постійні та тимчасові комісії*. *Постійні комісії ради* є органами ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Вони обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії.

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

кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, і теж готують висновки з цих питань.

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

*Свої особливості має структура районних та обласних, а також районних у містах рад.* Ці ради очолюють їх голови, які обираються із числа депутатів рад. Таким же шляхом обираються заступники голів цих рад.

*Голова районної, обласної ради* організує роботу в цій раді, є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради, підписує рішення ради, протоколи її сесій, представляє ради у відносинах з іншими органами та організаціями, очолює виконавчий апарат ради, організує роботу президії (колегії) ради та здійснює інші функції, передбачені Законом.

## **ТЕМА 5. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень**

### **5.1 Управлінська діяльність, її стадії**

### **5.2 Класифікація управлінських рішень, вимоги до їх якості та результативності**

### **5.3 Процес підготовки управлінського рішення**

### **5.4 Системний підхід до підготовки і реалізації управлінських рішень**

### **5.1 Управлінська діяльність, її стадії**

**Управлінська діяльність** — сукупність вироблених історичним досвідом науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління.

Управлінська діяльність вирізняється *інтелектуальним характером*, що виражається в її спрямованості на вироблення, прийняття та практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати у бажаному напрямі стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність людей.

Управлінська діяльність завжди виступає *колективістською*, оскільки здійснюється в колективі певного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування та одночасно передбачає взаємодію з колективом людей в інших органах по вертикалі й по горизонталі. У

ній має місце спеціалізація за певними предметами, змістом і видами, яка вимагає кооперації з метою досягнення комплексної реалізації компетенції органу і в цілому функцій державного управління [2].

**Стадії управлінської діяльності** — це послідовні етапи її здійснення зі своїм особливим набором форм і методів. Стадії мають логічний зв'язок і утворюють у сукупності певний цикл управлінських дій.

Можна виокремити сім стадій управлінського процесу:

- аналіз і оцінювання управлінської ситуації;
- прогнозування і моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження та зміни стану управлінської ситуації;
- розробка необхідних правових актів або організаційних заходів;
- обговорення і прийняття правових актів і здійснення організаційних заходів;
- організація виконання прийнятих рішень (правових і організаційних);
- контроль виконання й оперативне інформування;
- узагальнення проведених етапів управлінської діяльності, оцінка нової (результативної) ситуації.

Кожна зі стадій відрізняється набором інтелектуальних і практичних дій і несе певне функціональне навантаження.

Управління завжди здійснюється з метою досягнення певних цілей, а реалізація цілей будь-якого організаційного формування забезпечується шляхом прийняття і виконання численних рішень.

## **5.2 Класифікація управлінських рішень, вимоги до їх якості та результативності**

**Вироблення рішення** — це творчий процес вибору однієї або декількох альтернатив із множини можливих варіантів дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Воно є процесом, який реалізується суб'єктом управління та визначає дії, спрямовані на досягнення наперед визначеної цілі в певній фактичній чи запроектованій ситуації.

Вироблення управлінського рішення — творча, вольова дія суб'єкта управління на основі знання об'єктивних законів функціонування керованої системи й аналізу інформації про це, яка полягає у виборі цілі, програми і способів діяльності з її досягнення або у зміні цілі. У широкому значенні **управлінське рішення** розглядається як акт реалізації влади з вибором способу дій у конкретній ситуації, що становить основу процесу управління.

Потреба в прийнятті рішення виникає у зв'язку із зовнішніми обставинами (припис вищестоящого органу управління, координація і регулювання відносин з іншими органами управління) і внутрішніми (відхилення від заданих параметрів діяльності, виникнення резервів, порушення дисципліни, заохочення працівників тощо). Рішення є відповідною реакцією на внутрішні й зовнішні впливи. Вони спрямовані на розв'язання проблем і максимальне наближення до заданої цілі [8].

**Управлінські рішення можна класифікувати:**

*За характером цілей* рішення, які приймаються, можуть бути: стратегічні, тактичні, оперативні.

*За функціональним змістом*, тобто за відношенням до загальних функцій управління, управлінські рішення поділяються на: планові рішення, організаційні, технологічні, прогнозуючі.

*За рівнями ієрархії систем управління* розрізняють управлінські рішення: на рівні великих систем; на рівні підсистем; на рівні окремих елементів системи. *Залежно від характеру організації розробки рішень* виділяють: одноособові, колегіальні, колективні.

*За причинами виникнення управлінські рішення* поділяють на: ситуаційні, пов'язані з характером обставин, що виникають; рішення, що виникають за приписом (розпорядженням) вищестоящих органів; програмні, пов'язані із включенням даного об'єкта управління в певну структуру програмно-цільових відносин, заходів; ініціативні, пов'язані з виявленням ініціативи; епізодичні й періодичні, що впливають із періодичності відтворювальних процесів у системі.

*Залежно від методів розробки управлінські рішення* бувають: графічні, з використанням графоаналітичних підходів (сіткових моделей і методів, стрічкових графіків, структур них схем); математичні, які передбачають формалізацію уявлень, відносин, пропорцій, термінів, подій, ресурсів; евристичні, пов'язані з широким використанням експертних оцінок, розробки сценаріїв, ситуаційних моделей.

*За організаційним оформленням управлінські рішення* поділяють на: жорсткі, що однозначно задають подальший шлях їх втілення; орієнтовні, що визначають напрямок розвитку системи; гнучкі, що змінюються відповідно до умов функціонування і розвитку системи; нормативні, що задають параметри протікання процесів у системі.

Другий підхід до класифікації пов'язаний з характером завдань, що вирішуються: економічних, організаційних, технологічних, технічних, екологічних та ін. [8].

До управлінських рішень висувається низка вимог: усестороння обґрунтованість; своєчасність; необхідна повнота змісту; повноважність (владність); узгодженість з раніше прийнятими рішеннями. Врахування наведених вимог забезпечує **якість управлінських рішень**, під якою слід розуміти рівень його відповідності характеру вирішуваних завдань функціонування і розвитку певних соціальних систем.

**До чинників, які визначають якість, результативність і ефективність управлінських рішень належать:**

- об'єктивні закони суспільного розвитку, пов'язані з прийняттям і реалізацією управлінського рішення;
- чітке формулювання цілі — для чого приймається управлінське рішення, які реальні результати можуть бути досягнуті, як виміряти і зіставити поставлену ціль і досягнуті результати;
- обсяг і цінність інформації, на основі якої приймається рішення;
- термін розробки управлінського рішення;
- організаційні структури управління;
- форми і методи здійснення управлінської діяльності;
- методи і методики розробки і реалізації управлінських рішень;
- суб'єктивність оцінки варіанта вибору рішення;
- стан управлінської і керованої системи (психологічний клімат, авторитет керівника, професійно-кваліфікаційний склад);
- система експертних оцінок рівня якості й ефективності управлінських рішень [8].

### **5.3 Процес підготовки управлінського рішення**

Результативність, ефективність і якість управлінських рішень досягаються тільки за умови дотримання певної послідовності їх підготовки, прийняття та реалізації. Для цього встановлюють порядок здійснення окремих операцій, пов'язаних зі збиранням, рухом, зберіганням, обробкою, аналізом інформації, забезпеченням нею структурних підрозділів і окремих виконавців, а також визначають інші дії, зумовлені потребою розв'язання певних завдань. Складність завдань державного управління вимагає *застосування системного підходу до підготовки і реалізації управлінських рішень*, який передбачає: розгляд керованого об'єкта як системи; віднесення проблеми, що розглядається, до компетенції окремого рівня управління, який виступає складовою загальної системи управління; локалізацію ситуації в межах системи, що розглядається; типізацію процесу прийняття рішень.

**У цілому процес підготовки, прийняття і реалізації управлінського рішення включає такі етапи і стадії.**

*Етап підготовки управлінського рішення.* Об'єднує: визначення цілі (сукупності цілей); збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування розвитку ситуації і формування проблем; генерування варіантів можливих управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень. *Етап прийняття і реалізації управлінського рішення охоплює:* прийняття рішення (вибір одного, найбільш ефективного варіанта дій); доведення управлінських рішень до виконавців; складання плану реалізації управлінських рішень; організацію виконання управлінських рішень; контроль за виконанням управлінського рішення.

*За характером проміжного результату цей процес можна поділити на три етапи:* ціле виявлення, розробка і прийняття рішень, організація виконання і контроль.

*Вибір критеріїв управлінських рішень у державному управлінні має здійснюватись виходячи з того, як кінцевий результат управлінського рішення вписується в запит суспільства і задовольняє суспільний розвиток. Це вимагає при порівнянні альтернатив управлінських рішень використовувати комплекс економічних, соціальних, політичних, організаційних критеріїв. За основу необхідно взяті критерії загальної соціальної та спеціальної соціальної ефективності державного управління [2].*

#### **5.4 Системний підхід до підготовки і реалізації управлінських рішень**

Системний підхід до підготовки і реалізації управлінських рішень вимагає комплексного його забезпечення стосовно змісту. *Основними складовими такого комплексу є:* правове, інформаційне і документальне, організаційне, технічне, психологічне, консультативно-дорадче забезпечення. *Правове* забезпечення передбачає всебічне використання засобів і форм юридичного впливу на суб'єкт і об'єкт управління з метою забезпечення високої якості підготовки і реалізації управлінського рішення і включає: вироблення довготривалих або одночасних локальних нормативних актів що регулюють функціональні й правові відносини підлеглості та відповідальності у процесі вироблення і реалізації рішення; підготовку пропозиції про зміну чинних чи застарілих таких, що втратили силу нормативних актів, які стримують якісне вирішення проблеми; укладання необхідних угод з різними організаціями, які

залучаються до розробки і реалізації рішень; документальне оформлення результатів реалізації рішень. *Інформаційне і документальне забезпечення* охоплює комплекс робіт стосовно змісту й умов здійснення заключного етапу процесу управління. *Організаційне забезпечення* охоплює сукупність організаційно-нормативних актів, технологічних норм, стандартів управління організаційно-розпорядчого, техніко-економічного, соціально-психологічного аспектів, типових проектів організації процесу управління та інші розробки і матеріали, що сприяють чіткому і якісному впровадженню конкретної технології й організації заключного етапу процесу управління.

*Технічне забезпечення* охоплює весь комплекс завдань оснащення необхідними технічними засобами процесу управління.

Метою *психологічного забезпечення* є створення такого ділового клімату, психологічної атмосфери, які б стимулювали всіх учасників процесу вироблення і реалізації рішення до творчої, активної і цілеспрямованої діяльності.

*Консультативно-дорадче забезпечення* покликане організувати надання допомоги керівникові, колегіальному органу управління у сприйнятті поставленої на розв'язання проблеми і у визначенні ефективних шляхів її вирішення, виборі оптимальних рішень.

Технологія прийняття управлінських рішень базується на використанні **системи методів**, які можна класифікувати у три групи: евристичні, колективні, кількісні. Треба особливо підкреслити, що будь-яке управлінське рішення стратегічного або тактичного характеру повинне мати обов'язкове наукове обґрунтування.

*Процедура прийняття управлінського рішення завершується діями з його реалізації, до яких належать:* доведення управлінських рішень до виконавців, визначення календарних термінів (кінцевих і проміжних) виконання, призначення відповідальних виконавців, конкретизація завдань і відповідальності, забезпечення ресурсами, координація дій виконавців, коригування раніше прийнятого рішення, мотивація діяльності, облік і контроль виконання.

У досягненні ефективності рішень особливу роль відіграють методи доведення прийнятих рішень до виконавців. Вважається, що вміння передати завдання виконавцям є основним джерелом ефективності прийнятого рішення.

Головний зміст усієї роботи з *доведення завдань до виконавців* полягає в тому, щоб побудувати у свідомості певний образ (технологію) майбутньої роботи з його виконання. Важливою вимогою на цій стадії є оперативність передачі інформації у точній

відповідності до адресності та змісту. Передумовами успішної організації виконання є узгодженість розподілу завдань відповідно до реального потенціалу виконавців і дотримання балансу між зрозумілими обов'язками і наданими правами (ресурсами).

**Організація виконання управлінських рішень** передбачає активне використання механізму стимулювання і відповідальності, який реалізується в рамках можливостей переконувати, спонукати і примушувати.

**Контроль виконання рішення** є завершальною стадією управлінського циклу. Він набуває форми зворотного зв'язку, за допомогою якого можна отримати інформацію про виконання рішення, досягнення поставлених цілей. Головне призначення контролю полягає у своєчасному виявленні можливих відхилень від заданої програми реалізації рішення та вчасному вжитті заходів з їх ліквідації. У процесі контролю початкові цілі можуть модифікуватися, уточнюватися і змінюватися з урахуванням отриманої додаткової інформації про виконання прийнятих рішень, тобто основне завдання контролю полягає в тому, щоб вчасно виявити і спрогнозувати очікувані відхилення від заданої програми реалізації управлінських рішень.

Дотримання вимог щодо технології прийняття і реалізації управлінського рішення є важливим фактором його результативності та ефективності [8].

## **ТЕМА 6. Механізми, органи, методи і стиль публічного адміністрування**

### **6.1 Механізми публічного адміністрування**

### **6.2 Форми, методи та стиль публічного адміністрування**

#### **6.1 Механізми публічного адміністрування**

Реалізація процесу публічного адміністрування відбувається за допомогою розроблення та втілення відповідних управлінських механізмів, що створюють умови для своєчасного та ефективного розв'язання наявних у цій сфері суперечностей. **Механізми публічного адміністрування** – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, уся країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами [9].

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

**Складовими структури механізму зазвичай визначаються:** суб'єкт і об'єкт управління; цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби.

**Суб'єкт і об'єкт** є найпершими елементами механізму управління, саме їх взаємодія відображена у нормативних документах, що регламентують вплив держави на будь-яку сферу життєдіяльності суспільства.

У системі державного управління **об'єктом управління** виступає **суспільство, суспільна діяльність, а суб'єктом - органи виконавчої влади.**

Усі учасники відносин намагаються реалізувати власні **цілі** шляхом виконання певних дій. Механізм державного управління має передбачати для них такі функції, які забезпечать досягнення мети найбільш економічним шляхом. Це, перш за все, **основні функції** (планування, організація, мотивація, контроль) і виконання або участь у виконанні головних і допоміжних. **Обов'язковою складовою є методи.** Враховуючи цілеспрямовану самоактивність і самокерованість об'єктів державного управління, доцільно розглядати у такому механізмі не тільки методи впливу суб'єкта на об'єкт, а засоби і конкретні форми взаємодії усіх учасників. При цьому уваги потребують усі групи методів: організаційні (адміністративні), правові, економічні, соціально-психологічні.

## **6.2 Форми, методи та стиль публічного адміністрування**

Публічному адмініструванню притаманні певні форми, методи та стилі діяльності.

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

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

**Стиль керівництва** – спосіб прийняття рішень та передачі завдань підлеглим. **Стиль управління** розглядається як сукупність прийомів, способів, методів функціонування органів державного управління, органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб, тобто увага акцентується на змісті їх діяльності, ролі, можливостях, впливу тощо.

**На формування стилю впливають наступні чинники:**

- законодавчо закріплені норми поведінки службовців;
- індивідуальні характеристики особистості (темперамент, уроджені здатності); – виховання (особиста культура, мораль, відповідальність);
- компетентність (фахові правові та науково-теоретичні знання);
- комунікативність (лідерство, спілкування);
- досвідченість (життєвий та практичний досвід управлінця за певним напрямком);
- управлінській стиль більш високого рівня керівництва;
- ціннісна орієнтація (налаштованість на інновації, неординарні ідеї). Кожний управлінець володіє власним складним набором відповідних характеристик, які й створюють той чи інший стиль діяльності.

Ефективним вважається такий стиль, який забезпечує найкращі результати та відповідає визначеним суспільним цінностям, найбільш поширена типологія стилів передбачає їх поділ на: авторитарний; демократичний; ліберальний. **Авторитарний стиль** орієнтується на завдання, характеризується жорстокою постановою мети та небажанням поступитися своєю сформованою думкою. Авторитарний стиль має такі форми: патріархальний - відносини «батьки-діти»; харизматичний - унікальні якості лідера; автократичний - жорстока підлеглість керівникові; бюрократичний - ієрархічна структура, деперсоніфікація.

**Ліберальний стиль** при вмілому застосуванні, коли керівник не втрачає важелів впливу, отримує великі позитивні результати за рахунок свободи при прийнятті рішень керованими об'єктами. Такий

стиль орієнтується на результат, забезпечений високим рівнем праці та трудової моралі. Разом з тим, ліберальний стиль невтручання може привести до анархії та безладдя, неможливості управляти.

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

## **ТЕМА 7. Публічне адміністрування та економіка. Процес планування місцевого економічного розвитку**

### **7.1 Публічне адміністрування та економіка**

### **7.2 Публічне регулювання економічних процесів**

### **7.3 Державне регулювання економікою**

### **7.1 Публічне адміністрування та економіка**

**Основні напрями формування та розвитку сучасної економічної системи** У національному народному господарстві відбуваються глибокі соціально-економічні зміни, пов'язані із визнанням України країною з ринковою економікою, вступом її до Світової організації торгівлі, проведенні фінансової, податкової, соціальних та інших реформ.

**Економіка - це система взаємопов'язаних галузей та комплексів народного господарства**, що містить у собі взаємозв'язані і взаємозалежні ланки, по-перше, суспільного виробництва, по-друге, розподілу і, по-третє, обміну виробленого продукту в масштабах усієї держави, з метою задоволення потреб суспільства.

Найбільшими складовими економічної системи України є: промисловість; енергетичний комплекс; агропромисловий комплекс; будівельний комплекс; транспорт і дорожнє господарство; зв'язок; торговельний комплекс; житлове господарство; побутове обслуговування населення; сфера використання й охорони природних ресурсів [5].

**Основними формами реалізації державою економічної політики** є довгострокова (стратегічна) і поточна (тактична) економічна політика, спрямована на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних

суспільних верств і населення в цілому. **Мета такої політики досягається за допомогою:**

а) **економічної стратегії.** Це обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення великомасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту. Економічна стратегія включає визначення пріоритетних цілей народного господарства, засобів та способів їх реалізації, виходячи зі змісту об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному та світовому господарстві, та враховуючи законні інтереси суб'єктів господарювання;

б) **економічної тактики** - сукупності найближчих цілей, завдань, засобів і способів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах, що складаються в поточному періоді розвитку народного господарства.

## **7.2 Публічне регулювання економічних процесів**

Публічне регулювання економічних процесів повинне органічно поєднуватися з ринковими механізмами, не підмінюючи та не зменшуючи ролі останніх. Таке регулювання є складовою частиною сучасної ринкової економіки, що і визначає його зміст.

З урахуванням пріоритетності **публічна адміністрація виконує такі основні функції в сфері економіки:** організаційна; контрольна; захисту ринкових основ господарювання; регулятивна.

**Організаційна функція** включає нормотворчу діяльність, тобто створення правової основи здійснення господарської діяльності та організаційних структур публічної адміністрації, які будуть забезпечувати реалізацію цих норм.

**Контрольна функція** включає в себе контроль за дотриманням правових норм і законодавства в сфері господарювання. Така діяльність здійснюється відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю). Крім цього, контроль може здійснюватись за виконанням доходної та видаткової частини

бюджету, розвитком зовнішньоекономічних зв'язків, контроль за суб'єктами владних повноважень при реалізації ними заходів державного регулювання та ін.

**Функція захисту господарських відносин**, перш за все, спрямована на:

- захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

- недопущення концентрації, узгоджених дій суб'єктів господарювання та регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

- здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель.

**Зміст регулятивної функції** полягає в тому, що публічна адміністрація для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності, до яких, відповідно до ст. 12 Господарського кодексу України, належать:

- 1) ліцензування, патентування і квотування;
- 2) сертифікація та стандартизація;
- 3) застосування нормативів та лімітів;
- 4) регулювання цін і тарифів;
- 5) державне замовлення;
- 6) надання інвестиційних, податкових та інших пільг;
- 7) надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій [5].

### **7.3 Державне регулювання економікою**

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 — державній економічній політиці.

**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 [17].**

**Метою державної економічної політики є досягнення максимально можливого добробуту суспільства шляхом всебічного розвитку соціально - економічної системи та забезпечення соціальної і політичної стабільності.** Справжня державна політика неодмінно виходить на людину, зачіпає її і має сприяти задоволенню її потреб. Вона може бути здійсненою лише тоді, коли стає добровільним здобутком усіх громадян.

## **ТЕМА 8. Основні засади публічного адміністрування в соціальній сфері**

### **8.1 Поняття соціальної сфери та її зміст**

### **8.2 Основні компоненти соціальної сфери**

### **8.3 Принципи, цілі та функції державного управління соціальною сферою**

### **8.4 Основні види соціальної допомоги держави**

### **8.5 Публічне адміністрування у сфері науки, культури та мистецтва**

### **8.1 Поняття соціальної сфери та її зміст**

У будь-якій державі соціальна сфера, сфера соціальної політики слугує інтересам, насамперед, людей як вищої цінності. **Сфера соціальної політики** - частина політики держави, яка своїми діями

пом'якшує негативні наслідки індивідуальної і соціальної нерівності, соціально-економічних потрясінь у суспільстві [18].

Основними **цілями** соціальної політики держави на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України є: створення кожному дієздатному громадянину умов, що дозволяють йому працюю підтримувати власний добробут; посилення адресної соціальної підтримки, у першу чергу слабозахищених груп населення; здійснення комплексних заходів і спеціальних програм у сфері оплати праці і пенсійного забезпечення, політики зайнятості; формування нової житлової політики; удосконалення базового державного соціального стандарту - прожиткового мінімуму; реформування системи зайнятості; підвищення державних соціальних гарантій сім'ям з дітьми; соціальний захист людей з обмеженими можливостями.

Органи місцевого самоврядування й органи влади суб'єктів соціальної політики України в межах своїх повноважень можуть використовувати та керувати фінансовими ресурсами для проведення **соціальних програм**.

Зміст поняття — «соціальна сфера», як і будь-якої іншої наукової категорії, багатоаспектний. В науковій літературі як зарубіжних, так і вітчизняних авторів можна виділити кілька підходів щодо визначення сутності соціальної сфери, а саме:

- по-перше, соціальна сфера розуміється як сукупність великих соціальних груп: класів, націй, народів;

- по-друге, — «соціальна сфера» - невиробнича сфера, галузь народного господарства, тією чи іншою мірою задіяна у процесі задоволення соціальних потреб громадян, працівники яких одержують відповідні доходи із засобів, які виділені суспільством на ці потреби;

- по-третє, соціальна сфера займає свого роду проміжне становище між економічною і політичною системами;

- по-четверте, соціальна сфера трактується як відносно самостійна сфера життєдіяльності суспільства, що охоплює відносини між соціальними спільнотами, всередині цих спільнот, між окремими особами, що мають різне становище в суспільстві і беруть неоднакову участь у його соціальному житті;

- по-п'яте, в останні роки досить часто використовується поняття — «соціально-трудова сфера» суспільства. Основними блоками соціально-трудової сфери є: соціальна сфера (освіта, охорона здоров'я, культура); ринок праці, служби зайнятості, перепідготовка кадрів; сфера мотивацій виробничої праці; система соціального захисту населення; система соціального партнерства; система соціального страхування; пенсійна система; охорона праці.

Виходячи із вищенаведеного можемо визначити **соціальну сферу** як цілісну, динамічну залежно від розвитку держави підсистему суспільства, породжену об'єктивною потребою суспільства в безперервному відтворенні суб'єктів соціального процесу.

## 8.2 Основні компоненти соціальної сфери

**Соціальна сфера** не має (фіксованих) твердих просторових і часових рамок. Вона існує у певному взаємозв'язку і взаємодії з іншими сферами суспільства: матеріально-виробничими, політичними, культурно-духовними, а також системами природного порядку і характеру. Соціальна сфера спрямована на людину, соціальні групи.

До **соціальної сфери** відносять усі об'єкти і процеси, які беруть безпосередню, особисту участь у формуванні властивостей системи, пов'язаних з відтворенням і удосконаленням особистості (групи), задоволенням їх нагальних, повсякденних і вищих потреб.

Основна функція соціальної сфери - функція соціального відтворення людей як суб'єктів життєдіяльності і відтворення структур, соціальних інститутів, ресурсів життєзабезпечення соціальних суб'єктів.

Первинним елементом соціальної сфери є поняття — «**потреба соціального суб'єкта**». Важливою детермінантою соціальної діяльності особистості, групи є ціннісні орієнтації. Вони втілюються в ідеалах, інтересах, прагненнях людей і визначають поведінку суб'єктів соціальної сфери. Найважливішим компонентом соціальної сфери є **соціальна інфраструктура**. Інфраструктура соціальної сфери є системою установ, підприємств і органів управління, які забезпечують ефективність функціонування усіх інститутів соціальної сфери. Соціальна інфраструктура може характеризуватися кількістю установ, організацій, які забезпечують процеси створення, медичного, побутового і транспортного обслуговування, а також кількістю місць у них, обсягом надання соціальних послуг. Система **індикаторів**, які фіксують ці процеси, може бути представлена показниками, що характеризують: потенціал галузі (забезпеченість кадрами різних галузей соціальної сфери, кількісні і якісні характеристики результатів освітньої діяльності, стан здоров'я громадян, житлового забезпечення, соціального захисту, соціального обслуговування, пенсійного забезпечення); суб'єктивну оцінку ступеня задоволеності потреб індивідів, соціальних груп щодо житлового, медичного і побутового обслуговування, культурно-духовного спілкування, політичної участі;

співвідношення платності і безоплатності послуг. Таким чином, найважливішим компонентом соціальної сфери є **люди**.

**Групи факторів** соціального розвитку: *економічні*, пов'язані із рівнем соціально-економічного розвитку держави і кожного конкретного регіону, особливостями розвитку соціальної інфраструктури, характером і типом власності на підприємствах; *політичні*, які характеризують сутність і вплив соціальної політики на підвищення потенціалу соціальної сфери, реалізацію правових гарантій у сфері соціального відтворення населення, соціальну підтримку і допомогу населенню, а також на розвиток соціально-політичної ситуації; *правові* - зумовлюють прийняття і реалізацію законодавчих норм і правовідносини у сфері регулювання соціальних відносин, рівня правосвідомості населення; *культурний* - визначальний вплив системи моральних і культурно-духовних цінностей, норм і традицій, які панують у суспільстві, їх регіональних особливостей на соціальні відносини; *природно-кліматичні*, які підкреслюють особливості природного середовища існування населення й екологічну ситуацію в регіоні і впливають на стандарти і спосіб життя населення; *соціально-демографічні*, враховуючи чисельність населення за соціальними групами та їх склад, народжуваність і смертність, міграцію, зайнятість, професійно-кваліфікаційну структуру; *національно-етнічний* - визначальний вплив на соціальні процеси в суспільстві і в регіонах національного менталітету, інтересів, традицій і звичаїв; *соціально-психологічні*, які представляють особливості прояву в соціальних відносинах настроїв, переживань, очікувань населення, їхніх прагнень, особистісних і групових установок.

Соціальне управління як атрибут громадянського життя виражається в ознаках, найбільш істотне значення мають такі з них:

1. Соціальне управління є тільки там, де функціонує спільна діяльність людей.

2. Соціальне управління за своїм головним призначенням упорядковує спільну діяльність учасників (людей) та додає їх взаємодії організованість.

3. Соціальне управління головним об'єктом впливу вважає поведінку (дії) учасників спільної діяльності, їх взаємовідносини.

4. Соціальне управління, виступаючи в ролі регулятора поведінки людей, досягає цієї мети в рамках суспільних зв'язків, що є, по суті, управлінськими відносинами.

5. Соціальне управління базується на визначеній співвідпорядкованості політичної волі людей - учасників

управлінських відносин, тому що їхні відносини мають свідомо-вольове опосередкування.

Цілеспрямований механізм державного управління соціальною сферою реалізується через специфічні суспільні інститути - суб'єкти управління, які в сукупності представляють систему управління, яка включає державу, політичні партії, громадські організації та інші елементи. На регіональному і місцевому рівнях управління ці функції виконують відповідні органи місцевого самоврядування та інші установи. **Державне управління соціальною сферою** є механізмом реалізації цілей соціальної політики, заснованої на законодавчо встановлених імперативах, що визначають реальний рівень життя, соціального благополуччя, зайнятості населення, його соціальної підтримки.

### **8.3 Принципи, цілі та функції державного управління соціальною сферою**

До основних **принципів** належать: наявність цілей; забезпечення зменшення неузгодженості між заданим значенням керованого параметра і його фактичним значенням (негативний зворотний зв'язок); безперервна циркуляція поточної інформації про стан об'єкта управління, а також управлінської інформації з боку суб'єкта управління; узгодження швидкостей зміни заданого і фактичного значень управлінського параметра; замкнутість (цілісність) контуру управління.

Щодо **цілей**, то до них можна віднести: забезпечення внутрішньої і зовнішньої та соціальної безпеки держави; розвиток і зміцнення суспільних інститутів, які забезпечують стійкий і надійний демократичний розвиток країни; конституційний захист прав і свобод громадян України, загальну адміністративно-правову регуляцію; формування державної політики, спрямованої на підвищення добробуту людей; підтримку позитивної екологічної обстановки; підтримку ринкових механізмів; грамотне, взаємовигідне співробітництво регіонів і центру. Це лише досить загальний огляд тих цілей, яким покликане служити державне управління соціальною сферою.

Державне управління соціальною сферою виконує цілий комплекс **функцій**, а саме: прогнозування, планування, організації, загального керівництва, оперативного розпорядження та втручання, регулювання, обліку і контролю, перевірки виконання.

Управлінський процес циклічний. Крім **цілепокладання**, він містить у собі також: планування, пов'язане з розробкою планів

соціального розвитку і соціального проектування; організацію дій учасників спільної діяльності, розподіл між ними функцій, завдань; забезпечення виконання прийнятих планів або рішень; координацію діяльності взаємодіючих суб'єктів; стимулювання людей шляхом формування відповідних мотивів і установок; забезпечення контролю за ходом реалізації прийнятої постанови або іншого управлінського документа.

**Зміст державного управління соціальною сферою** полягає в координації, гармонізації фундаментальних взаємодій, удосконаленні структури цього надзвичайно складного системного утворення і вимагає участі в управлінні нею значної кількості суб'єктів на всіх рівнях її організації: регіональному, місцевому.

**Державне управління соціальною сферою** - діяльність, яка відрізняється від інших видів управління насамперед тим, що вона здійснюється за допомогою державної влади і державних органів. Пріоритетну роль тут відіграє політичне керівництво, політика, яка є концентрованим вираженням суспільних інтересів соціальних груп і громадян.

**Загальносистемні фактори ефективності державного управління соціальною сферою:** перша - базові цінності, стратегічні цілі держави, легітимні концепції і моделі розвитку суспільної системи; політичний курс; друга - організація системи державної влади і управління та її функціонування як єдиного організму, єдині політичний і правовий простори; третя - стан державного апарату, його пріоритетні форми, методи і стиль управлінської діяльності, професіоналізм, рівень довіри населення до влади й участі в управлінні державою; четверта - соціальна, економічна, політична, соціальна стабільність (або нестабільність) суспільства.

#### **8.4 Основні види соціальної допомоги держави**

**Види соціальних послуг, пільг і матеріального забезпечення, що надаються населенню в Україні**

Згідно із загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням надаються такі види соціальних послуг і матеріального забезпечення:

1) пенсійне страхування:

1.1) пенсії за віком, за інвалідністю внаслідок загального захворювання (у тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства);

1.2) пенсії у зв'язку з втратою годувальника;

1.3) медичні профілактично-реабілітаційні заходи;

- 1.4) допомога у зв'язку з похованням пенсіонерів;
- 2) страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і витратами, обумовленими народженням і похованням:
  - 2.1) допомога у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю (включаючи догляд за хворою дитиною);
  - 2.2) допомога у зв'язку з вагітністю та пологами;
  - 2.3) допомога у зв'язку з народженням дитини та у зв'язку з доглядом за нею;
  - 2.4) допомога у зв'язку з похованням (крім поховання пенсіонерів, безробітних і осіб, які померли від нещасного випадку на виробництві);
- 3) страхування від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання:
  - 3.1) профілактичні заходи щодо запобігання нещасних випадків на виробництві і професійних захворювань;
  - 3.2) відновлення здоров'я і працездатності потерпілого;
  - 3.3) допомога у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;
  - 3.4) відшкодування збитків, нанесених працівнику каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, пов'язаним з виконанням ним своїх трудових обов'язків;
  - 3.5) пенсія з інвалідності внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;
  - 3.6) пенсія у зв'язку з втратою годувальника, що помер внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;
- 4) страхування від безробіття:
  - 4.1) допомога у зв'язку з безробіттям;
  - 4.2) відшкодування витрат, пов'язаних із професійною підготовкою або перепідготовкою і профорієнтацією;
  - 4.3) матеріальна допомога безробітному та членам його родини;
  - 4.4) дотація роботодавцю для створення робочих місць;
  - 4.5) допомога у зв'язку з похованням безробітного.

## **8.5 Публічне адміністрування у сфері науки, культури та мистецтва**

Культурна сфера має складну гетерогенну систему, до якої входять такі явища: 1) культурне надбання (включає культурну спадщину); 2) музейна справа; 3) бібліотечна справа; 4) мистецтво (художня творчість, циркове, театральне); 5) архівна справа; 6)

друковані засоби масової інформації; 7) видавнича справа; 8) кінематографія; 9) телебачення та радіомовлення; 10) музична індустрія; 11) концертно-гастрольна справа.

**Державна політика в сфері культури** - це організована та цілеспрямована діяльність публічної адміністрації, спрямована на створення сприятливих умов національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини шляхом застосування нормативно визначеної (встановленої) системи заходів.

**Основними засадами державної політики у сфері культури є:**

- визнання культури одним з основних факторів самобутності Українського народу - громадян України всіх національностей;
- сприяння створенню єдиного культурного простору України, збереженню цілісності культури;
- захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури, турбота про розвиток культури;
- сприяння утвердженню гуманістичних ідей, високих моральних засад у суспільному житті;
- забезпечення свободи творчості, захист прав інтелектуальної власності, авторського права і суміжних прав;
- гарантування прав громадян у сфері культури;
- створення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня, естетичного виховання громадян, доступності освіти у сфері культури для дітей та юнацтва;
- сприяння діяльності професійних творчих спілок та громадських організацій у сфері культури, активному функціонуванню державної мови в культурному просторі України, доступу громадян до культурних благ;
- визначення естетичного виховання дітей та юнацтва пріоритетом розвитку культури; забезпечення діяльності базової мережі закладів культури, закладів освіти сфери культури;
- підтримка діяльності у сфері культури, пов'язаної з виготовленням і розповсюдженням електронних та друкованих засобів масової інформації, аудіо - та аудіовізуальної продукції, розробленням комп'ютерних технологій та підвищенням їх потенціалу для розширення доступу та залучення громадськості до діяльності у сфері культури тощо;
- пропагування української національної культури у всій її різноманітності за кордоном та світового культурного надбання в Україні; підтримка вітчизняного виробника у сфері культури;

- забезпечення розвитку міжнародного культурного співробітництва;

- створення страхового фонду документації про культурні цінності та документів на об'єкти культурної спадщини [5].

**До компетенції Кабінету Міністрів у сфері науки та науково-технічної діяльності також належить:**

— здійснення у межах, визначених відповідними законодавчими актами, функцій розподілу коштів бюджету, призначених для фінансування наукових досліджень, Державного Інноваційного фонду та інших державних фондів;

— визначення порядку формування й використання позабюджетних фондів для науково-технічної діяльності;

— створення на основі чинного законодавства економічних, правових і організаційних механізмів, що стимулюють діяльність підприємств, об'єднань та організацій щодо прискорення науково-технічного прогресу;

— організація розробки національних та державних науково-технічних програм, формування органів управління й механізму реалізації програм, контроль за їх виконанням;

— організація й координація заходів щодо створення сучасної інфраструктури науково-технічної діяльності;

— укладання міжурядових угод, договорів про співробітництво в науково-технічній сфері, координація діяльності підприємств, установ і організацій України у сфері міжнародного науково-технічного співробітництва.

## **ТЕМА 9. Результативність та ефективність публічного адміністрування**

### **9.1 Оцінка результатів діяльності публічної адміністрації**

### **9.2 Високоефективні публічні адміністрації**

#### **9.1 Оцінка результатів діяльності публічних адміністрацій**

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.

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).

З погляду простої моделі, ефективність пов'язана із:

- співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом (товаром чи послугою);
- зменшенням кількості витрачених ресурсів чи зниженням їхньої вартості; – скороченням тривалості процесу;
- співвідношенням кінцевого продукту й кінцевого результату.

**Інструменти діяльності публічних адміністрацій** можна поділити на чотири типи: переконання, фінансові засоби, правила, організаційні структури.

*Переконання* ґрунтуються на контролі над інформацією й інформаційними потоками.

До *фінансових засобів* публічних адміністрацій належать, у переважній більшості, кошти, що виділяються з бюджету, а також одержуються з інших джерел (госпрозрахункова діяльність, благодійні внески тощо).

Наступним інструментом, якому часто не надають значення, є правила, якими публічні адміністрації регламентують свою діяльність.

Нарешті, останній інструмент – це організаційні структури, дії яких значною мірою визначають кінцевий результат діяльності як окремих публічних адміністрацій, так і публічного сектора в цілому.

**Результати діяльності** – це ті соціальні результати, які можна назвати «впливом на суспільство» і які є найголовнішим підсумком діяльності публічних адміністрацій, маючи на увазі не конкретну організацію, а цілеспрямованість зусиль організацій публічного сектора в цілому.

Таким чином, відповідно до наведеної моделі **ефективність діяльності публічної адміністрації варто оцінювати подвійно**: з одного боку, через оцінку наявних можливостей і того, наскільки повно вони використовуються для досягнення організаційних результатів (назвемо це внутрішньою ефективністю); з іншого боку – через оцінку кінцевих результатів (назвемо це зовнішньою ефективністю). Хоча для публічних адміністрацій зовнішня ефективність безсумнівно є більш важливою, вона безпосередньо пов'язана і значно залежить від внутрішньої ефективності.

**Оцінка зовнішньої ефективності** - оцінка ефективності діяльності публічної адміністрації з точки зору її клієнтів, тобто населення. Визначається, наскільки населення задоволено діяльністю адміністрації по окремих напрямках і в цілому. Метод оцінки – експертні оцінки. Метод одержання оцінок – опитування населення.

Критерій оцінки: загальна задоволеність населення діяльністю публічної адміністрації.

**Оцінка внутрішньої ефективності** - оцінка ефективності діяльності публічної адміністрації з точки зору їхніх співробітників. Метод оцінки – експертні оцінки. Метод одержання оцінок – суцільне опитування співробітників організації. Критерії оцінки: ефективність виконання місії організації; структура робочого часу співробітників; професійна компетентність; особистісні якості співробітників; задоволеність співробітників характером своєї роботи; збалансованість структури організації, її гнучкість; «якість» керуючих і інформаційних потоків. Дані критерії дозволяють оцінювати різні внутрішні аспекти діяльності організації [4].

## 9.2 Високоефективні публічні адміністрації

Значне поширення останніми роками, стосовно до публічного сектора одержав термін високоефективні організації. **Високоефективні організації** – це ті, співробітники яких виробляють необхідні товари чи надають необхідні послуги більш високої якості за такої ж чи меншої кількості ресурсів. Продуктивність і якість роботи співробітників поліпшується постійно. **Високоефективні організації:**

- *формують структуру, виходячи з цілей і завдань діяльності.* Вони на відміну від традиційних спочатку визначають основні цілі й завдання діяльності, і лише потім формують свою структуру. При цьому, по-перше, цілі і завдання співвідносяться з потребами клієнтів; по-друге, розробляються критерії оцінки успішності виконання завдань і якості роботи.

- *реструктурують діяльність із метою максимального задоволення потреб клієнтів.* Для публічних адміністрацій висока ефективність, насамперед, означає задоволення потреб клієнта. Тому вони зосереджені у своїй діяльності, радше, не навколо правил і інструкцій, а навколо даних потреб, намагаючись задовольнити їх максимально повно, постійно підвищуючи для цього якість послуг, що надаються, та урізноманітнюючи їх.

- *постійно підтримують і розвивають зв'язок із зовнішнім середовищем.* Маючи розвинуті комунікативні канали із зовнішнім середовищем, вони одержують потрійний результат: по-перше, отримують необхідну і повну інформацію про потреби клієнтів; по-друге, оперативно довідуються про зміни, які відбуваються в зовнішньому середовищі, що дозволяє адекватно і швидко на них

реагувати; по-третє, клієнти не відчують відчуженості з боку організацій, сприймають їх як партнерів.

- є гнучкими, вони швидко пристосовуються до нових умов. Тобто зміни в навколишньому середовищі ведуть до коригування завдань, що стоять перед організаціями, а відповідно до змінених завдань трансформується і структура організацій (створюються нові чи ліквідуються деякі існуючі підрозділи, що існують, змінюється кількість співробітників у деяких підрозділах тощо).

- конкурентоспроможні. Чітке розуміння загальних цілей і завдань організації та своїх власних кожним співробітником, їхня висока кваліфікація і творчий потенціал, партнерські стосунки між співробітниками всередині організації, швидке реагування на зовнішні зміни забезпечують конкурентоспроможність [4].

## ЛІТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекцій /Г.В. Атаманчук. - 2-е изд., доп./ - М. : Омега-Л, 2004. - 584 с.
2. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : Навчальний посібник/В. Д. Бакуменко// - К. : ВПЦ АМУ, 2011.– 444 с.
3. Василенко И.А. Государственное управление в странах Запада; США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие / И.А. Василенко. - 2-е изд., перераб. и доп. - М : Логос, 2000. - 200 с.
4. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: Навч. Посібник / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – с. 306.
7. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. - Луцьк, 2000. - 558 с.
8. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник/А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна; за ред. А. Ф. Мельник. – К.:Знання, 2009. – 582 с.
9. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління»: наукова розробка / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.
10. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади [Текст] : монографія / Л. Л. Приходченко ; Національна академія держ. управління при Президентіві України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. - О. : [Оптимум], 2009. - 299 с.
11. Чиркин В.Е. Публичное управление : учебник / В.Е. Чиркин. - М : Юристъ, 2004. - 475 с.