

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ СЕМЕНА КУЗНЕЦЯ**

*Гордієнко Л. Ю.*

*Лукашев С. В.*

# **ПУБЛІЧНЕ ВРЯДУВАННЯ**

**Навчальний посібник**

**Харків. ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015**

УДК 351(075)  
ББК 67.9(ЧУКР)301я7  
Г 68

Рецензенти: докт. екон. наук, професор, заслужений економіст України, заступник директора з наукової роботи Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку Національної академії наук України *Іванов Ю. Б.*; докт. наук з державного управління, професор кафедри державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України *Коротич О. Б.*

**Рекомендовано до видання рішенням вченої ради Харківського національного економічного університету імені Семена Кузнеця.**

Протокол № 9 від 30.03.2015 р.

**Авторський колектив:** канд. екон. наук, доцент Гордієнко Л. Ю. – вступ, розділ 1, п. 8 – 13 розділу 2, пп. 14.2 розділу 2, глосарій; канд. екон. наук, доцент Лукашев С. В. – пп. 14.1.

**Гордієнко Л. Ю.**

Г 68 Публічне врядування : навчальний посібник / Л. Ю. Гордієнко, С. В. Лукашев. – Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 388 с. (Укр. мов.)  
ISBN 978-966-676-594-2

Розкрито основні моделі децентралізованого управління, в тому числі в контексті міжнародного досвіду. Подано понятійний апарат, сутність і види нового публічного менеджменту (*New Public Management*) і публічного врядування (*Public Governance*), форми сучасної адміністративної діяльності. Розглянуто підходи до оцінювання управління територіями на основі критеріїв належного врядування (*Good Governance*), практичне застосування технологій публічно-приватного партнерства (*Public Private Partnerships*), а також можливості застосування елементів концепцій *New Public Management* і *Public Governance* в містах України.

Рекомендовано для студентів магістратури спеціальності 8.15010008 "Публічне адміністрування" всіх форм навчання.

**УДК 351(075)**  
**ББК 67.9(ЧУКР)301я7**

**ISBN 978-966-676-594-2**

© Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця, 2015  
© Гордієнко Л. Ю., Лукашев С. В., 2015

# Вступ

Україна, яка взяла курс на євроінтеграцію, потребує професійних фахівців у галузі державного управління, які володіють знаннями сучасних підходів та інструментів щодо вироблення та прийняття управлінських рішень у публічній сфері на різних рівнях (загальнодержавному, регіональному, місцевому тощо), в тому числі з урахуванням новітніх тенденцій, що притаманні процесам децентралізації у співдружності країн Європейського Союзу (ЄС).

Процеси демократизації та реформування системи державного управління в Україні роблять вельми актуальними наявність знань та володіння сучасними управлінськими технологіями майбутніми публічними службовцями.

Здатність виконувати завдання управління публічними процесами – найважливіша складова кваліфікації магістра публічного адміністрування, що забезпечується шляхом оволодіння такими професійними компетентностями, як: здійснювання аналізу та формування моделі децентралізованого управління; застосовування технології нового публічного менеджменту і публічного врядування. Структура складових професійних компетентностей з навчальної дисципліни "Публічне врядування" за Національною рамкою кваліфікацій України подано у додатку А.

*Головною метою* навчального посібника є сформування у студентів магістратури публічного адміністрування сучасну систему знань про природу та теоретичні засади публічного менеджменту з урахуванням процесів децентралізації в Європі для вироблення умінь застосовувати сучасні управлінські технології та інструментарій у практиці публічного адміністрування, у тому числі під час надання публічних послуг.

Для досягнення мети поставлені такі основні *завдання*:

освоєння моделей децентралізованого управління на основі європейського і міжнародного досвіду;

оволодіння критеріями для порівняння політико-адміністративних систем;

опанування теоретичних засад у сфері публічного менеджменту, розуміння основних тенденцій та напрямів його еволюції;

засвоєння засад *new public management* та форм сучасної адміністративної діяльності;

оволодіння понятійним апаратом публічного врядування (*public governance*), його сутністістю та видами;

оволодіння понятійним апаратом регіонального врядування (*regional governance*).

Об'єктом навчальної дисципліни є суспільна система та публічні процеси, що відображають різні аспекти прийняття управлінських рішень.

Предметом навчальної дисципліни є закономірності й процеси формування та прийняття управлінських рішень із застосуванням технологій публічного менеджменту, в тому числі на основі врахування процесів децентралізації управління у Європейському Союзі (ЄС).

Навчальний посібник складається з двох розділів. У першому розділі розглянуто моделі децентралізованого управління, в тому числі на основі європейського і міжнародного досвіду. Другий розділ навчального посібника присвячений розкриттю матеріалу щодо передумов, понятійного апарату та сутності нового публічного менеджменту (*new public management*) і публічного врядування (*public governance*).

У процесі висвітлення питань першого розділу навчального посібника увагу читача зосереджено на управлінських традиціях в Європі, сучасних підходах до модернізації управління, основних критеріях для порівняння політико-адміністративних систем, підходах щодо розрізнення моделей децентралізації і практичного досвіду окремих європейських країн, а також США і Канади.

Другий розділ навчального посібника надає читачеві уявлення про понятійний апарат *new public management* і *public governance*, теоретичні засади у сфері публічного менеджменту, основні тенденції та напрями його еволюції; засади *new public management* та форми сучасної адміністративної діяльності; понятійний апарат *public governance*, його сутність та види; підходи до оцінювання управління територіями на основі критеріїв *good governance*; понятійний апарат *regional governance*; про практичне застосування технологій *public governance* в містах України.

# Розділ 1. Моделі децентралізованого управління: міжнародний досвід

## 1. Європейські управлінські традиції

### 1.1. Етапи розвитку управлінської думки

Системний погляд на події "давно минулих днів" дозволяє краще зрозуміти і, в певному сенсі, спрогнозувати діалектику розвитку людства та створених ним соціальних, політичних і економічних інститутів.

Вивчення історії передбачає не тільки упорядкування подій в хронологічному порядку, але й аналіз впливу різних суспільних сил на діяльність організацій в динаміці.

Вивчення історії – це навчання стратегічному мисленню, вмінню поглянути на події із боку, побачити "ліс за деревами".

Люди в організації взаємодіють із так званими соціальними, політичними та економічними силами, сукупний вплив яких у певні історичні періоди зумовило формування концепцій управління, хронологія та сутність яких схематично наведена в табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Етапи розвитку управління/менеджменту [22]

| Етапи та їх сутність  | Хронологічні рамки    |
|---|-----------------------|
| 1   | 2                     |
| <i>Перший етап управлінського розвитку.</i><br><b>Релігійно-комерційний:</b> відбувся в період формування роботодавницьких держав на Давньому Сході і привів до виникнення влади жреців, зародженню писемності та калькуляції                             | 4 – 5 тис. років тому |
| <i>Другий етап управлінського розвитку.</i><br><b>Пов'язаний з ім'ям вавілонського правителя Хаммурапі,</b> який вивів управління з побутового на державний рівень і ввів елементи нормотворчості   | 3 – 4 тис. років тому |
| <i>Третій етап управлінського розвитку.</i><br><b>Належить за часом до царювання Навуходоносора II,</b> отримав назву "виробничо-будівельного", з'єднав державні методи регулювання з виробничою діяльністю; реалізовано низку технічно складних проектів | 2,5 тис. років тому   |

| 1   | 2                            |
|---|------------------------------|
| <p><i>Четвертий (так званий предіндустріальний) етап управлінського розвитку.</i></p> <p><b>Відбувався в середні віки</b> і спочатку характеризувався домінуванням професійних гільдій і співпрацею ("спільнота головніше особистості"). Дещо пізніше (в так званому епосі Ренесансу) посилився мотив прибутку і прагнення торгових класів до влади. У більш пізній період Реформації виникла нова релігійна доктрина, яка об'єднала зазначені тенденції – прибуток став свого роду показником шансів тієї чи іншої людини до набуття чесноти. Акцент у сфері виробничих відносин різко змістився до конфлікту; прийняття рішень стало індивідуальною справою</p>   | XII – XVII століття          |
| <p><i>П'ятий (так званий індустріальний) етап управлінського розвитку.</i></p> <p><b>Збігся за часом з великою індустріальною революцією XVIII– XIX століття н. е.</b> і довів, що управлінські функції не менш важливі, ніж технічні та фінансові: дав початок системі акціонерного капіталу. На початковій фазі етапу стало помітно прагнення робітників посилити свій вплив на розподіл функцій, в основному за допомогою об'єднання в спілки (профспілки)</p>   | XVIII – XIX століття         |
| <p><i>Шостий (так званий бюрократичний) етап управлінського розвитку.</i></p> <p><b>Відомий під назвою "бюрократичний"</b>; знаменував прихід нової соціальної сили – професійних менеджерів, класу управлінців. Ця сила перешкоджала бажанням робітничого класу досягти максимуму гарантій, претендуючи на свою частку відповідальності за кардинальні питання виробництва і розподілу</p>   | XIX – 70-ті роки XX століття |
| <p><i>Сьомий (так званий постіндустріальний) етап управлінського розвитку.</i></p> <p><b>Технічний прогрес породив новий виклик, який почав перебудовувати і перенацілювати теорію менеджменту.</b> На зміну акценту на технологію (що породила, до речі, мікропроцесор – основу нової революції) прийшла суспільно-економічна думка, що зробила можливим вступ суспільства в постіндустріальну епоху, засновану на освіті, розвитку особистості. Після досягнення певного рівня матеріального добробуту службовцям стає більшою мірою потрібним вільний час, ніж подальше підвищення зарплати. Звідси виникла необхідність у створенні нових моделей організаційних структур, які забезпечують можливість реалізації зазначеної потреби. Таким чином, індустріальна революція переростає в постіндустріальну революцію</p> | з 80-х років XX століття     |

Кожному етапу розвитку людства відповідав певний підхід до менеджменту, який виникав під впливом:

розвитку реального суспільного, а пізніше – промислового виробництва;

появи новаторів і теоретиків-ідеологів, які узагальнювали досвід і прокладали нові шляхи;

розвитку внутрішньої (власної) логіки менеджменту, що приводить спільно з двома вищезазначеними причинами до зміни парадигми (системи принципів і підходів у менеджменті як науці).

## 1.2. Управлінські ідеї Стародавньої Греції і Стародавнього Риму

### 1.2.1. Управлінські ідеї Стародавньої Греції

Історія Греції своїми коренями сягає далекого минулого. Сучасні історики датують утворення Греції III тисячоліттям до н. е. Як стверджують науковці, критська і мікенська культури (XXX – XII ст. до н. е.) були попередниками власне грецької цивілізації [22].

Історія Стародавньої Греції залежно від ступеня соціально-економічного, політичного і культурного розвитку поділяється на чотири періоди (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

### Періодизація розвитку Давньогрецької цивілізації [22]

| Економіка  | Управління  |
|--|---|
| 1  | 2   |
| <i>Гомерівський період (XI – IX ст. до н. е.): панування родоплеменних відносин (Гомерівський період знайшов відображення в знаменитих "Іліаді" та "Одіссеї")</i>  |   |
| Натуральне господарство. Розвиток майнового розшарування. Рабство поки не набуло широкого розповсюдження. Політичним і економічним центром стало велике поселення – поліс. Основне населення міста – це не торговці і ремісники, а скотарі і хлібороби. В основі – господарство патріархальної громади. До кінця періоду – світ дрібних полісів-общин, об'єднань селян-хліборобів, | З'являються початкові елементи практики управління. Управління, за якого одиницею організації був рід, давало в результаті родове суспільство, дуже відмінне від політичного суспільства або держави. Органом управління була рада вождів спільно з агорою (народними зборами) і басилевсом (воєначальником). Початковий образ правління греків був суто демократичним. Рід, фратрії і племена були |

| 1   | 2   |
|---|---|
| із відсутністю зовнішніх зв'язків. Верхівка товариства не була значно відокремлена  | організовані як самоврядні одиниці, утворені на принципах свободи, рівності і братерства.<br>Виокремлення соціальної групи жреців, що беруть участь в управлінні, особливо оракулів. Пророцтво оракула було не просто ритуалом, а процедурою початкових управлінських дій   |
| <i>Архаїчний період (VIII – VI ст. до н.е.):</i> розселення греків по берегах Середземного і Чорного морів (Велика грецька колонізація). Формування класового суспільства і держави у формі полісів   |   |
| <p>Греція обігнала всі сусідні країни у своєму розвитку. Сільське господарство інтенсифікувалося: селяни перейшли до вирощування більш прибуткових культур – винограду і маслин. Основними осередками сільськогосподарського виробництва були дрібні селянські господарства і великі маєтки родової знаті.</p> <p>Ремесло зосередилося в містах. Основні галузі: металургія, металообробка, кораблебудування. Провідною галуззю стала торгівля. З'явилися гроші. Зародилося лихварство, а разом з ним і боргове рабство.</p> <p>В основі полісів лежала антична форма власності. Поліс володів правом верховної власності на землю. Основним економічним принципом поліса була ідея самозабезпеченості. Можна виділити два основних типи полісів:</p> <p><i>аграрний</i> – абсолютне переважання сільського господарства, слабкий розвиток ремесел, торгівлі, велика питома вага залежних робітників. Як правило олігархічний устрій;</p> <p><i>торгово-ремісничий</i> – з розвинутою торгівлею і ремеслами, товарно-грошовими відносинами, використанням праці рабів і демократичним устроєм</p> | <p>Приклад – життєпис Тесея (складено на основі міфів). Він знаменитий не тільки своїми подвигами, в тому числі перемогою над Мінотавром. За міфами, головні його заслуги такі: створення міста-держави Афін, відмова від єдиновладдя і орієнтація на демократію, створення структурних підрозділів управління містом (Тесеї побудував будівлю ради). Тесеї першим ввів класовий поділ на благородних, хліборобів і ремісників, заснував чеканку монет із зображенням бика і визначив кордони держави. Це були новації в управлінні і деякою мірою початок формування управлінських поглядів. Документальні свідчення про царювання Тесея не збереглися, але про це досить докладно пише Арістотель. Окремі деталі можна знайти у Геродота, Фукидіда і Плутарха.</p> <p>У 621 р до н. е. аристократ Дракон вперше зібрав і записав норми управління, що діяли в Афінах. У пам'яті народів Греції вони залишилися як жорстокі "драконівські" заходи. Але з точки зору управлінських ідей – це поєднання адміністративних та економічних методів управління державою. Демократизація управління багато в чому пов'язана з ім'ям Солона (640 – 559 рр. до н. е.). Передбачалася лібералізація економічних методів управління паралельно зі скороченням адміністрування: скасування боргів, зміна системи мір і ваг, а також монети, яка їм відповідала, скасування боргової кабали, обмеження землеволодіння</p> |



Закінчення табл. 1.2

| 1   | 2  |
|---|--|
|   | Надавалося велике значення участі народу в управлінні. Здійснювалася виборність вищих посадових осіб, визначалися чотири класи населення (згідно з майновим цензом). Представники кожного класу отримували державні посади певного рівня   |
| <i>Класичний період (V – IV ст. до н. е.):</i> розквіт давньогрецької цивілізації, раціональної економіки, полісного ладу, культури   |  |
| <p>Панування полісів і поширення в торгово-ремісничих полісах рабства класичного типу. Класичне рабство було спрямоване на створення додаткової вартості. Підвищення товарності сільського господарства, регіональна спеціалізація. IV ст. до н. е. – це час кризи класичного поліса.</p> <p>Антична форма власності все більше витісняється приватною власністю, полісна мораль поступалася місцем індивідуалізму. Зростала кількість рабів, з'явилися навіть раби-греки. Все частіше, навіть у землеробстві, стала використовуватися праця вільновідпущеників. Посилилася соціальна диференціація, що підривало підвалини поліса. Автаркія і автономія заважали розширенню економічних зв'язків</p> | <p>Аристотель зазначав про втілення ідей демократизації в управлінні державою і вельми позитивно оцінив досвід державного управління Фукидіда (відомий історик). У процесі перетворень системи управління афінською державою, як писав Аристотель, зміни відбувалися одинадцять разів.</p> <p>Спочатку було об'єднання в державу, потім – обрання царів, далі – введення законодавства, перетворення Солона (початок демократії), виникнення тиранії і її скинення, надання вищої влади раді Ареопагу, його повалення, спроба захоплення влади демагогами і передача її Раді чотирьохсот, знову демократія, тиранія Тридцяти і Десяти і знову демократія.</p> <p>Для теорії управління це було дуже важливо, оскільки відпрацьовувалися та апробувалися прогресивні ідеї: демократизм, участь в управлінні широких народних мас.</p> <p>У цей період розвивалася філософська думка. В основу процесів управління мислителі Стародавньої Греції закладали норми моралі та етики, що, на їхню думку, обмежувало єдиновладдя, ставило в рівне становище і управлінця (правителя) і того, ким управляли (народ). Більш того, в лаконічній формі відображений і вигляд правителя, його ставлення до людей. У висловлюваннях багатьох мудреців наявна думка про необхідність соціальних установлень, затверджених державою, тобто законів, що регулюють порядок життя і діяльності людей, законів, перед якими всі рівні</p> |

Внесок Давньогрецької цивілізації в розвиток науки управління, як зазначено істориками менеджменту у книзі [22], проявився у в трьох основних сферах міського життя. Це:

високий рівень благоустрою;

встановлення демократичної республіки (демократії) – найбільш прогресивної форми державного будівництва;

створення самобутньої культури.

На рис. 1.1 наведена приблизна схема організації управління в Афінській державі.



**Рис. 1.1. Приблизна структура управління в Афінах VI – IV ст. до н. е.**

Слід зазначити, що протягом всього існування Афінської держави діяла влада народу (народне зібрання), яка (як головний орган управління) домінувала. Приходили і йшли (або їх виганяли) тирані, створювалися і ліквідувалися органи виконавчої влади (ради п'ятисот, чотирьохсот, п'яти тисяч, тридцяти, десяти), але народне зібрання завжди залишалося. Цей орган був головним органом управління, якому належала вся верховна влада.

## 1.2.2. Управління у Стародавньому Римі

Історія Стародавнього Риму – це останній етап у розвитку стародавнього світу, що охоплює період з початку I тисячоліття до н. е. (754/3 рр. до н. е. – це традиційна дата заснування Риму) до кінця V століття н. е. (476 р. н. е. – падіння Західної Римської імперії).

Історію стародавнього світу прийнято поділяти на три періоди:

*Царський* (754 – 510 рр. до н. е.) – панування сімох римських царів: Ромула, Нума Помпілія, Тулла Гостилія, Анка Марція, Тарквінія Приска (Древнього), Сервія Туллія і Тарквінія Гордого.

*Республіканський* (509 – 28 рр. до н. е.).

*Імператорський* (27 р. до н. е. – 476 р. н. е.)

Єдина Римська імперія в 395 р. н. е. була остаточно розподілена на Західну (столиця – Рим) і Східну (столиця – Константинополь) імперії. Східна Римська, або Візантійська, імперія проіснувала до 1453 р.

У загальнотеоретичному аспекті давньоримська управлінська думка перебувала під значним впливом відповідних давньогрецьких концепцій. У середині V століття до н. е., коли плебеї зажадали складання писаного законодавства, до Греції були спрямовані римські посланці для ознайомлення з тамтешнім законодавством. Результати цього ознайомлення були використані у процесі складання важливого джерела римського права – відомих Законів XII таблиць (перші десять таблиць були прийняті в 451 р. до н. е., дві останні – складені і прийняті в 450 – 449 рр. до н. е.).

На давньоримських авторів з публічного управління значно вплинули погляди Сократа, Платона, Арістотеля і багатьох інших грецьких мислителів.

Римські автори у своїх теоретичних дослідженнях використовували управлінські ідеї грецьких мислителів, їхні вчення про справедливість, про форми держави, про "змішану" форму правління і т. д.

Однак слід підкреслити, що римські вчені не обмежувалися лише простим запозиченням положень давньогрецьких мислителів, а розвивали їх далі з урахуванням специфічних соціально-політичних умов римської дійсності і завдань, що стояли перед римським суспільством.

Римські автори у своїх концепціях теоретично відобразили ту нову, відмінну від давньогрецької, соціально-історичну та управлінсько-економічну реальність, в умовах якої вони жили і діяли. Відбулися досить ви-

сокий розвиток відносин приватної власності і права, криза полісного устрою держави і старої полісної ідеології, перетворення Риму в світову державу, перехід від республіки до імперії, від традиційних форм правління до нових форм одноосібної влади – до принципату (лат. *principatus*, від *princeps* – перший сенатор, сенатор, що відкриває засідання) – умовний термін в історичній літературі для позначення особливої форми монархії, що склалася в Стародавньому Римі в період ранньої імперії (27 до н. е. – 284 н. е.), яка поєднувала монархічні і республіканські риси.

Володарі вищої влади в основному іменувалися титулом принцепс, цим підкреслювався їх статус не монарха-самодержця, а першого серед рівних) і домінату (лат. *dominatus* – панування, від *dominus* – пан, хазяїн) – форма правління в Стародавньому Римі, що прийшла на зміну принципату і встановлена Діоклетіаном (284 – 305 рр.). Слово *dominus* також може перекладатися як "государ". Домінат став наступною фазою поступової трансформації Римської республіки на абсолютну монархію – з необмеженою владою імператора, криза рабської праці і становлення колоната і т. д. [26].

На початку нашої ери у межах Римської імперії з'являється християнство, яке виступило з проповіддю ідей загальної рівності і свободи людей. Але практично нова релігія і земні справи виявилися багато в чому іншими, ніж це уявлялося раннім християнам. Уже в II ст. церква починає акцентувати на божественному характері всякої влади, проповідуючи покірність володарям і засуджуючи опір насильству, а в 311 р. християнство було офіційно визнано однією з рівноправних релігій в Римській імперії, в 324 р. воно стало державною релігією.

#### *Царський період історії Стародавнього Риму.*

Час заснування міста Рим характеризується розкладанням первісно-общинного ладу серед племен, що влаштувалися біля річки Тібр. Об'єднання шляхом воєн трьох племен – стародавніх латин, сабін та етрусків – привело до утворення в Римі громади (*civitas*). Члени найстаріших римських родів називалися патриціями.

Патриції жили за законами батьківського права (патріарха), за якого успадкування імені і майна йде по чоловічій лінії і законними родинними зв'язками є тільки зв'язки по батькові. Батько сімейства володів абсолютною владою над усіма домочадцями: він навіть мав право їх стратити, продати в рабство і т. д. Розвиток скотарства і землеробства спричинив

майнову диференціацію і появу приватної власності. Виникає і патріархальне рабство (рабами стають переважно бранці). Починається класовий поділ суспільства.

Римська патриціанська громада царської епохи була примітивним містом-державою з типовими рисами "військової демократії".

Сама влада царів була обмежена. Посада царя спочатку не передавалася у спадщину: на той час, поки пустувало курульне крісло (лат. *sella curulis*) – особливе крісло без спинки і з Х-подібними ніжками, виконане, як правило, з бронзи і слонової кістки, у Стародавньому Римі влада належала тільки вищим магістратам (звідси – курульний магістрат (лат. *magistratus curulis*)), а сенатом призначався тимчасовий цар (лат. *interrex*), який правив не більше одного року і за цей час повинен був знайти кандидатуру на посаду царя і виставити її на голосування в куріатну комісію. Згодом влада передавалася або за сестринською лінією, або прийомним дітям, що також є етруським звичаєм. Останні царі приходили до влади в результаті змов і вбивства своїх попередників. Останнім царем Риму був Луцій Тарквіній Гордий, який був вигнаний римлянами за його тиранічне правління, після чого в Римі була проголошена Республіка. Правління останнього царя закінчилося в 510 році до н. е. [22].

Носієм верховної влади були племінні збори за куріями (лат. *curia* – одне з найдавніших підрозділів римського населення). Згідно з традиційними уявленнями, Ромул розділив римлян на три триби – Тиції, Рамни і Луцери, а кожну з триб – на 10 курій, які були, в свою чергу, утворені групами сімей, або родами (лат. *gentes*). Таким чином, поділ базувався на спорідненні, і панували у разі такого устрою патриціанські роди. Вони вирішували найважливіші питання життя громади: оголошували війну, спільно із сенатом обирали царя (точніше, наділяли його вищою владою – імперією), займалися найважливішими судовими справами та ін.

Другим органом племінної демократії була рада найстаріших, *сенат* (слово *senatus* походить від *senex* – старий). Його члени називалися "батьками" (*patres*). Функції сенату зводилися до затвердження всіх рішень курій і призначенням нового царя. У період між смертю старого царя і вибором нового (цей період називався *interregnum* – міжцарів'я) громадою по черзі управляли сенатори.

Поруч із сенатом і народними зборами стояв *цар* (*rex*), який виконував роль племінного вождя, але титул цей не був спадковим, а таким, що

обирається до кінця життя. Цар був воєначальником, представником громади перед богами, тобто верховним жерцем, користувався судовою владою.

Воєнізований характер римської родової організації дозволяв їй якийсь час підтримувати свою замкнуту політику. Але в Римі розвивалися процеси, які неминуче повинні були прискорити крах цієї системи. В середині неї, так само, як і в римській громаді, розвивається майнова диференціація. З'являються *плебеї* – багаті ремісники і торговці, які починають відігравати все більшу роль в економіці Риму.

Процеси розкладання первісно-общинного ладу, породжені розвитком приватної власності, майновою і класовою диференціацією, боротьба плебеїв за рівноправність із членами римської громади призвели до того, що основи родового ладу Стародавнього Риму впали. На зміну полісу як політичної громади приходить держава.

#### *Республіканський період.*

У 509 р до н. е. в Римі після вигнання Тарквінія Гордого (останнього царя) встановився республіканський лад. Період республіки – епоха інтенсивного розвитку виробництва, що привів до значних соціальних зрушень і змін правового становища окремих груп населення. Влада царя в Римі була замінена владою двох посадовців, які щорічно обираються в центуріатних (центурія від лат. *centuria* – сотня; від *centum* – сто – військовий підрозділ римської армії) зборах і затверджуються сенатом. Вони вибиралися виключно з патриціїв і називалися "консулами" (*consules* від слова *consulere* – радитися).

У Римі основним соціальним розподілом стало розподіл на вільних і рабів. Вільні громадяни розподілялися на дві соціально-класові групи: багату верхівку – рабовласників, землевласників, торговців, а також дрібних виробників – землеробів і ремісників, що складали більшість суспільства, до яких належала також міська біднота – люмпен-пролетарі. Правове становище особистості в Римі характеризувалося трьома статусами – свобода, громадянство і сім'я. Тільки особа, що володіла всіма цими статусами, мала повну правоздатність. Основним пригнобленим і експлуатованим класом у період республіки в Римі стають раби.

Приблизна структура управління Римом в період Республіки наведена на рис. 1.2.

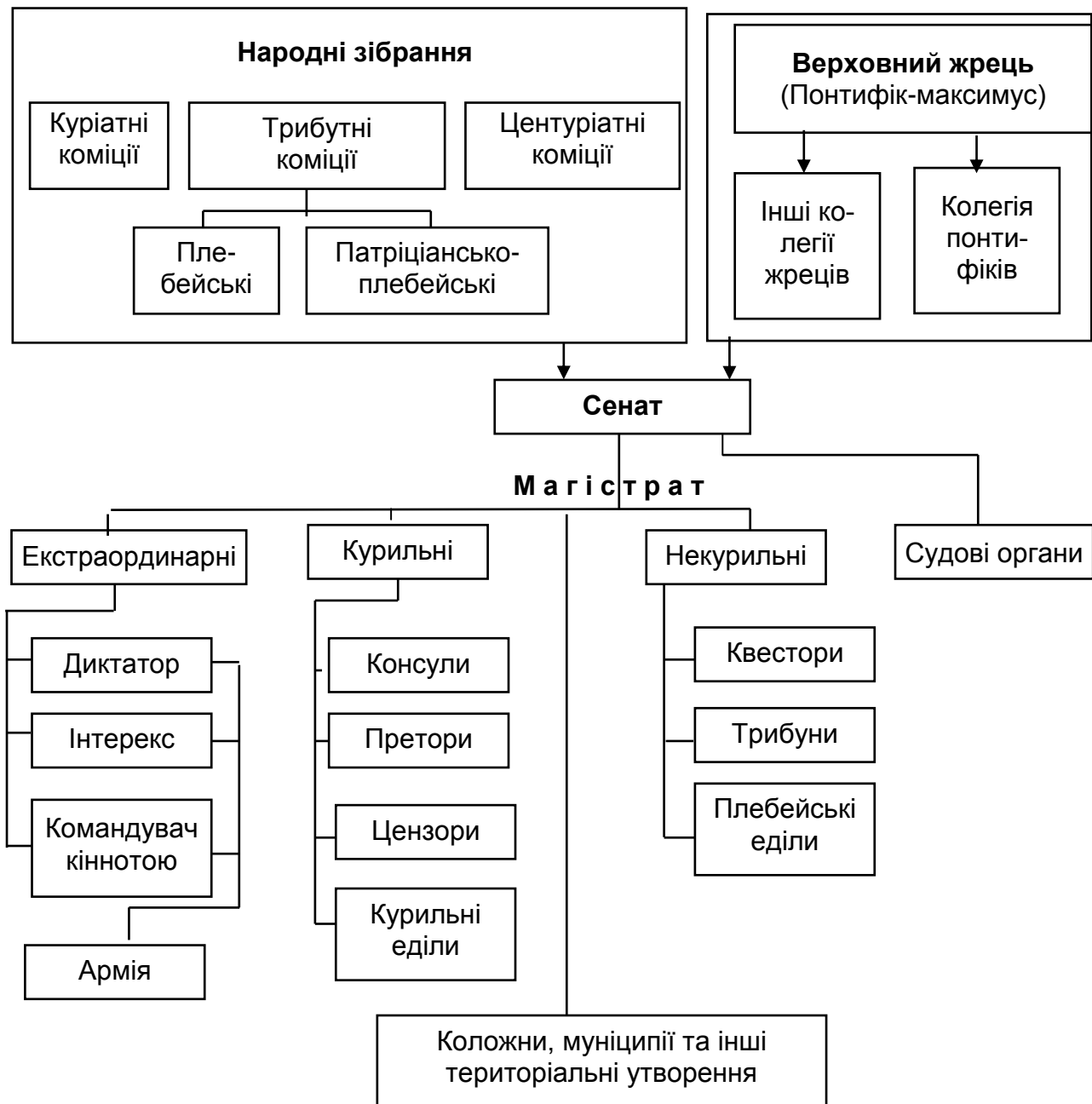


Рис. 1.2. Приблизна структура управління Римом у період Республіки [22, с. 132]

У Римі в II – I ст. до н. е. спостерігається розвиток рабовласницького суспільства, який призводить до загострення всіх його класових протиріч. У цей час Рим вступає у період кризи, яка вплинула, насамперед, на існуючі політичні установи, застарілу полісну форму державного устрою, аристократичний політичний режим правління нобілів (від лат. *nobiles* – знатні) – середньовічних дворян, а також частина міського патриціату, яку складали вихідці з великих феодалських родин, замаскова-

них республіканською формою правління, коли влада римського народу стала лише фікцією. Виникла об'єктивна потреба перебудови управління, пристосування його до нових історичних умов.

#### *Імперський період.*

Слово "імператор" довгий час означало почесний військовий титул, і тільки з часом імператором став іменуватися глава держави.

Період імперії прийнято розподіляти на два етапи:

1. *Принципат* (I ст. до н. е. – III ст. н. е.) від "принцепс-сенатус" – перший сенатор. Цей титул вперше отримав від сенату засновник імперії Октавіан Август, поставлений першим у списку senatorів і мав право першим виступати в сенаті, що дозволяло йому визначати рішення senatorів;

2. *Домінат* (III – IV ст. н. е.), від "домінус" – пан, владика, що свідчило про остаточне визнання абсолютної влади імператора.

Організаційна структура римської держави періоду принципату наведена на рис. 1.3.

Принципат базувався на чиновницькому апараті, який забезпечував, порівняно з республіканським, більш ефективно управління державою, що розрослася.

У 284 р. був здійснений остаточний перехід до домінату, що було пов'язано з приходом до влади Діоклетіана, який наказав себе іменувати Домінусом. Його правління (284 – 305 рр.) ознаменувалося багатьма новаціями. Насамперед, він затвердив систему співправителів. Діоклетіан створив замість Риму, що залишився резиденцією імператорів, кілька центрів правління – в Нікомедії, Мілані та інших містах, розділивши імперію на дві частини: Західну і Східну. Були засновані пишній імперський двір і церемоніали. Винайшли принцип "добровільного відходу у відставку", але це було не більш ніж лицемірство. Була введена повноцінна золота монета, на ряді зі срібною і мідною, встановлені ціни на продовольство, натуральний податок був замінений грошовим.

Під час правління Діоклетіана склалася нова система управління імперією, що відображає наявність двох частин: Західної та Східної (рис. 1.4 – 1.6).



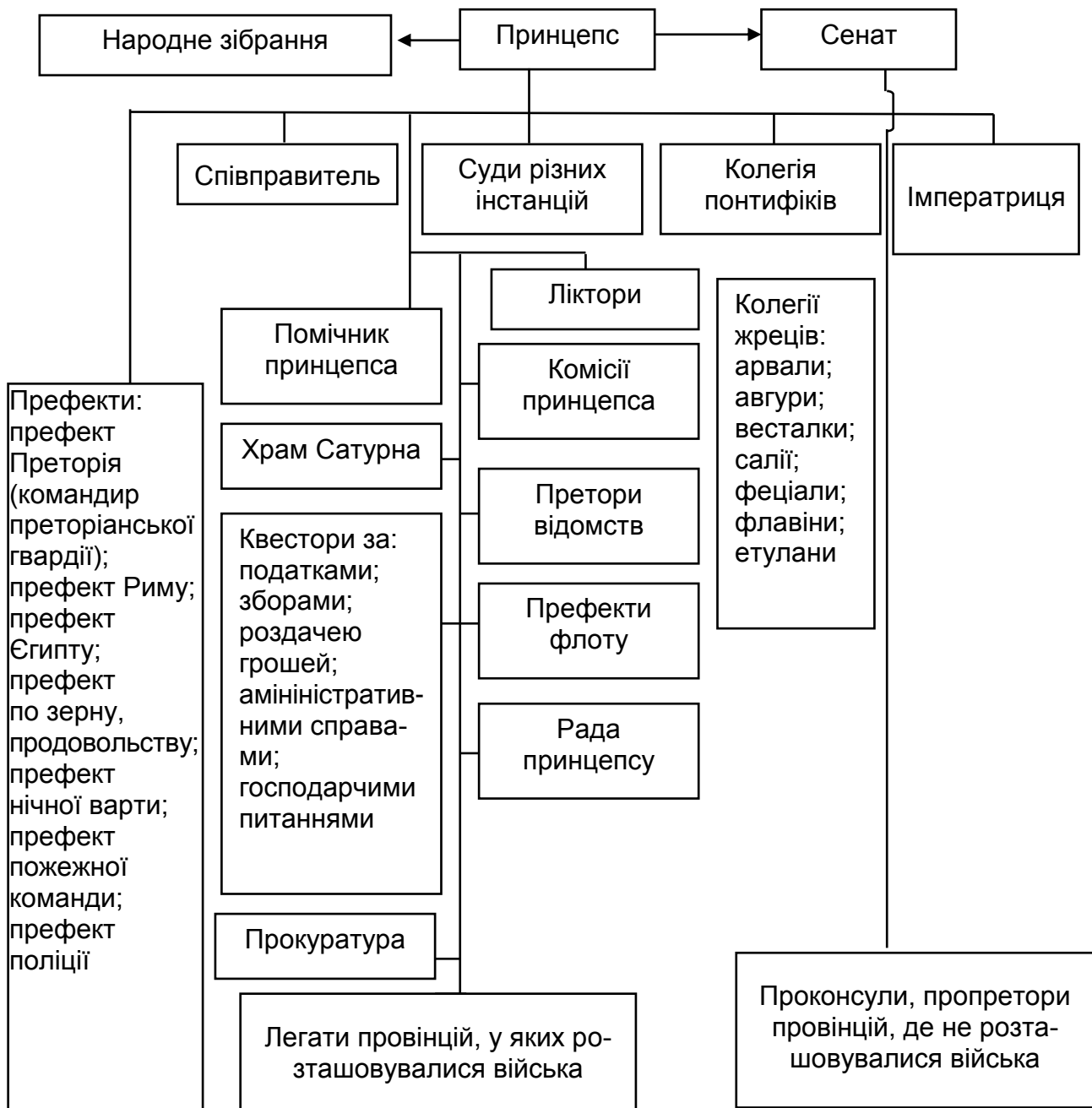


Рис. 1.3. Організаційна структура Римської імперії періоду принципату [22, с. 134]

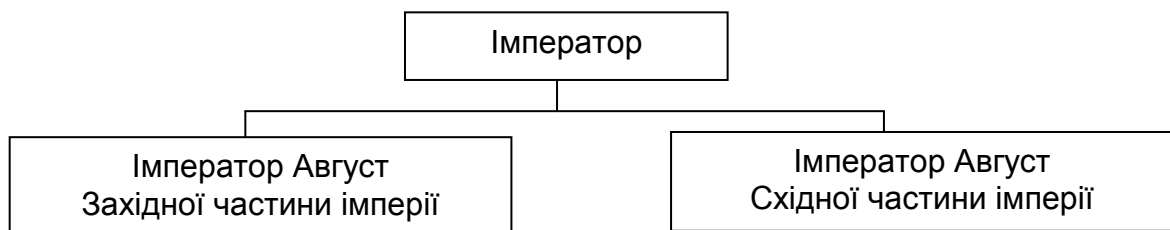
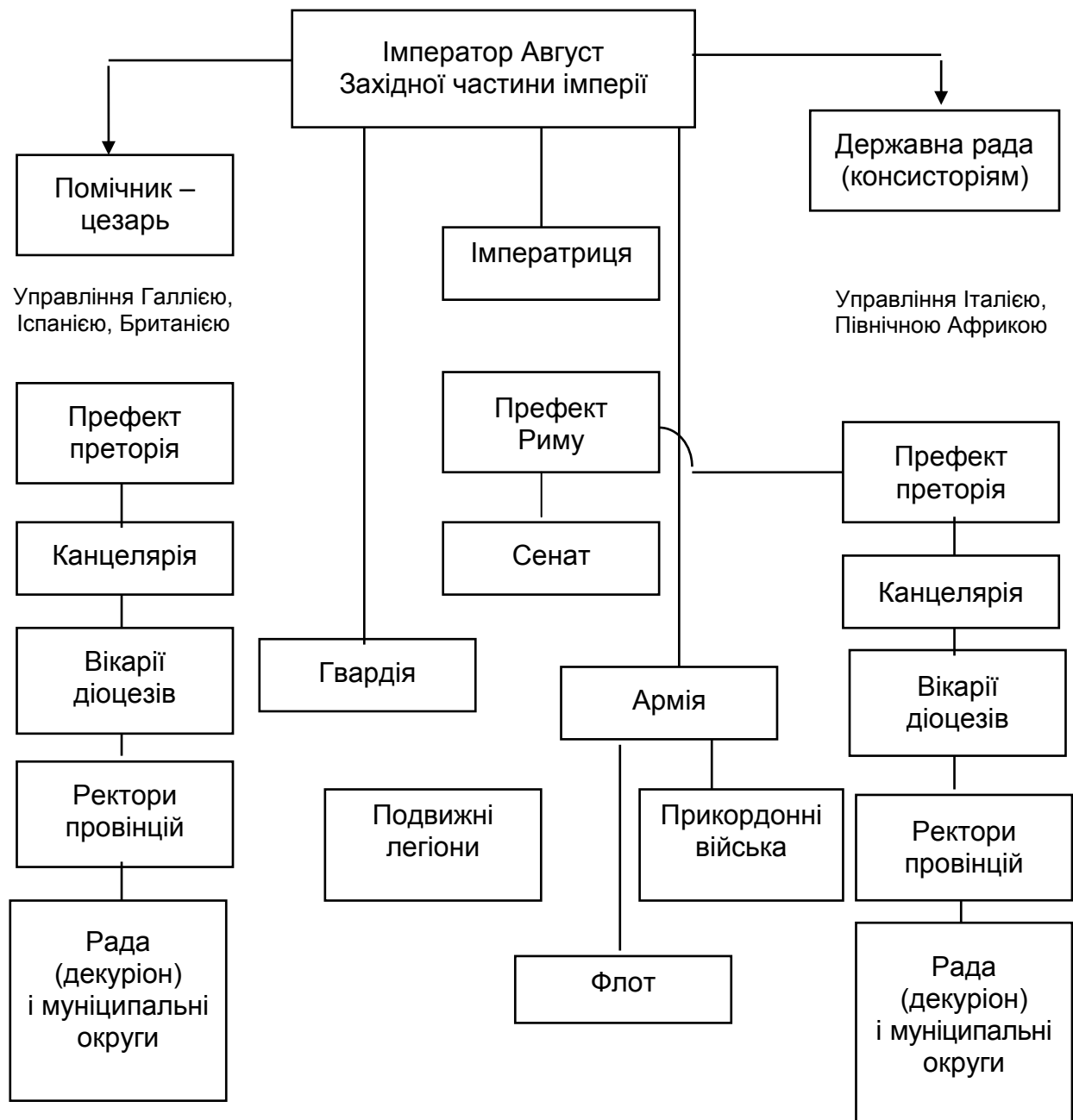


Рис. 1.4. Нова система управління Римською імперією



**Рис. 1.5. Організація управління в Західній Римській імперії [22, с. 137]**

У 285 р. Діоклетіан призначив собі співправителя – цезаря, який через рік був оголошений Августом і наділений такою ж владою з управління частиною імперії, як і у Діоклетіана.

У 476 р. Західно-римська імперія перестала існувати і на її руїнах виникли нові держави, нові політичні утворення, в рамках яких почалося формування феодальних суспільно-економічних відносин.

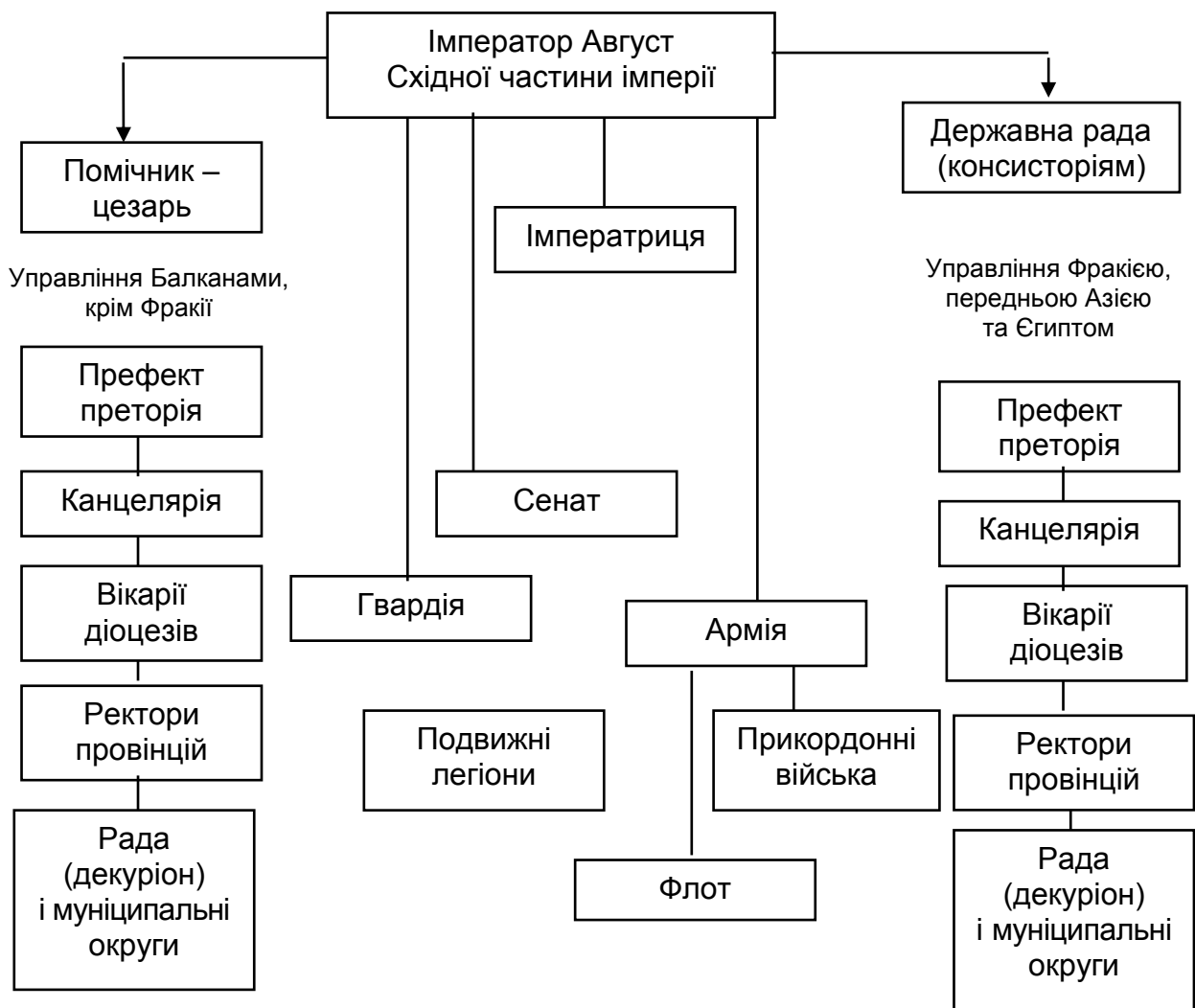


Рис. 1.6. Організація управління в Східній Римській імперії  
[22, с. 138]

Управлінські ідеї Стародавнього Риму базувалися на ідеях стародавньої Греції, що з'єднувало все Середземномор'я.

У Стародавніх Греції та Римі склалося суспільство, не схоже на інші товариства інших країн тієї епохи. Греки називали його поліс (місто-держава), що жив за своїми власними законами (автономія). Наявність акрополя, стін, агори, громадських будівель тощо – це найважливіші характеристики полісу. У своїй основі античне місто було не промисловим (ремісничим) або адміністративним центром, а поселенням хліборобів, побудованим для захисту від ворогів.

Стародавні греки вважали, що поліс – це не стіни, а, насамперед, люди, цивільний колектив. Римляни називали своє суспільство об'єднанням громадян (*civitas* від латинського слова *civis* – громадянин) або просто римським народом (*populus Romanus*). Тому слово "поліс" можна перекладати як *громадянська громада*.

Поліс був ніби єдністю у трьох особах: держава, місто, громада.

Управління у Стародавньому Римі відрізнялося диверсифікацією (державне, військове, церковне управління, громадське самоврядування і управління за окремими галузями економіки). Причому, в цих видах управління присутні загальні для всіх організація, процеси та правове забезпечення. Кожен із видів управління має свою визначеність. Мається на увазі ієрархія, підпорядкованість, одяг, ритуали, дії, форми реалізації. Наприклад, заохочення і покарання, прояв владних повноважень і підпорядкованості і т. д. Проте скрізь мало місце правове забезпечення. Навіть в економічній діяльності – а це, як правило, самодіяльна сфера римського народу – також діяло законодавство.

Разом із тим, в економічних процесах спостерігалися тенденції монополізації і капіталізації. Наприклад, грошова справа, пошта, оподаткування були цілком прерогативою правителів.

В епоху Стародавнього Риму починають з'являтися і такі види управління, як сімейна справа: батько сімейства панує над усіма домощадцями, і йому дано право вирішення сімейних проблем. Крім того, будинок у Римі розглядався як певна територія, підвладна главі сімейства. У Римі також почала складатися система міського управління, орієнтована на міське господарство. Це прибирання та мощення вулиць, їх освітлення, пожежна охорона, поліцейська служба, каналізація та водопостачання тощо. У масштабі Римської імперії склалося таке галузеве управління, як пошта. З'явилося також територіальне управління (колонії, муніципії і т. д.).

Безцінним досвідом Стародавнього Риму є римська система місцевого управління, яка пройшла складну еволюцію і мала багато цікавих специфічних особливостей, тією чи іншою мірою використаних у різних країнах надалі.

### **1.3. Західноєвропейський внесок у науку управління**

#### **1.3.1. Деякі відомості з історії та хронології західноєвропейської цивілізації**

Після краху Римської імперії (умовна дата – 476 р.) у Західній її частині почав зароджуватися феодалізм, характерний Середньовіччю аж до нової історії – Англійської буржуазної революції XVII століття і новітньої історії (кінець XIX – початок XX ст.).

Важливим каталізатором історичного розвитку, що визначив унікальність західноєвропейської цивілізації, були успадковані від античності приватна власність, яка виступала в середні віки, насамперед, у вигляді феодалних маєтків, і християнська релігія.

У табл. 1.3 наведені основні характеристики раннього, високого та пізнього Середньовіччя.

Таблиця 1.3

### Коротка характеристика Середньовіччя [22, с. 151]

| Раннє Середньовіччя   | Високе Середньовіччя   | Пізнє середньовіччя   |
|---|--|---|
| Нестабільна політична обстановка, політична роздробленість, міжусобиця.<br>Слабка центральна влада.<br>Нестійкість кордонів.<br>Загрози з боку кочівників.<br>Територіальне розширення західноєвропейської цивілізації (реконкіста) | Нестабільна політична обстановка, політична роздробленість, міжусобиця.<br>Нестійкість кордонів.<br>Спроби з боку католицьких держав розширити "світ латинський" – хрестові походи.<br>Збройна боротьба за владу в європейських державах | Певна стабілізація політичної обстановки.<br>На перші ролі виходять Англія і Франція.<br>Формування міцної центральної влади.<br>Виникла нова держава – Іспанія (в 1479 об'єдналися королівства Кастилія і Арагон).<br>Об'єднання Європи проти турків-османів |
| Землеробство – орне (Західна Римська імперія і Візантія);<br>вогневе і підсічно-вогневе – в інших.<br>Водяні млини  | До II тисячоліття орне землеробство поширилося по всій Європі.<br>Поширення двопілля, пізніше почалося використання трипілля.<br>Поява вітряних млинів.<br>Винахід хомути, що дозволило використовувати в сільському господарстві коней  | Орне землеробство.<br>Використання трипілля.<br>Використання важкого колісного плуга.<br>Застосування коней у сільському господарстві.<br>Зростаюча спеціалізація сільського господарства   |

Основною передумовою для побудови феодалізму та економічного розвитку західноєвропейської цивілізації, як підкреслюється в книзі [26], став розвиток аграрного сектору. Так, правитель Франкської держави (з 715 р.) Карл Мартелл конфіскував частину церковних земель і почав роздавати бенефіції – пожалування. За видані бенефіціаріям пожалування Карл зобов'язував їх приходити на військову службу за першим покликом. Таким чином, між королем і бенефіціарієм утворювалася певного роду залежність, за умови якої король ставав сеньйором, а наділений бенефеція васалом. У подальшому обряд отримання бенефіції був

названий омажем. Таким чином, у Франкській державі сформувалася своєрідна ієрархія управління (рис. 1.7), яка була також притаманна й іншим державам.



Рис. 1.7. Ієрархія управління у Франкській державі (VIII – XIII ст.)

Католицизм і феодалізм були характерні країнам Західної Європи в середні віки. Католицизм давав народам Європи цілісний світогляд, що охоплював всі питання ідеології та особистого життя. Він мав свою особливу політику, що зводилася до вчення про підпорядкування держави церкви, мав своє особливе право (канонічне) і створював особливий стан, клір. У феодалізмі також були свої ідеї, своя політична система, свої юридичні норми, свій привілейований стан – дворяни.

Середньовічне суспільство мало корпоративний характер. Середньовічна людина завжди належала до певної групи – до союзу васалів, лицарського об'єднання, монастирського співтовариства, католицького кліру, міської комуни, ремісничого цеху, гільдії, сільської громади, сім'ї.

Кожна корпорація мала свій статут, кодекс поведінки її членів. На відміну від "вертикальних" відносин панування і підпорядкування внутрішньокорпоративні зв'язки мали "горизонтальний" характер.

Таке становище утримувалось до XIV – XV ст., коли прийшли епохи *Відродження (Ренесанс)* та *Реформації*, які, за своєю сутністю, були двома боками одного процесу.

Свій початок, як зауважується у книзі [22], епоха Відродження бере у працях видатних італійських істориків і політичних діячів: Леонардо Бруні (1370/74 – 1444 рр.), Флавіо Блондо (1392 – 1463 рр.) і Ніколо Макіавеллі (1469 – 1527 рр.). Ці вчені виходили з того, що з падінням Західної Римської імперії загинула велика антична культура, а тим самим і культура взагалі. Вся епоха після цього, аж до самих недавніх днів, була

часом безкультур'я і варварства. Тільки тепер зусиллями гуманістів стала відроджуватися культура, причому не просто антична (як це нерідко розуміють), а культура взагалі. Так виник "новий час", а період, який був між античністю і новим часом стали називати середнім століттям.

У XIV – XV ст. починає становлення емпірична наука, світські вчені починають боротьбу проти богословів, відстоюя право на свободу думки. Розвиток емпіричної науки призводить до появи промисловості (індустрії), виникає клас промисловців, зачатки *менеджменту*. Але зберігся політичний лад, за якого політична влада як і раніше продовжувала залишатися у дворянства і духовенства, що зробило неминучою революцію, яка повинна була передати владу промисловцям і вченим.

Розвиток економіки і управління в Новий час (кінець XV – середина XVII ст.) характеризувалися Великими географічними відкриттями, в результаті чого європейцями були освоєні Новий Світ, а також морські шляхи в Індію та Китай. Цей Новий Світ став ринком збуту для європейської продукції. Почала складатися колоніальна система, яка прискорила виникнення капіталізму і сприяла накопленню великих грошових коштів, що були необхідні для організації великих підприємств. Центр світової торгівлі перемістився з Середземного моря в Атлантичний океан.

Первинне накопичення капіталу – історичний процес перетворення суспільних засобів виробництва і життєвих засобів у капітал, а безпосередніх виробників – у найманих робітників (рис. 1.8).

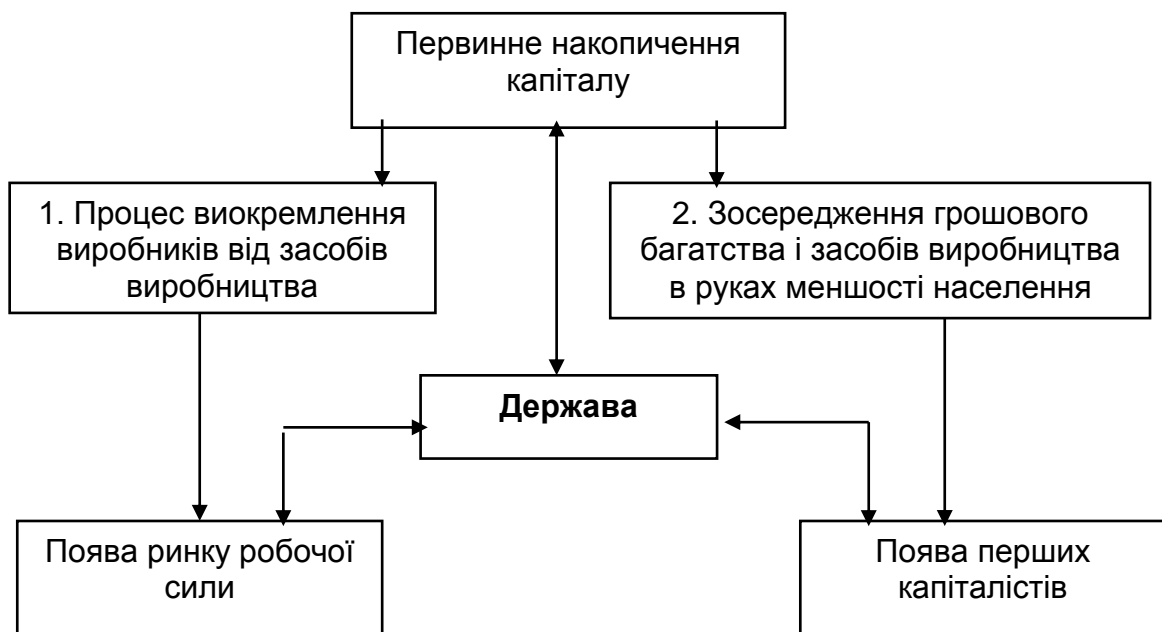


Рис. 1.8. Сенс поняття "первинне накопичення капіталу"

[22, с. 162]

У Новий час держава здійснювала активну економічну політику, яка була скерована на ствердження капіталістичних відносин і створювала добру кон'юнктуру для їх розвитку. В табл. 1.4 наведені основні джерела і методи підтримки підприємницької діяльності капіталізму, що формувалася.

Таблиця 1.4

**Первинне накопичення капіталів [22, с. 162]**

| Характер джерел і методів | Джерела   | Методи   |
|---------------------------|---|--|
| Зовнішній                 | Колоніальна система   | Нееквівалентна торгівля, колоніальні війни, работоргівля, морські перевезення                                |
| Внутрішній                | Податкова система.<br>Система державних займів.<br>Система протекціонізму.<br>Аграрний сектор економіки | Податки, відкупи, підряди; кредити і займи; митні податки та торгові бар'єри; вигнання селян із землі та ін. |

Накоплення фінансового капіталу сприяло швидкому розвитку мануфактурного виробництва. *Мануфактура* – підприємство, яке базується на ручній праці та подетальній спеціалізації і є перехідною формою від простої кооперації до фабрики. Виникнення мануфактур, як зауважується в роботі [22], технологічною революцією, яка характеризується сукупністю нововведень, пов'язаних економічно і технологічно.

У XVIII ст. розвиток технологій привів до промислової революції – системи економічних і соціально-політичних змін на основі переходу від ручної праці до машинної, від мануфактури до фабрики – форми організації великого виробництва, що базується на застосуванні системи машин та складної кооперації праці в умовах повузлової спеціалізації часткових робітників.

Промисловий переворот, який відбувався 1790 – 1890 рр., став вихідним пунктом індустріалізації – процесу створення великого машинного виробництва в усіх галузях економіки, перш за все, в промисловості. Наслідками цього перевороту у соціально-економічній сфері були урбанізація, концентрація промислового пролетаріату та зростання його політичної свідомості; підвищення якості та рівня життя суспільства.



### 1.3.2. Розвиток державного управління епохи Середньоріччя

Державне управління у середні століття характеризувалося достатньою хаотичністю, що була пов'язана з розмитими кордонами між державними і недержавними секторами економіки. Тільки на початку XIX ст. державне управління стало об'єктом уваги як політиків, так і економістів. У ті ж часи стали з'являтися перші підручники і журнали, насамперед у Франції, де виконання економічних рішень центральної влади було покладено на регіональних префектів, у відповідальність яких входив розвиток промисловості у межах керованих ними регіонів.

У Європі в період ранніх (варварських) держав, коли клас земельних власників-феодалів, що формувався, згуртовувався навколо королівської влади, яка мала підтримку християнської церкви і селян-общинників, перші великі державні утворення набували, як правило, форму *раннефеодальних монархій*.

Пізніше середньовікова держава, яка перетворилася у Західній Європі в IX – XIII ст. у безліч держав-маєтків, які відрізнялися економічною і політичною децентралізацією, прийняла форму *сеньйоральної монархії*.

Економічний підйом у XIII – XV ст., що пов'язаний зі зростанням міст та розвитком торгового обороту, з накопиченням капіталу, породив класову консолідацію західноєвропейського суспільства. В нових умовах стало можливим поступове територіальне об'єднання держав на національному ґрунті, посилення королівської влади, яка шукала підтримки у представників різних класів [22].

Для цього періоду було характерно становлення класово-представницьких монархій.

У пізньому середньовіччі (XVI – XVII ст.), коли спостерігався розпад феодалізму і формування основних елементів капіталістичної системи, тільки міцна королівська влада спроможна була зміцнити і підтримати суспільну будівлю, що було забезпечено на останній фазі середньовічної держави у формі абсолютної монархії.

Особливість західноєвропейської моделі держави середньовіччя визначається не тільки еволюцією монархічного ладу і послідовною зміною його форм. Для неї також характерним була дифузія політичної (державної) влади, яка переходила від короля в руки окремих світських і духовних магнатів.

Особливо складним на різних ступенях Середньовіччя були взаємовідносини державної (королівської) влади та християнської церкви. Вони нерідко породжували гострі конфлікти, а іноді приводили і до прямих протиборств.

Середньовіччю був характерний особий політичний симбіоз церкви і держави, який отримав назву інквізиції – спеціальних церковних трибуналів. Інквізиція робила спроби внести раціональне в кримінальний процес (письмове судовиробництво, система формальних доказів тощо). В той же час інквізиція породила цілий ряд витончених катувань обвинуваченого і т. д., що виходило за межі політико-правової культури, яка формувалася у західноєвропейському середньовіччі.

Іншу роль у формуванні політичної і правової свідомості у Західній Європі відіграли середньовічні міста, деякі з яких вели свій початок від часів римлян. Їх історія – це боротьба населення міста за особисту волю та привілеї, а також за політичне самоврядування, а в деяких випадках і за повну незалежність. Така боротьба була характерна для XI – XIII ст., тобто тих часів, коли ще не почався процес політичної централізації і посилення королівської влади.

У той же час, незважаючи на розосередженість політичної влади, особливо для деяких часів західноєвропейського Середньовіччя, головним інститутом у політичній системі ставала держава. Її політична вага і значення визначалися тим, що королівська влада, навіть у роки глибокої феодалної роздрібленості, була єдиним загальноновизнаним представником країни і народу у цілому. Отже, в середні часи у країнах Західної Європи склалася і набрала загальнонаціональну цінність національна державність, яка за умови усіх її різниць у різних країнах стала стрижнем єдиної європейської культури і цивілізації.

### **1.3.3. Управлінські ідеї Середньовіччя**

Середньовіччя майже нічого не додало в управлінський досвід порівняно з епохою античності, оскільки на початку Середньовіччя, після падіння Риму, в Західній Європі знову встановилася ера варварського суспільства. Історія зробила зворотний виток і певною мірою повернулася допочаткового переддержавного рівня. У процесі становлення феодалізму була відсутня необхідність управління могутніми імперіями і величезними арміями, а господарське життя рідко виходило за межі феодалських садиб і ремісничих майстерень [22].

У середні століття більшість майстерень (організацій сучасною мовою) використовувало працю дуже невеликої кількості людей (мабуть, єдиним винятком були церква й армія), протягом багатьох років і навіть століть виконували одні й ті ж операції одними і тими ж інструментами, які зазвичай не змінювалися з епохи античності. Управлінням такої організації займався її керівник, найчастіше її власник, який приймав рішення щодо своїх працівників на основі здорового глузду і досвіду. За умов зовнішньої невигадливості цієї діяльності епоха Середньовіччя дає цікаві приклади *планування та розвитку професійної кар'єри* (церква або західноєвропейські цехи з детально розробленою внутрішньою ієрархією і критеріями просування в її рамках), *стимулювання праці* (перші плани участі найманих працівників у прибутку), *професійного навчання* (цехові школи, система учнівства), *соціального фабричного житла*.

У середні віки поведінка людей регламентувалася сукупним набором певних норм і умовностей. Однак поряд із державними формами регулювання цю систему стали доповнювати різноманітні механізми об'єднаного і корпоративного саморегулювання.

Прискоренню формування системи управління в цей час сприяло утворення великої земельної власності, що сформувало аграрну економіку, яка стала основою феодального ладу. В епоху Середньовіччя господарство було переважно натуральним.

*Соціально-класова структура* середньовічного європейського суспільства визначалася феодальним способом виробництва. Основними класами були власники землі (феодала) різного рангу і селяни (різного юридичного статусу). Важливий соціальний ранг періоду зрілого феодалізму утворювали також городяни, які не складали єдиного класу через значну майнову диференціацію.

Характерною рисою феодального суспільства була його *станово-корпоративна структура*, що була наслідком потреб окремих соціальних груп, у цьому разі права окремих груп-станів закріплювалися юридично.

Феодальне європейське суспільство мало корпоративну форму, яка виявлялася ще й у тому, що велику роль у ньому відігравали різного роду спілки: сільські та міські громади, братства, ремісничі цехи та купецькі гільдії в містах, лицарські та чернечі ордени.

У становленні середньовічної цивілізації важливу роль відігравав інститут держави, який забезпечував захист населення як від зовнішньої загрози, так і від феодальних вольностей.

У другий період Середньовіччя еволюція суспільства помітно прискорилося під впливом товарного виробництва і грошових відносин. Прискорено розвиваються міста, з чим пов'язане зародження політико-правової системи нового часу (а значить, і нових уявлень про взаємини особистості й соціуму, громадянина і держави). Саме в містах склалися ті елементи правосвідомості, які прийнято називати демократичними.

Найбільш широко поширеною формою державного управління в епоху Середньовіччя була монархія. Причому в Західній Європі існувало кілька видів монархії. Наприклад: імперії, королівства, князівства, герцогства. У ранньому Середньовіччі роль королівської влади була досить значною. Але її потужною противагою була церква. В той же час, в ранньому Середньовіччі набирали силу феодалі, що, в свою чергу, призводило до феодалної роздробленості та послаблення влади короля. Але в X – XI ст. в Європі відбулася реанімація колишніх римських міст. На їх місці почали створюватися середньовічні міста, що стали центром торгівлі та ремесел, а також ці міста були політичними й адміністративними центрами. До кінця Середньовіччя в містах зародився новий клас – буржуазія. Міста стали боротися за свої права та інтереси, а саме за отримання привілеїв, які купувалися містами за гроші. Угода оформлялася у вигляді спеціального документа, який назвався хартія [22].

Політична консолідація, з одного боку, феодалів – дворянства і духовенства, а з іншого – городян привела до утворення станових представницьких установ. Так виникла феодална монархія станових представників або станова монархія. У 1265 р. в Англії був створений перший парламент, в якому, окрім баронів і вищого духовенства, засідали представники вільного населення графств і великих міст. Незабаром парламент розподілився на палату лордів, у якій засідали представники світської і духовної аристократії, і на палату громад, де засідали представники середнього класу. Таким чином, уже в XIII ст. в Англії встановилася монархія, обмежена парламентом, яка існує й донині.

Середньовічне європейське суспільство було ієрархічним. На вершині влади перебував король. Його правління мало приватно-правовий характер. Король, насамперед, був сеньйором найбільших феодалів. Інші феодали були його васалами. Влада короля ґрунтувалася на договорах, на умовному даруванні земель. Великі феодали отримували землю під умову несення служби, частіше військової. Вони могли мати своїх ва-

салів і передавати їм частину своєї землі. Внизу ієрархічного розподілу знаходилося селянство. Основою феодального ладу була монопольна власність феодалів і феодальних держав на землю і особиста залежність селян від феодалів.

Основні елементи сучасного управління, такі, як єдиноначальність, делегування повноважень, виконавча вертикаль і принцип співвідношення лінійних і штабних підрозділів, уперше з'явилися у військових організаціях, а промислова революція, що розгорнулася в XVIII ст., характеризувалася стрімким зростанням числа мануфактур, які запекло конкурують одна з одною, що у кінцевому рахунку давало можливість здійснювати пошуки найбільш ефективної стратегії підприємства. Такі умови і привели до виникнення науки управління як академічної дисципліни.

Зародження капіталізму різко змінило орієнтацію природно-історичного процесу в бік науки і виробництва в цілому. У цей період з'являються перші думки про управління як самостійної професійної діяльності (раніше існувало недиференційоване поняття державної діяльності). Думку про професійне управління висунув і зробив спробу її обґрунтувати Сен-Сімон у своїх працях "Організатор" і "Про промислову систему". Але його теорія зводилася до пошуку шляхів розумної соціальної організації через розвиток управлінської думки. Як теорія Сен-Сімона, так і теорії Б. Франкліна і В. Ратенау мали раціоналістський характер і стосувалися тільки організації живої праці. Тому ці ідеї не набули подальшого розвитку і не зробили істотного впливу на формування цілісної теорії управління.

Найбільш швидко управлінська думка стала розвиватися до початку XX століття на мікрорівні (тобто в більш вузьких областях), особливо в промисловому виробництві. На такому рівні, як вважали теоретики, суб'єкт і об'єкт управління представляються більш доступними для огляду для дослідження. Книги з наукового управління стали з'являтися з 1903 р.

Новий час створив передумови розвитку управління на іншій основі. Промислова революція, що ознаменувалася в тому числі і появою великих економічних організацій нового типу, потребувала розвитку адекватного типу управління – менеджменту. Саме в цей час почали з'являтися різні праці вчених і практиків менеджменту. Стали складатися наукові школи менеджменту.

## 1.4. Сучасні концепції, підходи і школи менеджменту

### 1.4.1. Розвиток основних наукових шкіл менеджменту

Тривалий процес накопичення практичних навичок менеджменту отримав своє наукове втілення тільки в кінці XIX – початку XX ст., коли з'явилися перші серйозні роботи, в яких зроблена спроба наукового узагальнення накопиченого досвіду і формування самих основ науки менеджменту. Загальна схема етапів розвитку сучасного менеджменту подана у табл. 1.5.

Таблиця 1.5

**Розвиток основних наукових шкіл менеджменту [22, с. 46]**

| Основні напрями наукової думки   | XX століття |           |           |           |           |           |           |           | XXI століття |           |
|--|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------|-----------|
|  | 20-ті рр.   | 30-ті рр. | 40-ві рр. | 50-ті рр. | 60-ті рр. | 70-ті рр. | 80-ті рр. | 90-ті рр. | 10-ті рр.    | 20-ті рр. |
| 1  | 2           | 3         | 4         | 5         | 6         | 7         | 8         | 9         | 10           | 11        |
| Класичний менеджмент, у тому числі науковий менеджмент, концепція бюрократії, адміністративні підходи  | —————       |           |           |           |           |           |           |           |              |           |
| Гуманістичний менеджмент, у тому числі школа людських відносин, концепція людських ресурсів, науковий біхевіоризм                            |             | —————     |           |           |           |           |           |           |              |           |
| Кількісні методи в менеджменті, у тому числі системний і операційний менеджмент, інформаційні системи  |             |           |           | ←—————→   |           |           |           |           |              |           |
| Еволюційна концепція менеджменту, в тому числі врахування відмінностей, історії систем, стратегій і структур управління                      |             |           |           |           |           | —————     |           |           |              |           |
| Теорія хаосу / синергетика, в тому числі відкриття властивості самоорганізації часу, інноваційна концепція, принцип масштабів і різноманіття |             |           |           |           |           |           |           | —————     |              |           |

|   |   |   |   |   |   |   |   |       |        |    |
|---|---|---|---|---|---|---|---|-------|--------|----|
| 1   | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9     | 10     | 11 |
| Методологія еволюцій організації в тому числі диверсифікація, інноваційний менеджмент, наукове прогнозування, лідерство |   |   |   |   |   |   |   | ————— |        |    |
| Науковий менеджмент: постмодерн, ситуаційні теорії  |   |   |   |   |   |   |   |       | —————> |    |

Характеристика основних внесків наукових шкіл у теорію і практику менеджменту подана у табл. 1.6.

Таблиця 1.6

**Характеристика основних внесків наукових шкіл в теорію і практику менеджменту [22, с. 47]**

| Роки  | Головні проблеми економіки і менеджменту                       | Наукові школи і підходи          | Головні напрями методичних розробок  |
|---|--|----------------------------------|--|
| 1   | 2  | 3                                | 4  |
| 1885 – 1920                                   | Підвищення ефективності виконання робіт                        | Школа наукового управління       | Методи раціоналізації праці і виробництва  |
| 1920 – 1950                                   | Ефективне функціонування великих організацій                   | Адміністративна школа управління | Функціональне поділення і спеціалізація управління, принципи менеджменту, формування ієрархічних структур управління   |
| 1936 – 1955                                   | Максимізація випуску продукції і ефективності                  | Школа людських відносин          | Методи вдосконалення праці і мотивації працівників   |
| 1956 – 1970 і в теперішній час                | Посилення управлінського контролю за всіма параметрами бізнесу | Кількісна школа управління       | Дослідження операцій, моделювання для обґрунтування оптимальних управлінських рішень   |
| 1920 – 1950<br>1965 – 1980 і в теперішній час | Ефективність процесів управління                               | Процесний підхід                 | Дослідження взаємозв'язку і взаємодії функцій менеджменту (традиційний класичний підхід), дослідження природи і характеру процесів управління з метою їх оптимізації (сучасний погляд) |

| 1                                      | 2   | 3  | 4  |
|--|---|--|--|
| 1956 – 1975<br>і в теперіш-<br>ній час | Вирішення складних управ-<br>лінських проблем   | Системний під-<br>хід  | Системний аналіз   |
| 1971 – 1985<br>і в теперіш-<br>ній час | Посилення конкурентно-<br>го статусу на ринках і<br>ефективна реалізація ці-<br>лей організації                         | Ситуаційний під-<br>хід  | Методи стратегічного<br>планування і управлін-<br>ня, методи управління<br>інноваціями   |
| 1986 – 1990<br>і в теперіш-<br>ній час | Адаптація до змін, що зро-<br>стають та прискорюють-<br>ся, і максимальне вико-<br>ристання потенціалу ор-<br>ганізації | Формуються но-<br>ві підходи і тео-<br>рії змін в органі-<br>заціях з метою<br>забезпечення ди-<br>намічного розвит-<br>ку | Методи управління ор-<br>ганізаційними змінами,<br>культура організацій, лі-<br>дерство, процесний ана-<br>ліз і процесна теорія,<br>теорія самоорганізації,<br>самоменеджмент |

Кожен етап розвитку управлінської думки мав свої особливості від-  
повідно до системи поглядів на менеджмент (табл. 1.7).

Таблиця 1.7

### Основні етапи розвитку управлінської парадигми ХХ століття у країнах із ринковою економікою [28, с. 381–385]

| Етапи                               | Характеристики етапів  |
|-------------------------------------|--|
| 1                                   | 2  |
| 1. Перша<br>половина<br>ХХ століття | <b>Індустріальна управлінська парадигма.</b> Період індустріального ро-<br>звитку суспільного виробництва, початок якому поклала промислова<br>революція попереднього століття:<br>кінець ХІХ – початок ХХ століття: початок розвитку наукових основ<br>управління на основі перенесення ідей інженерних наук у сферу<br>управління (приспособлення специфіки фізичної праці до рівня можли-<br>востей працівників; використання методів спостереження, вимірів ча-<br>су, аналізу; проектування раціонального складу операцій фізичної<br>праці; встановлення виробничих стандартів – норми часу й виробітку;<br>стимулювання підвищення продуктивності праці; реалізація наукового<br>підходу до відбору, навчання й тренування працівників; розподіл від-<br>повідальності за результати праці між керівниками та працівниками);<br>1920 – 1950 рр.: перші самостійні кроки науки адміністрування (роз-<br>робка принципів управління: формалізація опису праці управлінського<br>персоналу в організаціях; розподіл праці за функціями: планування,<br>організація, керівництво, координація, контроль; побудова "формаль-<br>них" організаційних структур лінійно-функціонального типу; розподіл<br>повноважень і відповідальності; досягнення необхідної пропорції між |



| 1  | 2   |
|--|---|
|  | <p>централізацією й децентралізацією; забезпечення безперервного ланцюжка команд і комунікацій; одержання працівниками слухної винагороди за свою працю; підпорядкованість особистих інтересів загальноорганізаційним);</p> <p>1930 – 1950 рр.: управління організаціями як соціальними системами на основі використання досягнень соціології й психології (зосередження уваги на людських відносинах; дослідження поведінки людей в організаціях; розгляд колективу як особливої соціальної групи; ставлення до міжособистісних відносин як до фактора підвищення продуктивності; визнання впливу неформальних організацій; розвиток теорії лідерства; класифікація потреб людини)</p>   |
| <p>2. Початок другої половини ХХ століття – 70-ті роки</p> | <p><b>Постіндустріальна управлінська парадигма.</b> Країни-лідери (країни, що займають перші місця за рівнем продуктивності праці) констатували початок переходу до ери постіндустріального розвитку, для якої характерні принципово нові риси й закономірності. Головними факторами цих змін є поява науково-технічного прогресу і потужна концентрація наукового й виробничого потенціалу, особливо в роки другої світової війни. У післявоєнний період відбулася реконструкція світової економіки, у якій важливу роль стали відіграти галузі, що безпосередньо задовольняють потреби людей, а також галузі, засновані на прогресивних технологіях. Виробництво все більше орієнтувалося не на задоволення масових потреб, а на спеціалізовані запити споживачів, тобто на невеликі за ємністю ринки. Це привело до розвитку малого й середнього бізнесу, до ускладнення зв'язків між організаціями й висуванню нових критеріїв до бізнесу, а саме: гнучкість, динамічність і адаптивність до вимог зовнішнього середовища.</p> <p>В управлінні організаціями почали одержувати розвиток кількісні методи обґрунтування управлінських рішень на основі використання математичних методів і обчислювальної техніки (моделювання процесів діяльності організацій; упровадження економіко-математичних методів з використанням кількісних факторів, що впливають на кінцеві результати; розвиток інформаційних систем; застосування системного й ситуаційного підходів до прийняття рішень; застосування комп'ютерної техніки, створення умов для вирішення багатокритеріальних завдань; оптимізація використання ресурсів організації)</p> |
| <p>3. 70 – 80-ті роки</p>                                  | <p><b>Формування нової управлінської парадигми (тиха управлінська революція).</b> Економіка перейшла від індустріальної на ринково-підприємницьку орієнтацію. Підприємство – це відкрита система, що розглядається в єдності факторів внутрішнього й зовнішнього середовища. Переважна орієнтація не на обсяги випуску, а на якість продукції й послуг, на задоволення споживачів. Перевага ситуаційного підходу до управління, визнання важливості швидкості й адекватності реакції, що забезпечують адаптацію до умов існування фірми, за яких</p>  |

| 1                                | 2  |
|----------------------------------|--|
|                                  | <p>раціоналізація виробництва стає завданням другого плану. Головним джерелом додаткової вартості стають не речовинні ресурси, а люди, що володіють знаннями (когнітаріат), і умови для реалізації їх потенціалу. Система управління віддає перевагу не контролю всіх видів діяльності, функціональному поділу праці, нормам, стандартам і правилам виконання роботи, а підвищенню ролі організаційної культури й нововведень, мотивації працівників і стилю управління. Розробляються стратегії розвитку організацій з метою попередження небезпек і використання можливостей як зовнішнього, так і внутрішнього походження</p>   |
| <p>4. 90-ті роки ХХ століття</p> | <p><b>Розвиток нової управлінської парадигми.</b> Другий етап управлінської революції, до основних факторів якої належать: постійно зростаюча турбулентність, хаотичність зовнішнього середовища й зміна організаційної парадигми. На думку Октава Гелінера (<i>Octave Gelinier</i>) – почесного президента CEGOS (міжнародної мережі організацій, що займаються підвищенням кваліфікації менеджерів і консалтингом), що охоплює своєю діяльністю не тільки всю Європу, але й Китай, нові елементи сучасного управління були схематично подані С. Шайбе (<i>S. Shibe</i>), А. Грехем (<i>A. Graham</i>) і Д. Валден (<i>D. Walden</i>) в роботі "4 революції менеджменту за посередництва Загальної Якості" (<i>4 revolutions du management par la Qualite Totale</i>), виданої в Парижі в 1997 р., які були визначені, як чотири революції в менеджменті, а саме:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Надання пріоритетного значення клієнтові є новим елементом. Твердження "клієнт – наш пан" стало сьогодні "наукою", що аналізує й вимірює цінності, які надаються клієнтові, а також використовуються для з'ясування незліченних рішень. Новою таємною зброєю результативного управління є пов'язування якості зі сприйняттям клієнта, який має неповторювальну можливість спілкування з одним продуктом, однієї послугою й одним підприємством.</li> <li>2. Постійне вдосконалення – це друге явище революційного характеру. Управління перетвориться із сукупності стабільних функцій, закріплених за відповідними професіями й спеціальностями, у гнучку систему, відкриту на процеси, що пристосовуються. У зв'язку із цим основними поняттями стають: вимір досягнень, швидкість розуміння помилок і внесення змін, обмеження засобів і часу реалізації різних циклів, організаційні структури, які концентруються швидше за все на процесах, орієнтованих на клієнта, а не на ієрархії й на особистості керівника, відкритість на творчі задуми, управління компетентністю, підприємство, що навчається, управління інноваціями. Якщо взяти до уваги, що люди мають природну схильність протистояти змінам, то слід зробити висновок, що необхідність постійного вдосконалення вимагає іншої організації й, більше того, нової культури. Повна участь персоналу – чергове нововведення, яке змінило також роль керівників. Нарешті визнаний факт, що рішення більш результативні в тих випадках, коли ухвалюються на відповідному рівні управління, ближче до виконавців, а також у ході використання відповідних</li> </ol> |

| 1 | 2  |
|---|--|
|   | <p>форм та інструментів. У цьому випадку основними поняттями стають: узаконювання передачі повноважень працівникам (<i>empowerment</i>), <i>coaching</i> (стимулювання підлеглих до самостійного прийняття рішень), створення спільного бачення. Стають актуальними також такі концепції, як спільне прийняття рішень, горизонтальні й перехресні відносини, колективна робота. Справжнім керівником є вже не той, хто сам уміє ухвалювати непопулярні рішення, а той, хто знає, як популяризувати гарні рішення, тобто вміє управляти суспільною думкою. Його лідерство підтверджують діяння, що приносять цінність для персоналу, і тим самим свідчать про його професіоналізм.</p> <p>3. Перетворення підприємства в суспільну мережу, яка є протилежністю традиційного підприємства-фортеці, яке ревно охороняється зведеними мостами – нове явище. Сучасне підприємство відкривається для своїх партнерів, до яких відносяться не тільки його клієнти й постачальники, але й часто його конкуренти, яким воно надає свої секрети й з якими веде співробітництво у процесі розвитку нових, удосконалених продуктів. Таке підприємство має також почуття свого громадянського обов'язку й намагається поважати очікування й інтереси всіх груп, зацікавлених у його функціонуванні, а також охоче входить із ними в різні стосунки, створюючи завдяки цьому додаткову вартість.</p> <p>До цих чотирьох революційних явищ, що характеризують мистецтво керування, Октів Гелінер (<i>Octave Gelinier</i>) додає стрімкі й раптові круговороти, які є наслідком розвитку нових інформативних і комунікаційних технологій.</p> <p>У зв'язку з тим, що управління в сучасному розумінні цього слова вже більш 100 років розвивається, Октів Гелінер (<i>Octave Gelinier</i>) ставить запитання, чи можна його трактувати й далі як різновид мистецтва? І відразу відповідає на це питання так: управління, яке народжується на очах, є – більш ніж будь-коли – методичним, квантифікованим і тим самим науковим. Використовує досягнення всіх наук і має нескінченну безліч інструментів підтримки прийняття рішень. Це часто приносить успіх, тому що все менше помилкових рішень (невдалих продуктів, об'єднань тощо). Отже, маємо справу з наукою</p> |

Отже, у зв'язку з потребою вирішення все нових і нових проблем на різноманітних етапах історичного розвитку людства еволюціонувала організація внутріфірмового управління, змінюючись при цьому від простих методів управління до більш складних. Порівняльний аналіз старої і сучасної організації управління наведений в табл. 1.8, а основні системи уявлень про реалії менеджменту – в табл. 1.9.

### Порівняння старої й сучасної організації управління [28, с. 86]

| Стара організація  | Сучасна організація   |
|--|---|
| Мала кількість великих організацій, відсутність гігантських організацій                            | Велика кількість надзвичайно потужних великих організацій, як комерційних, так і не комерційних                           |
| Відносно невелика кількість керівників, практична відсутність керівників середньої ланки           | Велика кількість керівників, велика кількість керівників середньої ланки  |
| Управлінська робота найчастіше не виділялася й не відділялася від не управлінської діяльності      | Чітко окреслені управлінські групи, управлінська робота чітко сприймається й відділяється від не управлінської діяльності |
| Заняття керівних постів в організації й найчастіше по праву народження або шляхом захоплення силою | Заняття керівних постів в організації найчастіше по праву компетентності з дотриманням законності й порядку               |
| Мала кількість людей, здатних ухвалювати важливі для організації рішення                           | Велика кількість людей, здатних ухвалювати важливі для організації рішення  |
| Робиться наголос на наказ та інтуїцію  | Робиться наголос на колективну роботу й раціональність  |

### Основні системи уявлень про реалії менеджменту [28, с. 87]

| Система наукових уявлень   | Система практичних уявлень   |
|--|--|
| Менеджмент – це менеджмент <i>бізнесу</i>  | Технології, ринки й кінцеве використання <i>задані</i>   |
| Існує – або повинна існувати – <i>одна правильна організаційна структура</i>       | Область діяльності визначена <i>юридично</i>   |
| Існує – або повинен існувати – <i>один правильний спосіб управління персоналом</i> | Менеджмент сфокусований на внутрішній сфері організації<br>Економіка, що існує в межах державних кордонів, становить "природне екологічне середовище" підприємництва й менеджменту |

Ця система уявлень існувала до початку 80-х років ХХ століття. Отже, визначальною парадигмою ХХ ст. була віра у рівновагу, у те, що у всьому можливі стійкість і доцільність.

## 1.5. Новітні концепції менеджменту

На переломі тисячоліть прийшов час нових уявлень, які пожвавили б науку й практику менеджменту. Таким чином, нова парадигма навпаки припускає пошук прийняттого стану в процесі безперервних змін, а виходить, що люди зобов'язані глянути на світ через якийсь інший об'єктив. Порівняння основних положень, що домінували в останні роки ХХ ст., і ставлення до світу в новому столітті наведено в табл. 1.10.

Таблиця 1.10

### Зсув управлінської парадигми [28, с. 88]

| Ознаки                    | Парадигма останніх років ХХ століття | Парадигма ХХІ століття            |
|---------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Культура                  | Стабільності, раціональності         | змін, вирішення проблем           |
| Технології                | Механістичні                         | Електронні                        |
| Завдання                  | Матеріальні                          | Ментальні, що базуються на ідеях  |
| Ієрархія                  | Вертикальна                          | Горизонтальна                     |
| Влада / контроль          | Вищого менеджменту                   | Широко розподілена                |
| Цілі кар'єри              | Безпека                              | Особисте зростання / майстерність |
| Лідерство                 | Автократичне                         | Перетворююче                      |
| Робоча сила               | Однорідна                            | Різноманіття культур              |
| Виконання робочих завдань | Індивідуальне                        | Командне                          |
| Ринки                     | Локальні, внутрішні                  | Глобальні                         |
| Фокусування уваги         | Прибутки                             | Споживачі                         |
| Ресурси                   | Капітальні                           | Інформація                        |
| Якість                    | У разі можливості                    | Без винятку                       |

Вихідні положення нової парадигми менеджменту, сформульовані видатним науковцем П. Друкером, такі:

1. Менеджмент існує заради результатів, які установа досягає в зовнішньому середовищі.

2. Менеджмент повинен визначати, яких результатів необхідно досягти; менеджмент повинен мобілізувати ресурси організації для досягнення цих результатів.

3. Менеджмент повинен мобілізувати ресурси організації для досягнення цих результатів.

4. Менеджмент призначений для того, щоб будь-яка організація – комерційне підприємство, церква, університет або притулок для жінок-

жертв насильства, – мала можливість досягти запланованого результату в зовнішньому середовищі, за межами організації.

5. У сферу уваги й відповідальності менеджменту входить усе, що яким-небудь чином впливає на продуктивність організації й результативність її діяльності – всередині організації й за її межами, у підконтрольних організації сферах або в сферах, нею не контрольованих [38, с. 64–65].

Сучасний менеджмент не пропонує єдину наукову модель управління, а скоріше пропонує методичний підхід до управління, що здійснюється в мінливому оточенні. Господарський світ сьогодні нагадує хімічну субстанцію, у якій конфігурації атомів безперервно перетворюються. Слідом за цим повинні результативно змінюватися управлінські рішення, загальні рамки й принципи функціонування організації.

Європейський вибір України зі стратегією входження в Європейський Союз ставить перед вітчизняним менеджментом завдання здійснювати управління з урахуванням сучасних європейських і світових поглядів, а також нових концепцій, теорій, напрямів і систем управління (табл. 1.11, 1.12).

Таблиця 1.11

**Типові характеристики європейської системи поглядів  
на менеджмент [28, с. 92–93]**

| Типові елементи                         | Коротка характеристика  |
|---|---|
| 1                                       | 2   |
| Інтеграція різноманітності в управління | Європейці сприймають національні відмінності, зважають на них і навіть люблять. Іншими словами, вони зорієнтовані на різноманітність  |
| Суспільна відповідальність              | Європейські підприємства вважають себе складовою частиною суспільства   |
| Внутрішньоорганізаційні переговори      | На європейських підприємствах ведуть переговори не тільки із зовнішніми партнерами, але й усередині підприємства з його працівниками  |
| Орієнтація на людей                     | Європейці переконані, що працівники повинні мати користь від розвитку фірми   |
| Обмеження ступеня формалізації          | Європейці скоріше скептично налаштовані на формальні рішення і дії. Використовують якнайменше формальних правил   |
| Чутливість до змін                      | Європейські лідери чутливі до суспільних змін, особливо до таких, як: старіння населення, зміна ролі жінок, занепад традиційної структури родини, нове ставлення до праці   |
| Продуктова й маркетингова орієнтація    | На багатьох європейських підприємствах маркетинг й обслуговування клієнта традиційно підпорядковуються технологічним і виробничим факторам, хоча спостерігається тенденція зміни ситуації на користь маркетингової орієнтації |

| 1                             | 2   |
|-------------------------------|---|
| Більше лідерства в управлінні | Європейські менеджери, бажаючи використовувати не тільки інтелектуальні здібності своїх працівників, їх уміння у збільшенні доходів фірми, а також винахідливість й оригінальність мислення, повинні, швидше за все лідирувати, ніж командувати   |
| Розуміння країни й ринку      | Європейські фірми мають підхід до світових ринків з урахуванням їх різноманітності й відмінностей, не застосовують типової глобальної стратегії. На глобальній арені перевагу віддають пошукам безпечних ринків, ніж занадто прибуткових, співробітництву, ніж гострій конкуренції. Розуміють специфіку власних країн і мають уявлення про той ринок, на якому функціонують |
| Повага цінності екології      | На західних фірмах охорона навколишнього середовища є умовою всіх дій, якою повсюдно дотримуються. Її врахування у стратегії фірми є обов'язковим елементом відповідальності перед суспільством, який беруть до уваги особливо серйозно   |
| Еволюція методів управління   | На європейських підприємствах прийнято застосовувати різноманітні методи управління, система яких постійно еволюціонує за рахунок появи нових, розвитку й утворення різних конфігурацій методів   |

Таблиця 1.12

**Типові характеристики сучасної системи поглядів  
на менеджмент у світі [28, с. 93–94]**

| Типові елементи  | Коротка характеристика  |
|--|---|
| 1  | 2   |
| Орієнтація менеджменту на людину                                       | Головне для менеджерів повинне стати налагодження ефективного співробітництва людей, подолання обмежень і недоліків окремих людей і досягнення найвищого внеску кожного   |
| Культурна природа менеджменту  | Менеджмент є тільки частиною загальної культури кожної із країн, хоча й впливає із суспільної праці й сучасного машинного виробництва. Як свідчить досвід Японії, менеджерам особливо важливо враховувати традиції свого народу, з'єднувати загальносвітові тенденції з місцевими особливостями               |
| Інтегрування інтересів працівників організації навколо загальних цілей | Без такої орієнтації не тільки неможливо вийти в лідери, але й існує загроза втратити лідируючі позиції. Саме така загроза нависала, наприклад, над всесвітньо відомою корпорацією "Ксерокс", яка ледь не була витиснута з ринку двадцять років тому японськими компаніями. Висування нових цілей, пов'язаних |

| 1   | 2   |
|---|---|
|   | з новими стандартами якості, й звертання до споживачів дало можливість корпорації в остаточному підсумку відродити свої позиції на ринку  |
| Розвиток здібностей усіх працівників організації й ефективне їхнє використання на всіх рівнях менеджменту   | Для успішного функціонування фірми, запобігання її банкрутства потрібні не тільки правильні стратегічні рішення керівництва, але й, насамперед, творча ініціатива персоналу всіх підрозділів. Найважливішим є створення атмосфери загального пошуку, бажання вчитися новим методам діяльності |
| З'єднання комунікацій між працівниками з їхньою індивідуальною відповідальністю   | Оскільки кожне підприємство складається із працівників з різними знаннями, вміннями, навичками й досвідом, головне джерело зростання пов'язане з використанням ефекту синергії  |
| Запобігання спрощених підходів до визначення ефективності менеджменту за допомогою показників продажів, прибутку тощо   | Найголовнішими стають управлінські відносини спільності й об'єднання  |
| Результатів діяльності організація досягає тільки за своїми власними границями, у навколишньому середовищі, з яким важливо будувати відносини співробітництва | У межах підприємства існують тільки центри, які обробляють ресурси в такі продукти й послуги, які потрібні споживачам   |

Хронологічно основні концепції сучасного менеджменту, що вплинули на формування нової управлінської парадигми наведені в табл. 1.13.

Таблиця 1.13

### Хронологія основних концепцій сучасного менеджменту

[28, с. 95–96]

| Роки появи концепції | Концепції            | Роки найбільшої зацікавленості концепцією |
|----------------------|----------------------|---|
| 1                    | 2                    | 3   |
| 1950                 | Дерево рішень        | початок 1960-х рр.                        |
|                      | Теорія X і теорія Y  | перша половина 1970-х рр.                 |
|                      | Мозковий штурм       | кінець 1960-х рр.                         |
|                      | Диверсифікація       | 1980-ті роки                              |
|                      | Теорія Z             | кінець 1968-х рр.                         |
| 1960                 | Управління проектами | 1990 рр. – сьогодні                       |
|                      | Управлінська сітка   | кінець 1960-х рр.                         |



Закінчення табл. 1.13

| 1   | 2                                       | 3                                  |
|---|---|------------------------------------|
| 1960  | Навчання в Т-групах                     | перша половина 1970-х рр.          |
|   | Конгломерати                            | кінець 1960-х рр.                  |
|   | Управління за цілями                    | перша половина 1970-х рр.          |
|   | Мережне планування й управління         | 1960-ті – 1970-ті рр.              |
| 1970  | Нульова база бюджетування               | перша половина 1980-х рр.          |
|   | Децентралізація                         | кінець 1980-х рр.                  |
|   | Кружки якості                           | кінець 1980-х – початок 1990-х рр. |
|   | "Досконалість"                          | 1990-ті рр.                        |
|   | Портфельний менеджмент                  | кінець 1980-х – 1990-ті рр.        |
|   | Матриці                                 | кінець 1980-х рр. – сьогодні       |
|   | Канбан                                  | кінець 1980-х – початок 1990-х рр. |
|   | Мультипроектне управління в організації | 1970 – 1980-ті рр.                 |
|   | Організаційні зміни                     | кінець 1980-х рр. – сьогодні       |
| 1980  | Реструктуризація                        | 1990-ті рр.                        |
|   | "Прогулянкове" управління               | 1990-ті рр.                        |
|   | Інтрапренерство                         | кінець 1980-х – 1990-ті рр.        |
|   | Корпоративна культура                   | кінець 1980-х – 1990-ті рр.        |
|   | Управління за одну хвилину              | кінець 1980-х – 1990-ті рр.        |
|   | Скорочення розмірів організації         | кінець 1980-х – 1990-ті рр.        |
|   | Самокеровані організації                | кінець 1980-х – 1990-ті рр.        |
|   | Інтегровані системи                     | 1980-ті рр. – сьогодні             |
|   | Партисипативне управління               | 1980 рр.                           |
|   | Організаційна поведінка                 | 1980-ті рр. – сьогодні             |
|   | Ситуаційна теорія організації           | кінець 1980-х рр. – сьогодні       |
|   | 1990                                    | Ощадливе управління                |
| Організація, що навчається                            |   | 1990-ті рр. – сьогодні             |
| Теорії прийняття рішень, управління людським фактором |   | 1990-ті рр. – сьогодні             |
| Міжнародний менеджмент                                |   | кінець 1990-ті рр. – сьогодні      |
| Збалансована система показників                       |   | 1990-х рр. – сьогодні              |
| 2000  | Організаційна демократія                | сьогодення                         |
|   | Мультикультурний менеджмент             | сьогодення                         |
|   | Глобальний менеджмент                   | сьогодення                         |

Зміна управлінської парадигми відбулася під впливом змін, що відбуваються в суспільній свідомості, які здійснили значний вплив на дії організацій. Одне з недавніх досліджень західних учених підтвердило глобальну тенденцію, що сучасні організації сприймають зміни як одну з найбільш значущих проблем. Нова парадигма припускає, що на зміну ієрархіям, твердим графікам роботи й правилам приходять робота в командах, безпосередні взаємодії, перманентні інновації, безперервне навчання й удосконалювання. Менеджери перетворюються в помічників, партнерів своїх підлеглих, повинні вміти йти на усвідомлений ризик і сприяти розвитку здатностей і більш повному використанню енергії співробітників.

### **Контрольні запитання**

1. Наведіть еволюцію підходів щодо розвитку управлінської думки.
2. Дайте характеристику управлінським ідеям стародавньої Греції.
3. Охарактеризуйте основні управлінські ідеї стародавнього Риму.
4. Визначте та охарактеризуйте західноєвропейський внесок у науку управління.
5. Перелічіть і надайте характеристику сучасним концепціям, підходам і школам менеджменту.
6. Дайте характеристику новітнім концепціям менеджменту.

### **План семінарського заняття**

1. Етапи розвитку управлінської думки.
2. Управлінські ідеї стародавньої Греції і стародавнього Риму.
3. Західноєвропейський внесок у науку управління.
4. Сучасні концепції, підходи і школи менеджменту.
5. Новітні концепції менеджменту.

### **Контрольні запитання для самостійної роботи**

1. Розкрийте сутність основних етапів розвитку управлінської думки.
2. Охарактеризуйте управлінські ідеї стародавньої Греції і стародавнього Риму.

3. Надайте характеристику західноєвропейському внеску у науку управління.

4. Назвіть сучасні концепції, підходи і школи менеджменту.

5. Охарактеризуйте новітні концепції менеджменту.

## **2. Сучасні підходи до модернізації управління**

### **2.1. Модернізаційна парадигма. Сутність модернізації**

Модернізаційна парадигма сформувалася в середині ХХ століття на основі процесу модернізації, який розпочався у Західній Європі у XVI – XVIII столітті і поширився на весь світ завдяки експансії Заходу, та завдяки особливому впливу на цей процес американської демократії.

Термін "модернізація" паралельно використовується у значній частині наукових досліджень поряд із поняттями "трансформація" та "європеїзація", "перехід" тощо, хоча кожен з цих термінів має свої особливості [9].

Сам термін "модернізація" у перекладі з англійського означає "осучаснення" та передбачає впровадження у суспільство ознак сучасності [178]. Відповідно до радянського енциклопедичного словника [99] модернізація ототожнюється зі змінами, вдосконаленням, що відповідає сучасним вимогам.

Отже термін "модернізація" застосовується в тих випадках, коли йдеться про зміни, вдосконалення, які мають привести до сучасних вимог, характеристик тощо.

Поняття терміна "модернізація", на думку В. Гайндля – західноєвропейського вченого, сьогодні як у громадському, так і в науковому житті, є ключовим словом – мінливим та строкатим, оскільки саме поняття не має точного визначення. У найширшому значенні цей термін має на увазі найсучасніші суспільства чи держави. Отже, від часу Просвітництва XVIII ст. слово "модернізація" пов'язано з вірою у прогрес, яка домінує на інтелектуальній та політичній сценах. Саме термін "модерний" набуває у цей час зовсім нового значення, а з точки зору історії понять – нового ідейного змісту. "Саме наприкінці XVIII ст. у дискусіях навколо естетики між німецьким класицизмом і європейським романтизмом, відбулося відділення сучасності як "модерної" епохи від канонічних взірців ан-

тичності. Протягом наступних десятиліть модернізм став вихідним пунктом для філософського сприйняття нового усвідомлення сучасності і докорінно змінив поняття "модерності", – так вважає Ульріх Гумбрехт у "Фундаментальних поняттях історії" [103].

Першим кроком до звільнення "модерного" від взірців античності було усвідомлення сучасного просвітниками XVIII ст. Це була цілком нова орієнтація, яка мала вагомні наслідки. Протягом XIX та XX ст. змінювалися відтінки цього значення до усвідомлення його у XX ст. як "імператив змін". Сучасність, тобто модерність, властиво, більше не намагаються визначати як "якісно нижчий рівень порівняно з минулим", а радше дефінують як "категорію руху", як *morale canonique du changement* (канонічну мораль зміни (фр.). Такий імператив змін є наслідком усвідомлення, що сучасність хоча й є перехідним пунктом, але пунктом, головню спрямованим у майбутнє. Цей імператив, як зауважує В. Гайндль, діаметрально протилежний давнішому (європейському) розумінню традиційної орієнтації. "Це є поняття характерної цивілізації на протигагу поняттю традиції", як стверджує *Encyclopaedia Universalis* (Універсальна енциклопедія). Це дійсно на сьогодні, поняття "модерного" доводить, що воно спрямоване у майбутнє. Становлення майбутнього означає звільнення від примусу традиції [103].

В українській мові терміни "модерний" та "сучасний" часто застосовуються паралельно, хоча між ними є й певні відмінності. На підтвердження цього висновку здійснюється порівняння визначення терміна "сучасний" і "модерний", які подані в Новому тлумачному словнику української мови [70]. Так, поняття "сучасний" у цьому словнику трактується, як, по-перше, такий, що відноситься до однієї епохи; по-друге, відбувається нині, нинішній, теперішній, сьогочасний, сьогоднішній; по-третє, який стоїть на рівні свого віку, відповідає вимогам свого часу, викликаний його потребами, модерний, новітній [70, Т. 3, с. 488].

Термін "модерний" цим словником пояснюється, як новомодний, сучасний, новітній [70, Т. 2, с. 213].

Таким чином, терміни "модерний" та "сучасний" є синонімами, хоча у слові "модерний" більше акцентовано на спрямованість у майбутнє та актуальність, що відповідає підходу публічного менеджменту, наприклад, під час дослідження процесу модернізації системи надання публічних послуг.

## 2.2. Етапи розвитку теорії модернізації. Основні концепції теорії модернізації

Сучасна теорія модернізації з часу свого виникнення пройшла кілька етапів розвитку, а саме:

1950 – 1960-ті рр.;

1970 – 1980-ті рр.;

кінець 1980-х – 1990-ті рр.

Кожен з етапів має характерні ознаки (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

### Етапи розвитку теорії модернізації\*

| Етап                                      | Характерні ознаки   |
|---|---|
| Перший етап (1950 – 1960-ті р.)           | Зародження і становлення теорії модернізації, вироблення на її основі конкретно-орієнтованих моделей соціально-економічного розвитку. Моделі розвитку цього періоду розроблялися переважно у напрямку універсалістської традиції західного лібералізму, виходячи з ідеї організаційного розвитку, суть якої полягала в тому, що всі країни й народи, незважаючи на відставання одних і випереджаючий поступ інших, у своєму становленні проходять одні й ті ж етапи. На завершальній стадії першого етапу було здійснено поширення і вдосконалення порівняльного аналізу організаційних процесів, що було значним кроком уперед   |
| Другий етап (1970 – 1980-ті р.)           | Було доведено, що моделі економічного зростання і політичної організаціоналізації виявилися малоефективними й не спрацювали практично ніде в первісному вигляді. Ідея "прогресу" почала розглядатися як така, що втратила ореол абсолютної істинності, а також було здійснено критичне осмислення прорахунків першого етапу розвитку теорій модернізації, в результаті чого було, зокрема, виявлено незбалансованість економічних, соціально-політичних та культурних наслідків модернізації, неадекватність європоцентричного характеру організаційних теорій цінностям азіатської, африканської, латиноамериканської та інших культур. Наприкінці цього етапу було визнано необхідність збереження національних традицій як гаранта подолання соціальної дезорганізації й забезпечення мирних шляхів суспільно-політичного розвитку |
| Третій етап (кінець 1980-х – 1990-ті рр.) | Характеризується чітко вираженим соціокультурним характером. Це, зокрема, виражається у поступовому подоланні європоцентризму, вестернізації, визнанні як самоцінних незахідних цивілізацій і врахуванні самобутньої культури окремих соціумів  |

\* Примітка. Складено на основі [103].

Як видно з табл. 2.1, теорія модернізації протягом своєї еволюції поступово трансформувалася із засобу теоретичного забезпечення політики Заходу щодо країн, які звільнилися від колоніальної залежності:

в інструмент комплексного пояснення, продукування і прогнозування соціально-політичного розвитку;

у свідому настанову держави на здійснення якісних перетворень не шляхом калькування досвіду передових країн, а шляхом поєднання найбільш поширених політичних структур, інститутів, цінностей, які мають універсальний, загальний характер, із традиційною специфікою певних суспільств.

Як стверджують дослідники, на яких посилаються автори монографії [103], що абстрактно-універсальних схеми недостатні, щоб досягнути процес модернізації на всіх історичних етапах розвитку. Проте функціонування різних моделей у різних історичних умовах і на кардинально відмінних рівнях соціальної організації дає змогу визначити загальні характеристики модернізації, її основні напрями в сучасному світі, котрі мають властивість інтегруватися в самодостатню цілісність (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

**Найважливіші загальні характеристики модернізації  
щодо соціальної системи, її основні напрями  
в сучасному світі\***

| № п/п | Загальні характеристики модернізації щодо соціальної системи   |
|-------|--|
| 1     | Раціоналізація та забезпечення ефективності влади як вирішальний чинник довіри до влади й підтримки її громадянами   |
| 2     | Диференціація політичної структури, або інституціоналізація, яка передбачає формування розгалуженої мережі соціально-економічних, політичних та інших інститутів сучасного суспільства, спрямованих на забезпечення динамізму і стабільності соціального порядку |
| 3     | Структурно-змістовне перетворення політичної системи, спрямоване на розкриття всіх її потенційних можливостей, формування політичної структури соціальної дії, забезпечення широкої участі громадян у політичному житті  |
| 4     | Створення цілісної, взаємопогодженої на різних її етапах і рівнях системи політичної соціалізації  |
| 5     | Трансформація процесу модернізації у постмодернізацію  |

\* *Примітка.* Складено на основі [103].

## **Основні концепції теорії модернізації**

Теорія модернізації належить до класу міждисциплінарних, у її складі спостерігається ряд концепцій, а саме:

"політичної модернізації";

"соціальної модернізації";

"економічної модернізації";

"державної модернізації";

"управлінської, в тому числі модернізації державного управління";

"модернізації публічної адміністрації";

"модернізації системи надання державно-управлінських послуг" тощо.

Так, становлення парадигми модернізації системи надання державно-управлінських послуг пов'язане з вирішенням цілого ряду методологічних проблем у межах теорії державного управління, до яких автори монографії [103] відносять:

формування відповідного категоріального апарату системного характеру;

застосування комплексного та системного підходів як у процесі дослідження модернізаційних процесів, так і під час обґрунтування їх доцільності, а також у ході їх розробки;

розширення міждисциплінарного характеру державного управління з залученням ефективних методологій та інструментарію інших наук, і, насамперед сучасного менеджменту.

### **2.3. Основні категорії теоретико-методологічної бази модернізації системи управління**

З теоретико-методологічної точки зору будь-яка теоретична концепція базується на відповідній системі категорій, які формують її категоріальний апарат.

До основних категорій теоретико-методологічної бази модернізації системи управління доцільно віднести:

об'єкти, предмет, суб'єкти, механізми, методи, моделі, технології її проведення.

У сучасних мінливих умовах зміст і сутність багатьох термінів, у тому числі тих, що стосуються держави та її системи державного управління, змінює своє значення і потребує уточнення. Це стосується, в першу чергу, системоутворюючих термінів, до яких слід віднести: "держава", "державне управління", "державно-управлінські послуги".

Одне з сучасних трактувань терміну "держава" надано Дементьєвим В. В.: "Державу можна розглядати як організацію, яка має виробити для членів суспільства фундаментальні колективні блага: по-перше, закони і процедури їх дотримання (суспільний правопорядок); по-друге, суспільні блага та послуги, які не можуть бути створені в приватному секторі (шляхи, послуги у сфері охорони здоров'я та освіти тощо); по-третє, регулювання та координацію економічного життя у випадку виникнення "провалів ринку" [44, с. 24]. Це визначення базується на неоінституційній теорії та підході до держави як організації, яка надає послуги, в тому числі державно-управлінського характеру.

Визначення поняття "державне управління" найбільш повно систематизовано вітчизняними вченими в [33, с. 13–14] на основі ключових слів до розкриття його змісту (табл. 2.3).

Державне управління пов'язане з реалізацією цілей і функцій держави. Воно має політичну (телеологічну) та юридичну природу; політичний та адміністративний аспекти.

Перший аспект полягає у цілепокладанні, а другий – у цілездійсненні.

Таблиця 2.3

### Визначення поняття "державне управління"

| Ключові слова до розкриття змісту  | Визначення   |
|--|--|
| 1  | 2  |
| Явище, соціальна функція, потреби суспільства, конкретно-історичний характер, об'єктивні закономірності, тенденції, державна політика, задоволення людських потреб, досягнення цілей | <p>Це явище, притаманне суспільству на будь-якому ступені його розвитку, воно має загальний характер і впливає із системної природи суспільства, із суспільної (колективістської) праці людей.</p> <p>Особлива соціальна функція, котра виникає з потреби самого суспільства як складної динамічної самокерованої системи (що само управляється) і супроводить усю історію суспільства, набуваючи політичного характеру і відповідних державних форм.</p> <p>Свідома цілеспрямована, упорядкована дія людей на соціальні процеси з урахуванням властивих даній соціальній системі об'єктивних закономірностей і тенденцій для досягнення найоптимальнішого функціонування і розвитку цієї системи та визначених цілей.</p> <p>Широкомасштабне й аморфне поєднання теорії та практики, покликане сприяти кращому розумінню уряду та зміцненню його зв'язку із суспільством, яким він керує, а також заохочувати державну політику, сприйнятливую до</p> |



| 1   | 2  |
|---|--|
|   | соціальних потреб, і запроваджувати таку адміністративну практику державних бюрократій, що спрямована передусім на ефективність, продуктивність і дедалі більшою мірою на задоволення людських потреб  |
| Гілки влади, взаємозв'язок, формування політики, виконавча влада, керування суспільними процесами, відмінності державного управління, <b>надання громадських послуг</b> | <p>Це спільні зусилля певної групи в контексті держави; воно охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу й судову, а також їхній взаємозв'язок; виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже, є частиною політичного процесу; істотно різниться від приватного управління; тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг.</p> <p>Одночасні процеси формування політики й керування (в обмеженому розумінні – виконання поставлених завдань) у рамках даного політичного курсу.</p> <p>Позитивна, організуюча і творча діяльність органів виконавчої влади, що здійснюють керівництво господарським, соціально-культурним і державно-політичним будівництвом. Може характеризуватися водночас і діяльністю органів виконавчої влади, і діяльністю всього апарату державного управління, у тому числі з обслуговування законодавчої і судової гілок влади</p> |
| Усвідомлений, цілеспрямований вплив, суб'єкт державного управління, функціональна діяльність, об'єкт державного управління, розвиток суспільних процесів                | <p>Організуючий, спрямовуючий, координуючий та контролюючий вплив суб'єкта державного управління на об'єкт державного управління.</p> <p>Практичний, організуючий та регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування та перетворення.</p> <p>Специфічний засіб спрямовуючого впливу (усвідомленого і цільового) на розвиток суспільних процесів.</p> <p>Діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні правових актів шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси</p>   |

Отже, державне управління фактично означає управління справами суспільства з метою досягнення юридично визнаних цілей, та має певні ознаки, головні з котрих наведені на рис. 2.1.

Наведені ознаки були покладені в основу визначення категорії "державне управління", яке подано в [34, с. 32]: **Державне управління** – цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та

законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

У сучасних умовах державне управління існує для того, щоб пізнавати громадські потреби та інтереси, оцінювати та структурувати їх, ставити цілі, розробляти рішення й діяти з метою їх практичного вирішення, в тому числі шляхом надання державно-управлінських послуг.

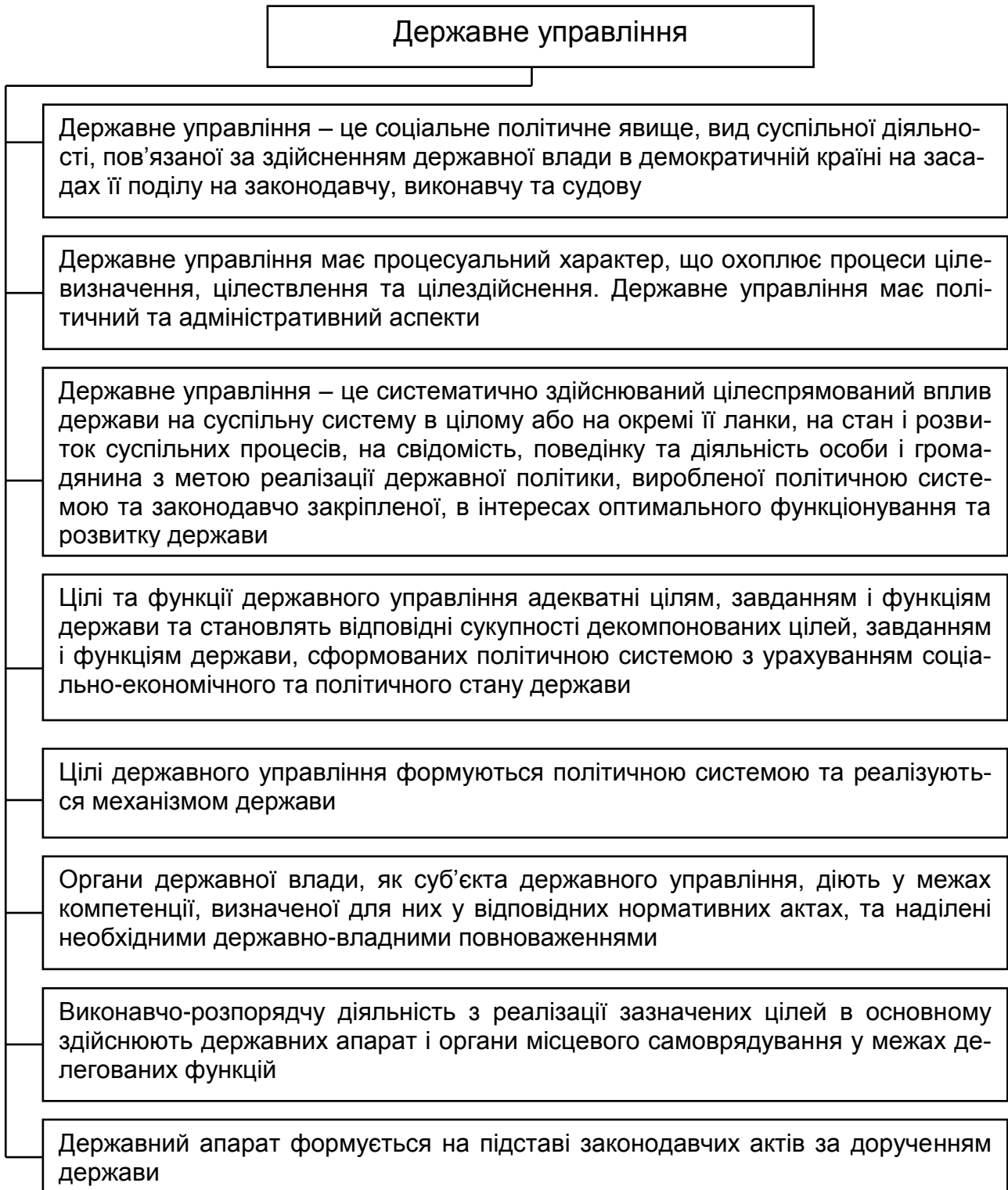


Рис. 2.1. Головні ознаки державного управління [34, с. 33]

## 2.4. Теоретико-методологічні основи модернізації системи надання управлінських публічних послуг

В умовах сьогодення, коли Україна обрала шлях на євроінтеграцію і розвиток демократичної сучасної держави, актуальними постають питання модернізації системи надання управлінських публічних послуг, у тому числі на основі міжнародних стандартів якості ISO 9000.

Заходи із запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади є складовою дій Плану модернізації державного управління [75], які спрямовані на модернізацію державного управління України на основі ідеї сервісної держави в Україні та впровадження механізмів реформування ключових сфер державного управління та державної служби з метою приведення державного управління та державної служби України відповідно до принципів і практик демократичного урядування.

Базовою категорією сервісної держави є поняття послуги за такими видами: державно-управлінські, публічні, адміністративні, муніципальні та інші види послуг.

Сутність *державно-управлінських послуг* у тому, що вони виступають інструментом, який використовує держава для забезпечення реалізації своїх конституційно закріплених функцій і завдань. З іншого боку, ці послуги є результатом (продуктом) діяльності державних органів, які мають задовольняти потреби та інтереси споживачів державно-управлінських послуг (громадян, юридичних осіб тощо).

Державно-управлінська послуга є складовою *державної послуги* – послуги, яка відповідно до визначення, яке надано в [59, с. 53], "...є результатом реалізації законодавчо встановлених завдань і функцій державних органів, спрямованих на виконання зобов'язань держави перед громадянами, їх об'єднаннями, фізичними і юридичними особами (споживачами) у сфері забезпечення їх прав і свобод".

Термін "державна послуга", як підкреслюється там же, об'єднує адміністративні, управлінські, соціальні послуги.

У свою чергу, *адміністративною послугою* Малиновський В. Я. в роботі [59, с. 9] вважає "... результат публічно-владної діяльності адміністративного органу (органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування), що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умови реалізації передбачених законом прав та інтересів фізичних та юридичних осіб за їх заявою".

До адміністративних послуг цей автор відносить: "... послуги з реєстрації (актів громадянського стану, суб'єктів господарської діяльності, суб'єктів підприємництва, договорів (контрактів), громадян за місцем проживання та інші); видача дозволів; видача довідок; видача ліцензій; видача свідоцтв" [59, с. 9].

*Управлінська послуга*, за визначенням Малиновського В. Я., – це "... результат функціональної діяльності уповноваженого державою суб'єкта управління, спрямованої на вироблення і реалізацію державної політики у відповідній галузі, сфері державного управління, регулювання сектора економіки чи соціального життя (наприклад, соціальні управлінські послуги – призначення субсидій, пенсій, соціальних виплат; культурно-освітні послуги)" [59, с. 9].

Слід зауважити, що дефініція "управлінські послуги" на державному рівні вперше була визначена Концепцією адміністративної реформи в Україні "як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін." [202].

У Методиці підготовки інформації про державні послуги, яка розміщена на сайті Нацдержслужби (в минулому Головдержслужби) [176], державні (управлінські, адміністративні, соціальні та інші) послуги визначаються як послуги, які надаються від імені держави.

Цією ж Методикою [176] визначено, що державними послугами вважають послуги, що надаються громадянам і їх об'єднанням, фізичним і юридичним особам (далі – користувачам) державними органами. В цілому під державною послугою пропонується розуміти дії державних органів стосовно реалізації функцій і завдань держави, визначених Конституцією України, іншими законодавчими актами. Послугами в цьому випадку є надання користувачам результатів виконання функцій державних органів, за допомогою яких останні виконують зобов'язання держави перед громадянами – забезпечують реалізацію їх прав і обов'язків.

*Управлінську послугу* в цій Методиці [176] пропонується розглядати як зміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя.

Генезис визначення державно-управлінських послуг як із боку вчених, так і в законодавчо-нормативних актах держави свідчить, що поряд із термінами "державна послуга", "управлінська послуга", "адміністратив-

на послуга" з'являється термін "*публічна послуга*". Так, у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженій Розпорядженням кабінету Міністрів України від 15.02.06 № 90-р. [203], зазначається, що послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають у їх управлінні, становлять сферу публічних послуг.

Відповідно до цієї Концепції [203] публічні послуги залежно від суб'єкта, що їх надає, розрізняють на державні та муніципальні послуги.

*Державні послуги* надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

*Муніципальні послуги* надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

*Адміністративна послуга* – це результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Правове визначення цих категорій отримало закріплення в Законі України "Про адміністративні послуги" [11].

Загальна структура надання державної послуги (порядок) відповідно до Методики підготовки інформації про державні послуги [176] охоплює такі блоки:

- замовник державної послуги (потенційний споживач);
- нормативно-правове забезпечення послуги;
- перелік і вимоги до документального супроводження звернення щодо надання послуги (супроводжувальні документи);
- процедура замовлення послуги;
- процеси реалізації послуги в державному органі;
- форма і зміст результату, який має бути наданий споживачу послуги;
- терміни, що використані в процесі опису послуги.

Під час визначення послуг, які надаються відповідними органами виконавчої влади, треба мати на увазі, що не будь-які функціональні

обов'язки персоналу можуть кваліфікуватись як послуги. Основною ознакою послуги є те, що вона повинна створювати *цінність* для споживачів за межами органу виконавчої влади та сприйматися ними як послуга [155].

*Цінність* маркетологи визначають як те, що відчувається споживачем і визначається як різниця між загальною цінністю продукту для споживача та його загальними витратами. Загальна цінність для споживача – сукупність вигод, які він очікує отримати, придбавши продукт або послугу. Загальні витрати споживача визначають як суму витрат, які очікує споживач, він понесе у ході оцінки, одержання і використанні продукту або послуги. А задоволення – відчуття достатку або розчарування, що виникають у людини, котра порівнює свої попередні очікування і реальні якості продукту, який було придбано.

Під час визначення цінності необхідно також ураховувати такі елементи концепції маркетингу, як нужда та потреба. Нужда – це відчуття людиною нестачі чого-небудь, а потреба – нестача, яка набула специфічної форми відповідно до культурного рівня і особистості індивіда. За мірою усвідомленості потреби бувають усвідомлені та неусвідомлені.

*Деякі настанови щодо визначення переліку послуг:*

для визначення переліку послуг необхідно провести глибокий аналіз того, яким саме чином орган виконавчої влади створює цінності для зовнішніх споживачів, та що в його роботі є формальним виконанням певних дій без створення цінностей;

для уточнення переліку послуг інколи доцільно звернутися до споживачів: що вони сприймають як послуги;

особлива увага має бути приділена масштабу послуг – часто окремі дії або функції органу виконавчої влади не сприймаються споживачами як цілісна послуга; при цьому можна визначити послуги, що охоплюють кілька різних дій, спрямованих на створення спільної цінності для споживачів.

## **2.5. Фактори, що ініціюють модернізацію системи управління**

Перед здійсненням модернізаційних заходів, які спрямовані на оновлення системи управління, доцільно здійснити аналіз факторів, які впливають на цю систему. Знання факторів (причин), що ініціюють модернізацію, є необхідною передумовою для виявлення необхідних механізмів і моделей для здійснення модернізаційних заходів.

Поняття "фактор" є одним з основних у будь-якому управлінському дослідженні. Зміст цього терміна (від лат. *factor* – той, що робить, виробляє) – рушійна сила будь-якого процесу, явища; суттєва обставина в будь-якому процесі, явищі [95, с. 531].

В економічних дослідженнях під фактором прийнято розуміти умови, що є необхідними та визначальними для даного процесу (явища), а також причин, що безпосередньо обумовлюють його виникнення або отриманий результат [100, с. 635].

Ураховуючи, що система надання державно-управлінських послуг розбудовується в середині відповідного органу державної виконавчої влади або місцевого самоврядування, її доцільно розглядати як складову функціональної системи конкретної державної установи, а також системи державної служби. Це надає можливість скористатися системним підходом щодо дослідження систем, завдань, процесів, функцій та інших характеристик, які описують орган державного управління як і будь-яку іншу організацію.

Сьогодні, як правило, вчені розуміють організацію як природну систему, що взаємодіє з навколишнім середовищем та іншими системами, тобто є відкритою системою. Виходячи з цього для підвищення якості функціонування організації, в тому числі й органів державного управління, необхідним є постійний моніторинг змін, що відбуваються в зовнішньому середовищі.

На сьогодні в спеціальній літературі зустрічаються різні підходи щодо класифікації факторів зовнішнього середовища, що впливають на організацію, основні з яких наведено далі.

1. *На основі системного й ситуаційного поглядів* фактор зовнішнього середовища розглядається як сила, що впливає на організацію ззовні. Організаціям доводиться пристосовуватися до змін у зовнішньому оточенні й відповідним образом здійснювати зміни всередині себе.

Розрізняють такі види впливу на організацію ззовні: прямий (постачальники трудових ресурсів, матеріалів, капіталу; споживачі; конкуренти; закони й державні органи; профспілки) і непрямий (міжнародні події; стан економіки; соціокультурні фактори; політичні фактори; науково-технічний прогрес).

До основних характеристик зовнішнього середовища відносять: взаємозв'язок факторів (рівень сили, за якого зміна одного фактора впливає на інші фактори); складність середовища (число факторів, на які

організація повинна реагувати, а також рівень варіативності кожного фактора); рухливість середовища (швидкість, з якою відбуваються зміни в оточенні організації); невизначеність середовища (є функцією кількості інформації, якою володіє організація/або особа щодо конкретного фактора, а також функцією впевненості в цій інформації).

2. *Ситуаційно-футурологічний підхід* до факторів зовнішнього середовища для одержання уявлення про тенденції, що існують. Розрізняють фактори прямого й непрямого впливу.

Прямий вплив здійснюють постачальники, споживачі, конкуренти, органи законодавчого регулювання, кредитори, інші організації й інститути суспільства, безпосередньо пов'язані з тією областю діяльності, якою займається дана організація.

До факторів непрямого впливу відносять стан економіки країни (або регіону), рівень науково-технічного й соціального розвитку, соціокультурну й політичну обстановку, істотні для даної організації події в інших країнах тощо.

3. *Під навколишнім середовищем розуміють усі зовнішні явища, які потенційно або фактично впливають на досліджувану популяцію (організацію).*

Розрізняють такі умови, що впливають на створення (народження, заснування) організацій: базові (а) суспільні фактори: загальна грамотність і розвинена спеціалізована освіта населення; урбанізація; наявність грошової економіки; політична основа суспільства, зокрема політичні революції, які мали й мають значення для створення нових організацій, оскільки вони здійснюють перегрупування груп, що володіють владою, і владних систем; існуючий рівень щільності організацій; б) технологія в) правові умови; г) політичні умови; д) стан економіки; е) демографічні умови; є) екологічна ситуація; ж) культурне оточення; та проміжні (наявність багатих і офіційно визнаних людей; прихильність до новизни й ін.).

Аспекти навколишнього середовища розділяються на категорії за аналітичними параметрами (розмірностями). Список розмірностей за Олдричем – Холлом [103, с. 95]: 1) ємність навколишнього середовища, під яким мається на увазі його "багатство" або "убогість" або ж рівень наявних ресурсів для організації; 2) однорідність-неоднорідність навколишнього середовища – означає ступінь схожості або відмінності властивостей навколишнього середовища; 3) стабільність-нестабільність навколишнього середовища – означає ступінь нестійкості елементів або частин



навколишнього середовища; 4) концентрація-розсіювання навколишнього середовища – означає розподіл елементів у ньому; 5) згоди-незгоди на полі діяльності – визначає ступінь, у якому претензії організацій на поле діяльності або ринок визнаються або оскаржуються іншими сторонами, наприклад державними органами; 6) турбулентність навколишнього середовища означає, що серед елементів у навколишньому середовищі є присутньою велика кількість причинних взаємозв'язків (твердих стикувань); 7) ступінь організованості самого навколишнього середовища.

Ситуаційні фактори: 1) поінформованість – означає й визнання інших організацій, і розуміння організаційними представниками того, що їх організації взаємозалежні з іншими організаціями на їхньому полі; 2) згода-розбіжність на полі діяльності – тут переплетено дві проблеми: перша – це питання консенсусу або угоди про поле діяльності; друга – це спільність поля діяльності; 3) географічна близькість – означає відстань у просторі між організаціями або їх підрозділами; 4) локалізована залежність – це ступінь залежності організацій від місцевої території відносно своїх ресурсів; вона пов'язана з географічною близькістю; 5) розмір – мається на увазі розмір фактичного або потенційного набору або мережі організацій, тобто в будь-який заданий момент часу існує кінцеве число організацій для взаємодій (число відносин збільшується за експонентою зі збільшенням розміру групи) [103, с. 95].

Причини для взаємодії організацій:

1) придбання й розміщення ресурсів, а саме встаткування, матеріалів, продуктів і прибутків;

2) формування коаліції для політичного захисту й переваги;

3) досягнення правового або суспільного визнання.

Характерні причини або підстави для контакту:

1) підстави ad hoc (на даний випадок) – відносини виникають, коли мало або зовсім немає попередніх зразків відносин між організаціями;

2) обмінні підстави (обмін – це будь-яка добровільна дія між двома або більш організаціями, наслідком якого, фактичним або передбачуваним, буде реалізація відповідних цілей або завдань), що виражаються у формі торговельних угод, у яких кожна організація намагається одержати максимальну вигоду від придбання ресурсів в іншій організації (ресурсна взаємозалежність);

3) формалізовані угоди – засновані на обміні, у якому взаємозалежність організацій офіційно санкціонована залученими сторонами;

4) підмандатність – означає ступінь, у якому відносини управляються законами або правилами, які застосовуються до відношення за допомогою законодавчих або адміністративних постанов – правова розмірність навколишнього середовища [103, с. 96].

4. *Стратегічний погляд на організацію* припускає:

виділяти й аналізувати фактори зовнішнього середовища (економічні, політичні, ринкові, технологічні, конкурентні, соціальні, міжнародні) з погляду таких аспектів, як вплив на поточну стратегію, виявлення факторів загрози поточній стратегії й факторів можливостей

Отже, зовнішнє середовище організації є не тільки джерелом, що живить організацію ресурсами, але й об'єктом впливу інших організацій та подій і явищ, які можуть спричинити зміни в її діяльності. Причому ступінь впливу його стану на різні організації не однаковий. Це, як було підкреслено в [103, с. 96], пов'язано як із відмінностями в сферах діяльності, так і з внутрішнім потенціалом організації.

Дослідження середовища організації з метою виявлення факторів, що ініціюють модернізацію системи надання державно-управлінських послуг має бути доповнено аналізом впливу факторів внутрішнього середовища.

Далі наведено підходи до класифікації факторів внутрішнього середовища організації:

1. *На основі системного й ситуаційного поглядів на організацію як систему, створену людьми*, фактори внутрішнього середовища/внутрішні змінні, в основному, є результатом управлінських рішень. Це, однак, зовсім не означає, що всі внутрішні змінні повністю контролюються керівництвом. Часто внутрішній фактор є щось "дане", що керівництво повинне подолати у своїй роботі (наприклад, монотонність і втома).

До основних змінних внутрішнього середовища організації відносяться структура, цілі, завдання, технологія й люди. Усї внутрішні змінні взаємозалежні. У своїй сукупності вони розглядаються як соціотехнічні підсистеми. Зміна однієї з них деякою мірою впливає на всі інші. Вдосконалювання однієї змінної, наприклад, такої, як технологія, не обов'язково може вести до підвищення продуктивності, якщо ці зміни позначаються негативно на іншій змінній, наприклад, людях.

2. *Внутрішні фактори організації розглядаються виходячи із чотирьох типів моделей, що відображають еволюцію теоретичних концепцій, які визначають сутність самих організацій, роль і домінуючі*

функції менеджменту, а також критерії, застосовувані для оцінки ефективності їх діяльності (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

**Типи історичних моделей, що визначають сутність організацій\***

| Модель          | Характеристика моделі   |
|-----------------|---|
| Перша модель    | Сформувалася наприкінці XIX ст. і сьогодні відома під назвою "модель механістичної конструкції організації". Її теоретичною базою є положення школи наукового менеджменту, в основі якої лежить технократична концепція. Відповідно до цієї моделі підприємство – це механізм, що представляє комбінацію основних виробничих факторів: засобів виробництва, робочої сили, сировини й матеріалів |
| Друга модель    | Побудована на визначенні організації як колективу, сформованого за принципом поділу праці (кінець 20-х – початок 30-х рр. XX ст.), в основу покладена теорія "людських відносин". Основна увага концентрується тільки на одному внутрішньому факторі – людському ресурсі й підпорядкуванні йому всіх інших факторів виробництва   |
| Третя модель    | Сформувалася з 60-х рр. XX ст. і розглядає організацію у вигляді складної ієрархічної системи, тісно взаємодіючої з оточенням, і внутрішнє середовище якої формується під впливом змінних, що здійснюють безпосередній вплив на процес перетворень (виробництва продукції, послуг). Це структура підприємства, його культура й ресурси  |
| Четверта модель | Сформувалася з 80-х рр. XX ст., представляє підприємства як громадські організації, у діяльності яких зацікавлені різні групи як усередині, так і поза їхніми межами  |

\* Примітка. Складено на основі [103, с. 117].

*Приклад класифікації факторів внутрішнього середовища організації:*

- місія та цілі організації;
- організаційна структура;
- використовувані технології;
- структура знань і навичок персоналу;
- організаційна культура;
- психологічний клімат у колективі;
- мотивація до роботи;
- задоволеність своєю роботою;
- фінансові ресурси;
- стиль управління;
- структура персоналу (чисельність, кваліфікація, вікова структура);

плинність кадрів;  
організація роботи персоналу;  
особистісні характеристики керівників;  
особистісні характеристики працівників;  
наявність неформальних груп у структурі колективу.

Таким чином, підсумовуючи зазначене, варто ствердити, що на якість функціонування органів державного управління впливають фактори внутрішнього та зовнішнього середовища організації, але ступінь впливу даних факторів розрізняються в різні інтервали часу. Отже, щоб здійснювати модернізаційні заходи у системі надання державно-управлінських послуг необхідно проводити дослідження впливу факторів зовнішнього оточення органу державного управління та факторів його внутрішнього середовища, щоб виявити процеси та тенденції, які можуть привести до успішних результатів модернізаційних змін, скерованих на поліпшення якості надання державно-управлінських послуг.

## **2.6. Моделі і механізми модернізації державного управління**

Проблема державного управління на сьогодні полягає не в жорсткому розмежуванні адміністративної діяльності та політики, а в пошуку механізмів і рамок їх з'єднання.

Слід погодитися з думкою Коротич О. Б. [53, с. 20], що в державному управлінні існує складність застосування поняття "механізм", тому що цей термін може трактуватися в кількох значеннях, які виходять як із його етимології (переклад із грецької означає знаряддя, споруду), так і використання в різних науках для аналізу взаємодії певних елементів протягом здійснення складного процесу. Базуючись на семантичному підході щодо визначення терміна "механізм", цей автор поділяє усі наявні механізми (у тому числі й управлінські) на три досить відмінні один від одного типи: механізми-знаряддя, механізми-системи (подання систем як механізмів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворень).

При цьому *конкретні механізми управління* (у тому числі державного), як стверджує Коротич О. Б. [53, с. 20], є певним знаряддям для здійснення перетворень і найчастіше тлумачаться як сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Цей же автор запропонував класифі-

кацію механізмів управління державою [53, с. 29], виділив при цьому дві групи механізмів державного управління:

1) механізми здійснення процесу державного управління (Президентом, органами виконавчої влади, органом законодавчої влади, судовою системою);

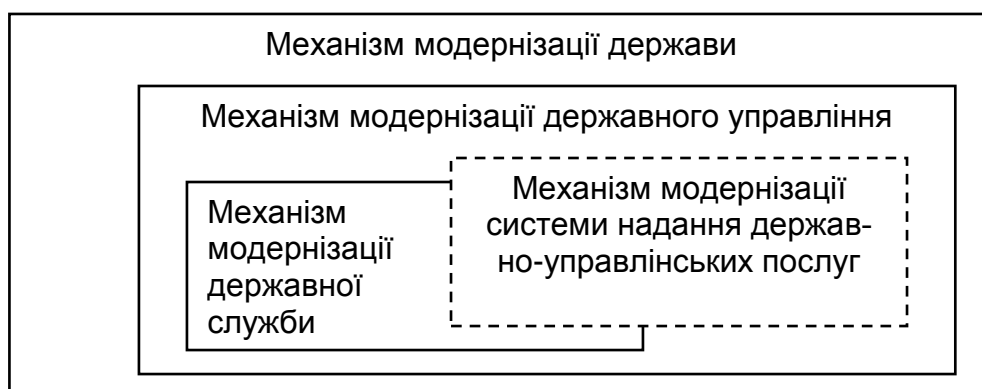
2) механізми формування та взаємодії складових системи державного управління (у будь-якій державі; у конкретній державі – первинний та поточний).

Найважливішою методологічною проблемою механізму державного управління, як зауважується в монографії [227], є питання рушійних сил його розвитку. Традиційно у вітчизняному державному управлінні використовується механістичний підхід, відповідно до якого його механізм тлумачиться як проста сукупність компонентів, що управляється з єдиного центру за принципом "управлінський вплив – реакція на нього". Цей підхід певною мірою відповідав монолітній авторитарній системі управління, проте, як справедливо зауважено в цій же монографії, явно непридатний для дослідження складних соціальних об'єктів, яким є диверсифіковане державне управління демократичного суспільства. В межах синергетичної методології для таких об'єктів розроблена так звана організаційна концепція, в якій державне управління розглядається як жива, самоорганізована й адаптивна система – "організована складність", що функціонує і розвивається на основі досягнення власної системної мети [96, с. 3–4].

Рушійною силою механізму державного управління в цьому випадку є не зовнішній управлінський вплив, а потенціал і прагнення до саморозвитку [227]. Перехід державного управління на принципи самоорганізації, тобто самовдосконалення в системному плані, виходячи з мети (а не окремих показників) забезпечує системну інноваційну трансформацію діяльності його механізмів. Зазначена діяльність набуває характеру випереджаючого управління, оскільки в її основі буде лежати передбачення управлінських потреб об'єкта, які через соціоцентричну мету державного управління визначають чинники саморозвитку його механізмів. На цій основі, як зауважується в монографії [227], пропонується сформувати в якості самоврядного елемента механізму державного управління своєрідний "контур самоорганізації", який дозволить розкритися внутрішньому потенціалу системи державного управління, а не буде ставити результати її діяльності в залежність від мистецтва управління керівної ланки в системі державного управління.

Упровадження принципу саморозвитку у функціонування механізму державного управління є найважливішою передумовою забезпечення ефективності державного управління в нових умовах. "Будь-яка адміністративна одиниця має великий запас саморозвитку; збільшити цей запас, працювати над саморозвитком організації – це і є база ефективного управління" [227]. Разом із тим, у межах цього методологічного підходу доцільно обґрунтовувати й інші новації щодо механізмів державного управління. Цілком природно з принципу саморозвитку впливає децентралізація влади, оскільки вона дає можливість запустити механізми адаптації до соціальних змін в межах принципу функціональної автономії, який констатує неможливість керувати всім із центру. "У демократичній системі управління ієрархія зберігається в результаті технічної раціональності, але вона вибудовується "вгору", що означає не розподіл влади, а її делегування нижніми рівнями управління вищим тією мірою, якою це функціонально виправдано" [227]. У разі багатьох центрів владного впливу стійкість державного управління забезпечується за рахунок здатності цих центрів приймати рішення за ціле в умовах співпадіння цілей системи і її компонентів.

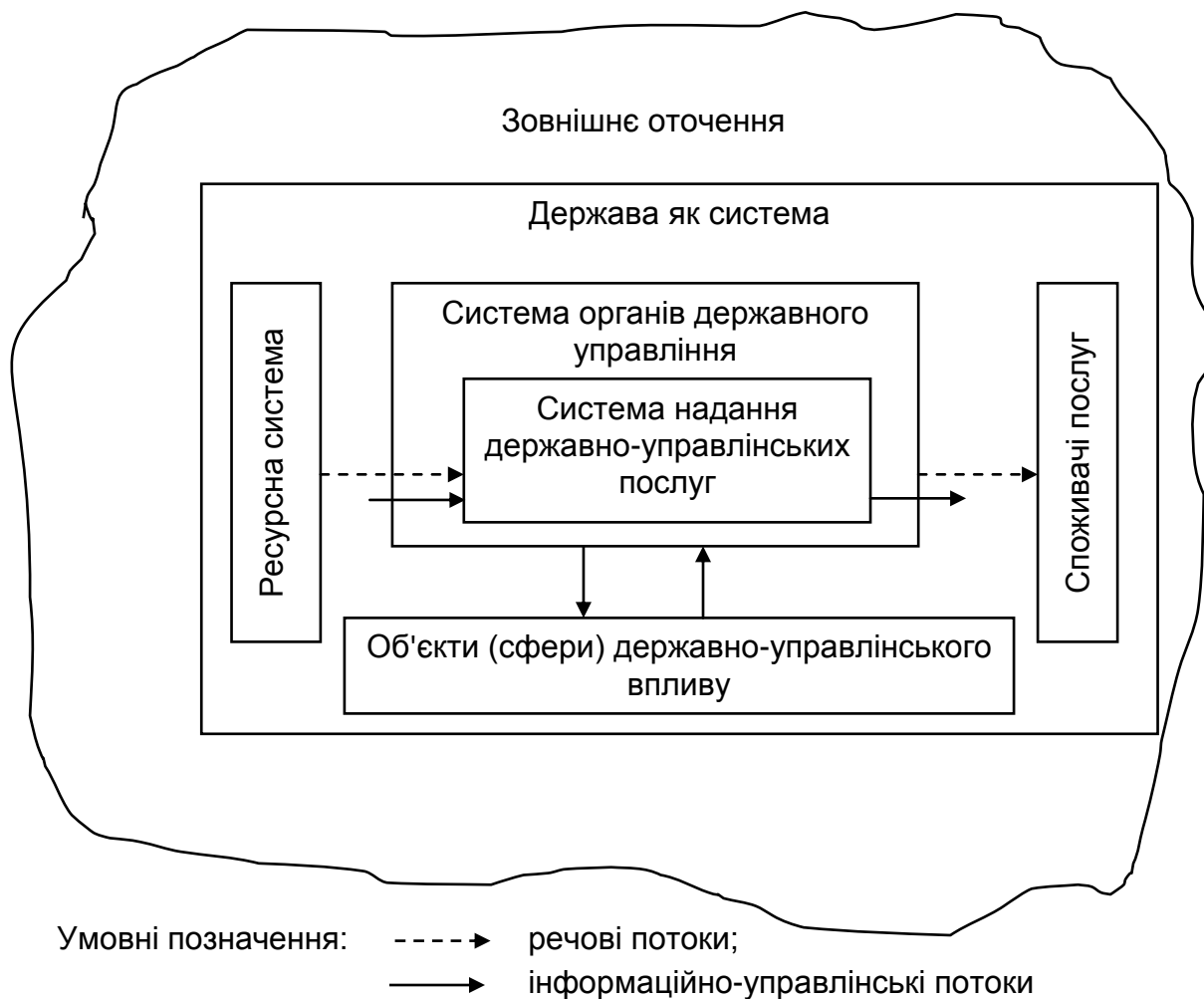
З методологічної точки зору під час визначення, наприклад, механізму модернізації системи надання державно-управлінських послуг (СНДУП) доцільно базуватися на системному підході, відповідно до якого цей механізм є складовою механізму модернізації державної служби, механізму модернізації державного управління та механізму модернізації держави (рис. 2.2).



**Рис. 2.2. Системне уявлення місця механізму модернізації системи надання державно-управлінських послуг [103, с. 121]**

Визначення та дослідження системи механізмів модернізації держави, державного управління, державної служби та СНДУП, у тому числі з урахуванням іноземного досвіду та міжнародних стандартів, дозволяє виявляти об'єктивні тенденції в розвитку держави, системи державного управління та системи державної служби, знаходити оптимальні співвідношення між компонентами та складовими систем, між внутрішнім і зовнішнім середовищем, між лінійними і функціональними структурами та враховувати дію законів функціонування і розвитку систем під час їх модернізації (реформуванні, трансформації тощо).

Базуючись на системному підході щодо механізму модернізації СНДУП та ґрунтуючись на другому типі семантичного трактування поняття "механізм", а саме "механізм-система" на рис. 2.3 наведена кібернетична модель системи надання державно-управлінських послуг як відкритої системи.



**Рис. 2.3. Кібернетична модель системи надання державно-управлінських послуг як відкритої системи [103, с. 123]**

Системне уявлення механізму модернізації системи надання державно-управлінських послуг наведено на рис. 2.4.



**Рис. 2.4. Системне уявлення механізму модернізації системи надання державно-управлінських послуг [103, с. 124]**

Отже, виходячи з системного уявлення (див рис. 2.4), механізм модернізації системи надання державно-управлінських послуг можна розглядати як механізм-процес, за допомогою якого здійснюється перетворення традиційної моделі (системи, методів, технології тощо) СНДУП у сучасну (модерну) модель (систему, методи, технології тощо) СНДУП.

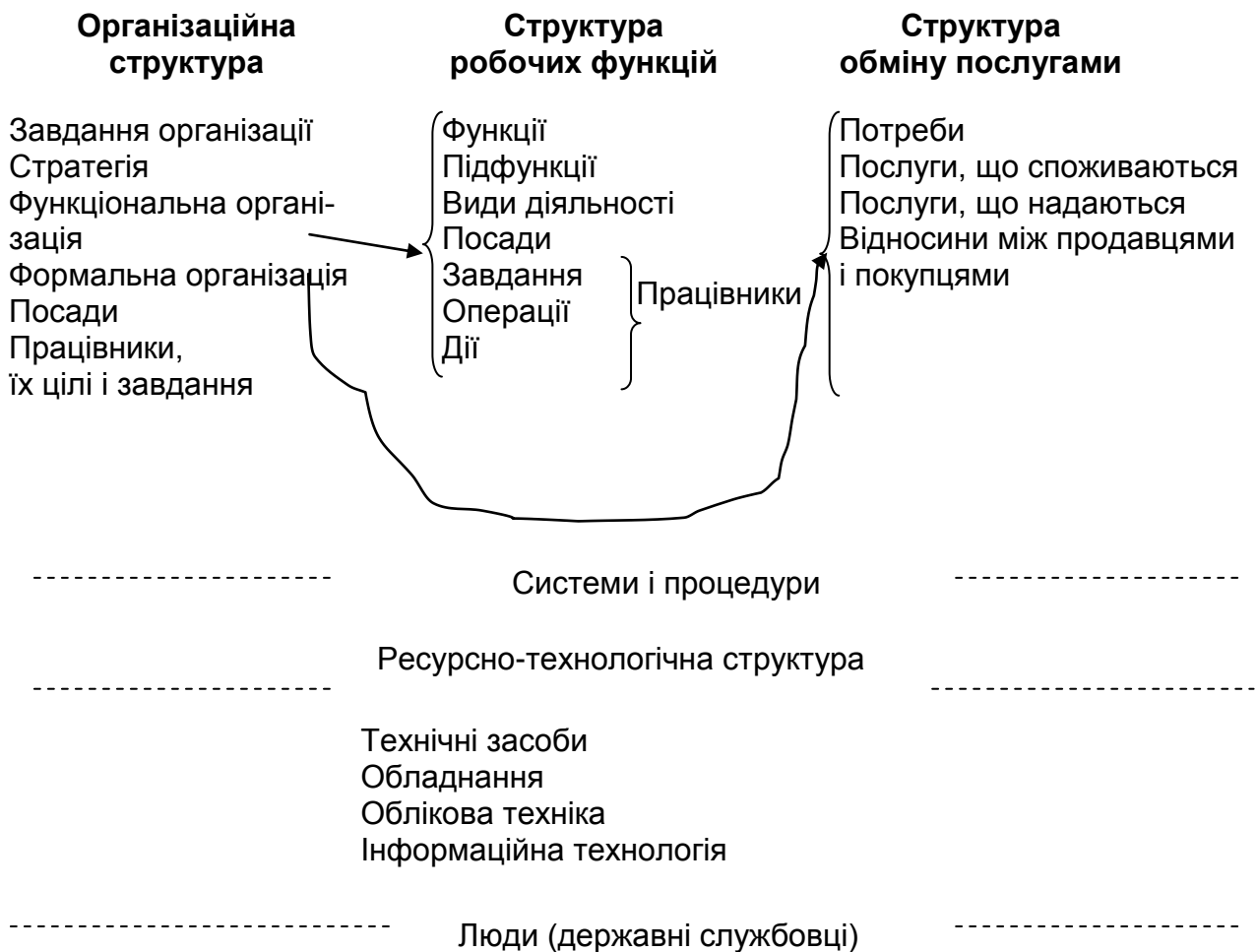
Виходячи з викладених методологічних основ модернізації системи надання державних управлінських послуг та з урахуванням методологічної бази адміністративного менеджменту, яка запропонована в [26, с. 69–74], модерна система надання державно-управлінських послуг має бути побудована на основі маркетингового підходу, а саме: спочатку визначаються послуги та їх споживачі з урахуванням їх потреб та інтересів, на підставі чого формуються процеси надання цих послуг та структури (органи, установи), які будуть надавати ці послуги. На рис. 2.5 подана система структурних елементів органу державної влади (державної установи), що відповідає сучасній (модерній) системі надання державно-управлінських послуг.

Відповідно до моделі, яка надана на рис 2.5, організаційна структура державної установи має відповідати її основному завданню та стратегії, на підставі чого формується функціональна організація зі структурою робочих функцій, які мають відповідати модерній структурі обміну послугами.

Оскільки механізм модернізації системи надання державно-управлінських послуг є складовою механізмів модернізації держави, державного управління, державної служби, які є складними динамічними системами, оскільки до їх складу входить безліч механізмів зі множиною зв'язків між ними, які, в свою чергу, не є постійними, а змінюються в часі, то пра-



вмірно зробити висновок про цей механізм як складну динамічну систему, до дослідження та побудови якої слід використовувати методологію системного аналізу.



**Рис. 2.5. Система структурних елементів органу державної влади (державної установи), що відповідає сучасній (модерній) системі надання державно-управлінських послуг [103, с. 124]**

Доцільність використання системного аналізу для вирішення проблеми модернізації системи надання державно-управлінських послуг ґрунтується на тому, що ця методологія призначена для дослідження властивостей та відношень в об'єктах, які важко спостерігати і розуміти, за допомогою відображення цих об'єктів у якості цілеспрямованих систем та вивчення властивостей цих систем та взаємозв'язків між цілями та засобами їх реалізації. Він використовується під час формулювання завдання, коли відомості про об'єкт, необхідні для його вирішення, не можна отримати, безпосередньо його спостерігаючи. Тоді об'єкт розглядається як підсистема деякої системи, як сукупність підсистем у взаємозв'язку з іншими системами.

Вирішення будь-якої проблеми за методологією системного аналізу за Черняком Ю. І., на якого посилаються в монографії [103, с. 126], умовно складається з чотирьох етапів: 1) зрозуміти проблему і правильно її сформулювати; 2) дослідити все, що має відношення до вирішення проблеми, тобто сформулювати систему мислиннево; 3) сконструювати і створити комплекс методів та засобів вирішення проблеми, тобто систему; 4) організувати правильне використання системи і управління нею.

На сьогодні дослідники, які послуговуються методологією системного аналізу, використовують вельми розгалужений науковий інструментарій, з якого складається технологія системного аналізу. Причому кожен із авторів складає свою класифікацію етапів системного аналізу. Це не повинно засмучувати, оскільки зовсім зрозуміло, що кожен автор, працюючи в визначеній сфері і на визначеному рівні управління, створює таку класифікацію, яка найбільш підходить для вирішення завдань, що стоять у цій галузі.

Спеціалісти із системного аналізу підкреслюють, що його основу становить не формальний математичний апарат, а загальні ідеї, оригінальний підхід до проблеми, що вирішується, своєрідний понятійний апарат. Ґрунтуючись на загальній теорії систем, ця технологія передбачає ряд інших дослідницьких підходів розробки та аналізу складних проблем багатьох споріднених і суміжних наук. Тому під час її застосування широко використовуються різні методи і математичний апарат інших наук (різний науковий інструментарій), зокрема кількісні (економічний аналіз, статистичні методи, морфологічні методи), неформальні (метод сценаріїв, експертних оцінок, діагностичні методи), графічні (теорія графів, мережне планування, способи графічного відображення взаємозв'язків, пропорцій, структури і т. д.).

Більшість із методів було розроблено задовго до виникнення системного аналізу і використовується самостійно. Те нове, що вносить тут системна методологія, – це підхід не від методу, а від завдання, вимога комплексного використання цілої серії методів або їх системного використання до рішення різних частин та етапів проблеми. Але цілий ряд слабо формалізованих методів був породжений розвитком саме системної методології та потребами системного аналізу проблем – проблем неструктурованих або слабо структурованих.

Таким чином, ураховуючи, що проблема модернізації системи надання державно-управлінських послуг належить до класу неструктурованих або слабо структурованих проблем, для її вирішення доцільно використовувати саме методологію системного аналізу.

## **Контрольні запитання**

1. Визначте поняття "модернізаційна парадигма" у сучасній управлінській літературі.
2. Перелічіть і дайте характеристику основним етапам розвитку теорії модернізації.
3. Визначте основні категорії теоретико-методологічної бази модернізації системи управління.
4. Охарактеризуйте теоретико-методологічні основи модернізації системи надання управлінських публічних послуг.
5. Визначте й охарактеризуйте фактори, що ініціюють модернізацію системи управління.
6. Визначте механізми модернізації державного управління.
7. Наведіть й охарактеризуйте основні моделі модернізації державного управління.

## **План семінарського заняття**

1. Модернізаційна парадигма. Сутність модернізації.
2. Етапи розвитку теорії модернізації. Основні концепції теорії модернізації.
3. Основні категорії теоретико-методологічної бази модернізації системи управління.
4. Теоретико-методологічні основи модернізації системи надання управлінських публічних послуг.
5. Фактори, що ініціюють модернізацію системи управління.
6. Механізми і моделі модернізації державного управління.

## **Контрольні запитання для самостійної роботи**

1. Розкрийте сутність модернізаційної парадигми.
2. Визначте сутність модернізації.
3. Назвіть етапи розвитку теорії модернізації.
4. Охарактеризуйте основні концепції теорії модернізації.
5. Назвіть основні категорії теоретико-методологічної бази модернізації системи управління.
6. Розкрийте теоретико-методологічні основи модернізації системи надання управлінських публічних послуг.
7. Назвіть фактори, що ініціюють модернізацію системи управління.
8. Охарактеризуйте основні механізми і моделі модернізації державного управління.

### 3. Аналіз світових моделей децентралізованого управління

#### 3.1. Концепції децентралізації управління

Загальносвітовою тенденцією з середини ХХ ст. стає зростання ролі громади у розвитку держави та суспільства і, як наслідок, децентралізація державного управління, тобто зміна організаційно-соціальних відносин публічної влади із суспільством, коли частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління.

У спеціальній літературі надаються різні визначення поняття "децентралізація" (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

#### Визначення поняття "децентралізація"

| № п/п | Визначення   | Джерело      |
|-------|--|--------------|
| 1     | Децентралізація – система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації  | [153]        |
| 2     | Децентралізація – це специфічний метод управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку   | [2, с. 7]    |
| 3     | Характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, ... певний протилежний бік централізації, ... своєрідний засіб відображення централізації  | [32, с. 16]  |
| 4     | Самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей під час збереження єдності в основному, у суттєвому  | [33, с. 112] |
| 5     | Передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем   | [35, с. 111] |
| 6     | Процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації  | [56, с. 51]  |
| 7     | Процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій у разі одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів | [2, с. 7]    |

**Отже, децентралізація трактується як явище, дія (процес передавання) та характеристика управлінської дії (самостійність).**

Антипод децентралізації – централізація, тобто "... зосередження управління в одному місці, в одних руках, в одному центрі, створення ієрархічної структури управління, в якій переважають вертикальні зв'язки і верхні рівні мають повноваження щодо прийняття рішень, а прийняті ними рішення є обов'язковими для нижчих рівнів" [35, с. 429].

Розрізняють **два типи децентралізації**:

1. **Децентралізація адміністративна (бюрократична)** – (інститут намісництва) – означає розширення компетенції місцевих державних органів, які отримують право на самостійну діяльність ще до центральної влади, хоч і признаються центральним урядом.

Такий спосіб децентралізації, як підкреслюється в [32], по суті означає не децентралізацію, а деконцентрацію влади.

2. **Децентралізація демократична** передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якої вирішення місцевих справ покладається не на представників центрального уряду, а на осіб, обраних населенням відповідних громад чи регіонів.

Розрізняють такі **форми децентралізації**:

1. **Деконцентрація** означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно до певної міри незалежно від центральної влади, хоча і признаються центральним урядом.

Це найпростіша форма децентралізації, оскільки вона не включає жодної передачі повноважень органам місцевого самоврядування. В Україні міністерства фінансів, освіти, захисту навколишнього середовища та інші практикують такий спосіб передачі повноважень регіональним та місцевим органам влади, які є, по суті, їхніми структурними підрозділами (управління, відділи, департаменти) в областях, районах та містах обласного значення [2].

2. **Делегування** повноважень – тимчасова передача своїх повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям.

За даної форми децентралізації, як зауважується в [2], немає постійної передачі повноважень. Організація-ініціатор зберігає за собою по-

вноваження та несе повну відповідальність за виконання вказаної функції. Вона має право повернути делеговані повноваження.

Наприклад, в Україні, відповідно до Конституції України [8], органам місцевого самоврядування можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Разом з тим обласні районні ради відповідно до закону делегують ряд своїх повноважень місцевим державним адміністраціям.

3. **Деволюція** є більш інтенсивною формою децентралізації, за якої центральний уряд передає повноваження у прийнятті рішень, фінансуванні та управлінні органам місцевого самоврядування. Останні мають свою визначену законом юрисдикцію на виконання повноважень, у межах котрих вони виконують суспільні функції для своїх виборців, яким вони підзвітні.

Деволюція – це та форма децентралізації, яка може привести до реального самоврядування. На неї покладаються найбільші надії, але з нею ж пов'язаний найбільший ризик [2].

В Україні ця форма поки що не знайшла свого реального втілення.

4. **Делегування надання** послуг означає, що певні послуги органи місцевого самоврядування вимушені надавати та оплачувати зі свого бюджету. Це значить, що центральний уряд доручає органам місцевого самоврядування надавати певні послуги без фінансування з державного бюджету [2].

Наприклад, в Україні заклади начальної та середньої освіти утримуються за рахунок місцевих бюджетів.

Існують такі **види децентралізації**:

*політична;*

*адміністративна;*

*фінансова.*

Вони мають різні форми та комбінації у різних країнах, всередині країни і навіть у середині окремого сектору.

**Успіх децентралізації**, тобто дійсне самоврядування, залежить значною мірою від наявності достатніх ресурсів та можливостей автономно використовувати ці ресурси. Це означає таке:

**право** органів місцевого самоврядування запроваджувати та стягувати місцеві податки та збори;

**право** отримувати від уряду необхідні фонди для виконання переданих (делегованих) від нього повноважень та завдань;

**право** використовувати ці фонди (кошти, інша ресурси) без надмірного контролю із боку органів влади вищих рівнів;

**право** вирішувати питання місцевого значення, включаючи реалізацію проектів із місцевого розвитку, без надмірного втручання центральних органів планування та міністерств;

**достатня** кількість висококваліфікованих кадрів і право призначати та звільняти працівників, а також **технічна підтримка** та консультативне і методичне забезпечення з центру [2].

Основні концепції розподілу повноважень між державними, регіональними та місцевими рівнями влади надані в табл. 3.2.

Таблиця 3.2

**Основні концепції розподілу повноважень між державними, регіональними та місцевими рівнями влади\***

| Концепції  | Характеристика   |
|--|--|
| Передача повноважень від держави до регіонів та місцевих територій | Повинна супроводжуватися відповідною передачею фінансових ресурсів, необхідних для здійснення повноважень, які делегуються та передаються на нижчі рівні державного управління   |
| Деконцентрація   | Характеризується передачею повноважень місцевого рівня органам державного управління, які виконують їх у межах окремих територіальних одиниць. У ході цього контроль здійснюється шляхом запровадження фінансових і дисциплінарних заходів. У поєднанні з парламентським управлінням, деконцентрація зазвичай має важливий централізуючий вплив, адже саме прем'єр, у разі необхідності, приймає рішення щодо політики управління та децентралізації |
| Децентралізація  | Передбачає передачу повноважень уряду і його органів представникам місцевих територіальних громад, причому останні не мають прямої відповідальності ні перед урядом, ні перед його органами. На відміну від федеральної системи, у моделі децентралізації унітарної держави існують місцеві органи влади, які утворюються центральною владою. Це означає, що вони наділені лише тими повноваженнями, які делеговані їм урядом                        |

\* *Примітка.* Складено на основі [2].

## 3.2. Європейські моделі децентралізованого управління

Однією з ознак демократичної держави та громадянського суспільства є наявність децентралізованого управління.

Європа створила європейський адміністративний простір (ЄАП), який інколи має назву європейський управлінський простір (ЄУП).

ЄАП створюється і розвивається у взаємозв'язку із глобальним адміністративним простором (ГАП), будучи його важливою частиною.

ЄАП є складним феноменом, на становлення якого впливають різні суб'єкти, в тому числі адміністративні простори окремих країн, ООН, Рада Європи, міжнародні неурядові організації тощо, які мають вплив на всі європейські держави.

Децентралізація управління в Європі здійснюється на основі рамкових документів, серед яких:

1. Загальна декларація прав людини (прийнята у 1948 р.), якою об'єднано основні права та свободи людей, включаючи громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні та встановлено три види людських прав: негативні, позитивні та економічні права;

2. Міжнародний пакт про соціальні та економічні права, що набув чинності з 1976 р.;

3. Орхуська конвенція 1998 р. про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань навколишнього середовища, якою проголошено права громадян та завдання держаних органів їх забезпечувати.

Децентралізація управління в Європі здійснюється також на основі орієнтації на загальні принципи, які й враховуються під час прийняття національного законодавства.

Важливим в Європейському Союзі є відкритий метод координації (ВМК), який вперше згадується у Маастрихтському договорі 1992 року і полягає в обмеженні ролі національних органів влади постановкою цілей, які мають бути узгоджені та прийняті всією інтегрованою спільнотою. ВМК розглядається як елемент "третього шляху" європейського управління, який забезпечує процес переговорів та знімає проблему "дефіциту демократії".

Децентралізація управління в Європі охоплена п'ятьма типами політичних мереж:

- 1) політична спільнота;
- 2) професійна спільнота;



- 3) міжуправлінська мережа;
- 4) мережа виробників;
- 5) проблемна мережа.

Ці мережі сприяють діалоговому вирішенню існуючих проблем [98].

Децентралізація управління в Європі враховує загальні підходи до процесу діалогу, які розроблені світовим співтовариством, що базуються на певних засадах. Так, основними принципами якісного нормативно-правового регулювання є:

1. *Необхідність* – полягає у наявності суспільної потреби у прийнятті певного рішення.

2. *Пропорційність* – передбачає співрозмірність рішень із проблемами.

3. *Співпорядкування* – повинне забезпечуватися прийняття рішень на рівні, максимально наближеному до громадян, і в той же час контролювати виправданість прийняття будь-якого додаткового рішення на європейському рівні порівняно з варіантами рішень, що вже існують на національному рівні.

4. *Прозорість* управління – повинна забезпечити його зрозумілість та підконтрольність, що кореспондується із звітністю.

5. *Звітність*.

6. *Доступність* – (спільно з простотою) можна розуміти як зрозумілість та можливість залучення громадян до вироблення рішень.

7. *Простота*.

З метою децентралізації управління держави ЄС все більше використовують консультації для удосконалення якості політичних рішень та законів. Уважається, що впровадження консультаційного процесу приносить такі політичні, правові та соціальні вигоди, як:

притаманні йому демократичні цінності;

здатність розширювати спектр політичних альтернатив;

додаткову інформацію для проведення ОВ;

додатковий інструмент для контролю результатів аналізу;

зростання прозорості процесу;

забезпечення кращого розуміння політиками тих сфер, які вони регулюють;

зростання рівня ймовірності прийняття проектів і підтримки їх громадськістю;

зростання спроможності уряду ефективніше відповідати на сподівання населення [217].

Децентралізація управління у єдиному європейському просторі здійснюється з урахуванням таких його складових:

- правовий простір;
- політичний простір;
- економічний простір;
- соціальний простір;
- культурний простір;
- освітній простір;
- дослідницький простір;
- територіальний простір;
- простір свободи;
- простір безпеки;
- простір правопорядку.

Децентралізація управління у єдиному європейському просторі здійснюється з урахуванням формування поняття європеїзації, яка розуміється як процес створення, поширення та інституціоналізації офіційних і неофіційних правил, процедур, парадигм суспільної політики, стилів діяльності, які були визначені та консолідовані у європейському просторі, а потім – включені до національних адміністративних систем.

Децентралізація управління у єдиному європейському просторі означає, що:

не існує однозначних і жорстких норм, які визначають модель адміністрації;

європеїзація національних правових і адміністративних систем відбувається різними способами, з яких лише деякі передбачають вплив регулювань.

На єдиному європейському просторі спостерігається поєднання трьох моделей національних інституційних систем:

механізму інституційного достосування;

механізму зміни внутрішньонаціональної структури шансів і можливостей (зміна умов гри);

механізму зміни переконань та очікувань суспільних дійових осіб [62].

Термін "європейський адміністративний простір" (*European Administrative Space – EAS*) "вживається для означення сучасної моделі публічної адміністрації, яку можна визначити як спільну європейську (*a common European model*)" [129].

Цю модель можна розглядати як нормативну, описову та аналітичну, яка слугує для кращого теоретичного розуміння проблеми, а адміністративна конвергенція чи конвергенція щодо адміністративних рішень є протилежністю національних адміністративних систем, у яких структура (засади, форма, стандарти тощо) публічної адміністрації відповідають історії, традиціям та особливостям національного і державного розвитку.

Розвиток національних публічних адміністрацій пов'язується також із історією, специфікою устрою європейських держав та політичною культурою громадян.

З точки зору децентралізації управління в Європі можна виділити два аспекти поділу категорій держав:

1. Лежить характер правової системи держави (Бельгія, Велика Британія, Нідерланди, Данія, Іспанія, Люксембург і Швеція – парламентські монархії. Інші держави ЄС – республіки).

2. Стосується територіальної структури держав (більшість держав-членів ЄС – унітарні, відносно централізовані чи децентралізовані. Австрія, Бельгія та ФРН мають федеративний устрій).

Вказані особливості впливають на створення та діяльність органів влади з точки зору сфери їх впливу, компетенцій, рівня контролю тощо [9].

В основі зближення європейських моделей децентралізованого управління лежать два фактори:

1. Принцип демократичного характеру держави, що виходить із європейської політичної культури, вимагає встановлення відповідних цілей та методів їх досягнення (гарантування свободи прав особи, плюралізм, рівноправність, толерантність, демократична легітимація влади, діяльність публічних органів у рамках права) і проявляється, зокрема у способах формування та діяльності публічної адміністрації.

2. Поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову – визначає межі та результати діяльності публічних адміністрацій [9].

У багатьох країнах одним з основних мотивів децентралізації є кращі перспективи місцевого розвитку.

**Місцеве самоврядування як децентралізована форма управління.**

Місцеве самоврядування можна визначити як децентралізовану форму управління.

В європейських країнах до головних цінностей управління суспільними справами належать ідеї субсидіарності та децентралізації.

Гарантом прав людини та прихильником демократичних принципів управління в співдружності країн ЄС є Рада Європи, яка запропонувала чітку правову форму, яка має характер засадничих принципів організації й функціонування місцевого самоврядування, що закріплено в Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія) [2].

Головна ідея Хартії полягає в забезпеченні розвитку місцевого самоврядування – однієї з підвалин демократичного суспільства.

В Європі ХХ ст. одним із визначальних чинників розвитку місцевого самоврядування стало поширення політичної ідеології державного управління. В той же час моделі місцевого самоврядування в державах стійкої демократії, новодемократичних і пострадянських країнах різняться за певними концептуальними ознаками.

На засадах місцевого самоврядування Рада Європи виробила стандарти щодо організації й управління на місцях, що стало об'єднавчим чинником стосовно європейської моделі місцевого самоврядування.

На основі Хартії можна реалізувати безліч різних моделей місцевого самоврядування.

Кожна з держав, що приєдналася до Хартії, зобов'язана дотримуватись загальноєвропейських стандартів, але у ході цього має виробити свою національну модель місцевого самоврядування на основі власних потреб і традицій.

Згідно з нормативним означенням, за Хартією, "місцеве самоврядування означає право та спроможність місцевих влад у межах закону та своєї компетенції регулювати й управляти суттєвою часткою суспільних справ в інтересах населення" [2]. Це право реалізують ради або збори, що формуються на демократичних засадах. З цього означення випливає, що місцевій владі задля ефективного виконання своїх функцій обов'язково необхідна організаційна та фінансова автономія. Акцентується увага на реальній спроможності вирішувати питання місцевого значення, приймаючи управлінські рішення та забезпечуючи їх належними засобами (фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими засобами).

У Хартії серед суб'єктів місцевого самоврядування на перше місце поставлені "ради або збори", а вже потім – територіальна громада з її безпосередніми формами демократії. Особливу увагу там зосереджено на компетентнісному та фінансовому забезпеченнях місцевого самовря-

дування, свободі вибору оптимальних структур управління й засобів, тобто на вільному визначенні організаційної структури.

Кожна держава-член Ради Європи виробила свою модель місцевого самоврядування, яка не порушує основних визначених у Хартії засад.

Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президенті України [63] визначає, що залежно від рівня демократії та гарантованості прав і свобод громадян муніципальне право:

у країнах стійкої демократії є всебічною гарантією цих прав і свобод;

у новодемократичних країнах – достатньою гарантією;

у країнах перехідної демократії – недостатньою.

Отже, у багатьох країн ЄС одним із основних мотивів децентралізації є кращі перспективи місцевого розвитку. Це повною мірою стосується і України, яка обрала європейський шлях розвитку. Оскільки ЄС надає великого значення регіональній політиці, для країн-кандидатів важливим є рухатися у напрямі впровадження децентралізації, створення та зміцнення відповідних інститутів на регіональному рівні.

### **3.3. Моделі децентралізації державного управління на прикладах Великобританії (Вестмінстерська модель) та США (американська модель)**

Серед моделей децентралізації державного управління визнану в світі популярність мають Вестмінстерська та американська моделі.

#### **3.3.1. Вестмінстерська модель децентралізації державного управління**

Вестмінстерська модель відображає відповідну систему – демократичну парламентську систему державного управління, побудовану на принципах державної моделі Великобританії. Свою назву ця модель отримала за назвою Вестмінстерського палацу, в якому проходять засідання Парламенту Великобританії.

Вестмінстерська модель характерна для держав Співдружності Націй. Початок її використання поклали канадські провінції і австралійські колонії Великобританії в середині XIX століття.

Характерні риси, що визначають Вестмінстерську систему, наведені в табл. 3.3.

Таблиця 3.3

### Характерні риси Вестмінстерської системи

| № п/п | Риси Вестмінстерської системи  |
|-------|--|
| 1     | Наявність глави держави, що має лише церемоніальні та представницькі функції   |
| 2     | Наявність глави уряду – призначається главою держави, і який є, як правило, головою політичної партії, що має більшість у Парламенті |
| 3     | Наявність механізму виконавчої влади, як правило, у формі кабінету, очолюваного главою уряду   |
| 4     | Наявність парламентської опозиції і багатопартійна система в країні  |
| 5     | Наявність бікамералізму (двопалатного парламенту) і допустимість унокамералізма  |
| 6     | Можливість для Парламенту висловити недовіру Уряду   |
| 7     | Можливість розпустити Парламент та оголосити позачергові вибори  |

Вестмінстерська модель, яка була спочатку вироблена Великобританією, а потім використана іншими країнами з британським типом парламентського устрою, зазнала з початку 80-х р. ХХ ст. реформування у самій Великобританії, а потім і в інших країнах, наприклад, у Новій Зеландії та Індії. Ця модель визначалася як "новий державний менеджмент".

Реформатори системи державного управління, які дотримуються вестмінстерської моделі, скеровані на скорочення сфери діяльності держави та заміну традиційної бюрократії на запровадження механізмів ринкової конкуренції, щоб зробити прозорими цілі й результати управління, а також надати державним менеджерам більше свободи у виборі засобів для досягнення поставлених цілей. Відповідно до цієї моделі здійснюється приватизація структур і організацій, здатних надавати необхідні послуги, і впроваджуються інші ринкові механізми.

У Великобританії "менеджеріальну революцію" розпочато у 1979 р. Прийнято ряд програм, які визначають основні напрями реформи: "Дієвість та ефективність цивільної служби" (1982 р.), "Ініціатива наступних кроків" (1988 р.), "Громадянська хартія" (1993 р.).

Адміністративна реформа проходить у Великобританії в три етапи (табл. 3.4).

### Основні етапи адміністративної реформи у Великобританії

| Етапи                         | Характеристика етапу  |
|-------------------------------|---|
| Перший<br>(1979 – 1982 рр.)   | Акцент ставився на економії державних витрат, скорочення державних службовців і державних програм. Проте вже до кінця цього етапу стало ясно, що не економія, а підвищення ефективності є головним завданням реформи  |
| Другий<br>(1983 – 1986 рр.)   | Проходить під гаслом "економія, продуктивність, ефективність". На цьому етапі політична програма уряду включає:<br>широку приватизацію підприємств державного сектору;<br>розвиток фінансового менеджменту в державному управлінні;<br>вдосконалення оціночної функції центральних міністерств і вищого управлінського персоналу  |
| Третій<br>(1987 р. – наш час) | Чотири основні зміни стосуються культурних та структурних компонентів державного управління. Ставляться завдання:<br>широкого розвитку ринково орієнтованих механізмів управління;<br>поглиблення організаційної та просторової децентралізації управління і виробництва послуг (але не обов'язково їх фінансування та вироблення політики);<br>підвищення якості послуг;<br>орієнтації під час надання послуг на потреби споживача |

У даний час адміністративні реформи тривають: одними з центральних питань ставляться відродження та розвиток місцевого управління і парламентська модернізація.

Наприклад, у Новій Зеландії де реформатори дотримуються Вестмінстерської моделі, був зроблений наголос на скороченні сфери діяльності держави та заміні традиційної бюрократії дією механізмів ринкової конкуренції, щоб за взірцем Великобританії зробити прозорими цілі й результати управління, а також надати державним менеджерам більше свободи у виборі засобів для досягнення поставлених цілей. Реформатори системи державного управління Нової Зеландії здійснювали приватизацію структур і організацій, здатних надавати необхідні послуги, і спиралися на інші ринкові механізми.

У той же час під час реформування системи державного управління за Вестмінстерською моделлю відносно мало уваги приділялося реорганізації бюрократії. Реформи не були орієнтовані на кардинальну зміну функціонування державного механізму. Реформатори прагнули скороти-

ти обсяг його функцій, а також мали намір встановити способи найбільш ефективного виконання державою своєї управлінської ролі. За Вестмінстерською моделлю передбачалося передати ряд функцій недержавним партнерам або про спільне їх відправлення. Головним принципом діяльності повинна була стати орієнтація на результати. Таким чином, суть цієї моделі полягає в прагненні зменшити не тільки обсяг функцій державного управління, а й підпорядкувати їх виконання ринковій дисципліні.

Отже, основною метою проведення реформ систем державного управління за Вестмінстерською моделлю було прагнення до того, щоб державні програми більшою мірою відповідали побажанням громадян. У ході реформ за цією моделлю такі управлінські функції, як визначення політики та її адміністрування були розділені, що дозволило державним менеджерам діяти більш гнучко (особливою мірою це відноситься до бюджетної політики і сфери трудових ресурсів). В країнах, які здійснювали реформування за Вестмінстерською моделлю, була створена система вимірювання та оцінки праці державних менеджерів на основі отриманих результатів. У ході цього значну увагу було приділено рекрутуванню і підготовці персоналу, що дозволило компенсувати втрати, пов'язані зі скороченнями штатів і падінням трудової моралі. До позитивних результатів реформування відноситься також упровадження та інтенсивне використання новітніх інформаційних технологій.

### **3.3.2. Модель децентралізація державного управління США**

У США реформа державного управління проводилася спочатку республіканським урядом Р. Рейгана, а потім урядом демократів на чолі з Б. Клінтоном. Республіканці взяли курс на скорочення державних витрат і провели широку приватизацію державних підприємств і послуг. Законом про реформу державної служби (1978 р.) у першій половині 80-х років почалися зміни в державному управлінні США, які отримали назву "нового державного менеджменту". У 1986 р. створюється комісія Волкера для аналізу стану справ у державній службі, результати діяльності якої свідчать про падіння її авторитету.

Радикальні зміни в державному управлінні США починаються на початку 90-х р., коли під керівництвом віце-президента А. Гора визначається стратегія реформування державного управління на менеджеріальній основі, використовуючи ідеї книги Д. Осборна і Т. Геблера "Оновле-



ний уряд: Як підприємницький дух перетворює публічний сектор" (англ.: Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Plume), 1993 р.). У цілому програма адміністративної реформи була викладена в доповіді А. Гора "Національне партнерство для оновлення уряду" (англ.: National Partnership for Reinventing Government, 1993 р.) [232].

У доповіді А. Гора виділяються чотири ключових принципи, покликаних змінити систему державного управління у США:

- 1) перехід від системи, в якій люди відповідальні за виконання правил, до системи, в якій вони відповідальні за досягнення результатів;
- 2) примат споживачів;
- 3) стимулювання співробітників на досягнення результатів;
- 4) забезпечення кращого управління за менших витрат.

У реформі, яку оприлюднив А. Гор, є ряд важливих відмінностей змін у державному управлінні:

по-перше, вона націлена скоріше на "реорганізацію", ніж на зміни в методах надання послуг;

по-друге, головною метою змін є не політичні призначенці чи високопоставлені члени кар'єрної служби, а рядові федеральні наймані працівники;

по-третє, впровадження реформістських рекомендацій не залежить у цілому (і навіть за змістом) від схвалення конгресом; багато змін здійснюються під контролем чиновників виконавчої гілки.

Уже до середини 90-х рр. ХХ ст. більшість штатів провели реформи, які можна було б позначити як "оновлення". Особливо це стосувалося тих компонентів, які пов'язані з загальним управлінням якістю, приватизацією, налагодженням партнерства між громадським і приватним секторами.

Дана модель використовувалася тільки в США. Американський уряд приступив до реформ, які мають назву "створення уряду заново" (*reinvention*) значно пізніше, ніж уряди "Вестмінстерського світу", і ці реформи протікали в набагато більш політизованій обстановці.

Відмінність американської моделі управління від Вестмінстерської, з одного боку, в тому, що американські реформи торкнулися більшого числа компонентів державного управління, причому здійснено це було в

більш короткі терміни, ніж в інших країнах. З іншого боку, через політизованість американських реформ вони зосередилися на зміні поведінки бюрократів, а не на зміні структур і процесів управління.

За концепцією А. Гора американські реформи також мали знизити вартість і підвищити ефективність послуг, що надаються федеральною системою управління споживачам. З цією метою в США здійснювалася децентралізація бюрократії, а також делегування федеральних повноважень більш низьким рівням управління. У той же час у США приватизація державних функцій мала досить обмежений характер, і наголос був зроблений на укладання контрактів між державними та існуючими приватними підприємствами, а також на встановлення партнерських відносин між ними.

### **3.4. Реформа публічного адміністрування в Європі**

З 1993 р. у зв'язку з планованим розширенням ЄС виникла необхідність здійснення реформи публічного адміністрування.

Підготовка до реформування здійснювалась у формі дебатів, результатом яких були відповідні трактати та матеріали конференцій:

Трактат з Амстердаму – результат Міжнародних конференцій 1996/1997 рр., в якому була розкрита перспектива розширення ЄС;

Трактат з Ніци – результат Міжнародних конференцій 2003/2004 рр., у якому був наданий проект тексту Конституції для Європи (конституційний трактат, який був підписаний у Римі 29.10.2004 р.);

Трактат про Європейський Союз (ТЕС), Трактат про устрій ЄС (ТУЕ), Трактат про устрій ЄС щодо Атомної Енергії – результат консенсу, який знайшов вихід у Лісабонському Трактаті, зміст якого був узгоджений під час Міжнародної конференції 2007 р., і підписаний 13.12.2007 р. представниками країн-членів ЄС;

Підписом Лісабонського Трактату закінчився певний (третій) етап інституціональної реформи ЄС, яка закріпила засади функціонування ЄС у розширеному складі (зараз до ЄС входить 27 країн, а починали з 6 країн) [124].

Основні етапи інституційної реформи ЄС та їх зміст надано в табл. 3.5.

### Основні етапи інституційної реформи ЄС та їх зміст

| Етапи                                    | Зміст етапу   |
|--|---|
| <i>Підготовчий</i><br>(2000 – 2004 рр.)  | Формально розпочався Міжурядовою конференцією 2000 року, результатом якої стало прийняття Хартії засадничих прав ЄС. Хартія є основою для теперішнього договору. У грудні 2001 року в Лаакені (Бельгія) була прийнята декларація "Майбутнє Європейського Союзу" ("Лаакенська декларація"), яка проголошувала основні напрями здійснення майбутніх реформ. Водночас для розробки програмних положень було створено тимчасовий орган – Конвент із провідних політичних діячів ЄС у складі 105 осіб. У червні 2003 року Конвент схвалив проект під назвою "Договір про Конституцію для Європи", роботу над яким протягом 2003 – 2004 років продовжила Урядова конференція. Результатом цієї роботи стало підписання 29 жовтня 2004 року в Римі главами держав та урядів 25 держав-членів ЄС Європейської Конституції |
| <i>Рефлексивний</i><br>(2005 – 2007 рр.) | Розпочався після провалу національних референдумів щодо ратифікації Конституції ЄС у Франції та Нідерландах 2005 року. Остання обставина спричинила інституційну кризу ЄС. Водночас цей етап дав можливість провести роботу зі зміцнення європейської ідентичності громадян ЄС і визначити подальшу долю конституційного проекту  |
| <i>Реформаторський</i><br>(з 2007 р.)    | Ініційований Німеччиною під час її головування в ЄС у I півріччі 2007 р. На червневому саміті ЄС главам держав та урядів Євросоюзу вдалося досягти консенсусу з основних положень нового Договору ЄС. У жовтні відбувся неформальний саміт, метою якого було остаточне погодження тексту цього документа. 13 грудня новий договір було підписано. Передбачалося, що за умови його ратифікації усіма державами-членами ЄС він набуде чинності до виборів до Європарламенту 2009 року. Це стало реальністю після того, як 3 листопада 2009 р. Чехія останньою серед 27 країн ЄС ратифікувала документ   |

Лісабонський трактат (ЛТ) став закінченням довгого процесу інституційної реформи ЄС. Він визначив на найближчий період керунок розвитку ЄС.

ЛТ є результатом політичного компромісу країн-членів ЄС.

Після процедури ратифікації усіма країнами-членами ЄС, ЛТ упродовжує багато змін у функціонування ЄС, скерованих на поліпшення ре-

зультативності та ефективності її функціонування та створення країнам-членам ЄС шанс відповідної розбудови своїх позицій в Європі.

Європейська комісія визначила 10 переваг Лісабонського договору для громадян Євросоюзу (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

### Переваги Лісабонського договору для громадян Євросоюзу [213]

| № п/п | Переваги   |
|-------|--|
| 1     | Право людей вимагати від комісії, щоб вона висувала нові ініціативи ("Європейська громадянська ініціатива")  |
| 2     | Кращий захист громадян завдяки новому статусу, який отримує Хартія фундаментальних прав  |
| 3     | Дипломатичний і консульський захист для всіх громадян ЄС під час подорожей у треті країни та проживання там  |
| 4     | Посилюється взаємодопомога країн-членів під час природних і виниклих унаслідок діяльності людини катастроф усередині ЄС, таких, як повені та лісові пожежі       |
| 5     | З'являються нові можливості для вироблення транскордонної енергетичної політики, забезпечення цивільного захисту й боротьби з транскордонними загрозами здоров'ю |
| 6     | Підвищується ефективність спільних дій з протидії кримінальним угрупованням, які переміщують людей через кордони   |
| 7     | Уможливаються спільні дії проти так званої купівлі притулку – коли прохання щодо цього людина подає одночасно до різних країн                                    |
| 8     | Уможливується боротьба з тероризмом через замороження активів  |
| 9     | Демократичнішим стає підхід до ухвалення рішень у ЄС (зміцнення ролі Європарламенту та національних парламентів)   |
| 10    | ЄС набуває здатності забезпечувати термінову фінансову допомогу третім країнам   |

Реалізація Лісабонського договору передбачає і чимало інституційних змін, основні з яких наведені в табл. 3.7.

Однак, як і раніше, одностайність потрібна буде для ухвалення питань, що стосуються податків, соціальної безпеки, зовнішньої політики та політики безпеки, оперативного співробітництва поліції, місць в інституціях ЄС.

**Основні інституційні зміни, які передбачені внаслідок  
реалізації Лісабонського договору [213]**

| № п/п | Зміни  |
|-------|--|
| 1     | 2  |
| 1     | Запроваджується посада постійного Президента Європейської Ради. Глави держав та урядів країн-членів ЄС обиратимуть його на 2,5 року кваліфікованою більшістю з можливістю переобрання на другий термін. Раніше ця посада передавалася "за естафетою" – її посідав керівник країни, яка головувала в ЄС. Тож Європейська Рада стає тепер інституцією Євросоюзу: до цього була самітом глав держав і урядів, тобто періодичним зібранням лідерів Союзу   |
| 2     | Згідно з договором Європейська Рада за узгодженням із президентом Єврокомісії кваліфікованою більшістю призначає високого представника зі спільної зовнішньої та безпекової політики. Він також буде одним із віцепрезидентів Єврокомісії та головуватиме на засіданнях Ради міністрів закордонних справ. Уже 19 листопада 2009 року лідери країн Євросоюзу на своєму неформальному засіданні одностайно затвердили Хермана Ван Ромпея на посаді президента Європейської Ради та Кетрін Ештон як високого представника ЄС із питань спільної зовнішньої та безпекової політики   |
| 3     | Документом спочатку передбачалося, що з листопада 2014 року чисельність Єврокомісії зменшиться й відповідатиме двом третинам країн – членів Євросоюзу. Наприклад, для ЄС-27 мало б бути 18 комісарів, які представляли б держави-члени за принципом ротації. Однак згодом вирішили залишити по одному комісару від кожної з країн-членів. Це стало одним з елементів компромісу між ЄС та Ірландією  |
| 4     | Лісабонський договір надає більше влади Європарламенту, вагомість якого як законодавчого органу прирівнюється до Ради ЄС. Він також набуває однакового з нею статусу стосовно питань бюджету, оскільки диференціації на обов'язкові та необов'язкові витрати не передбачено  |
| 5     | Запроваджується нова система розподілу місць у Європарламенті. З 2014 року кількість членів обмежується за схемою 750+1 (президент ЄП), а місця розподіляються за принципом "зниженої пропорційності": мінімум становить 6 представників від держави, максимум – 96  |
| 6     | Зміни стосуються системи голосування в Раді ЄС, насамперед щодо визначення кількості голосів, що вважається кваліфікованою більшістю. Починаючи з 2014 р. це має бути як мінімум 55 % голосів членів Ради (щонайменше 15 країн), котрі представляють мінімум 65 % населення Союзу. Блокуючою меншістю стають чотири країни – члени ЄС. Але встановлено два перехідні періоди:<br>до 31 жовтня 2014 року, протягом якого застосовуватиметься чинна система, закладена Ніццькою угодою. Згідно з нею кваліфікована більшість має відповідати трьом умовам: 255 голосів Ради (тобто 73,9 %), які представляють 14 із 27 країн-членів і не менш як 62 % населення ЄС від |

| 1 | 2  |
|---|--|
|   | <p>1 листопада 2014 року до 31 березня 2017 року, протягом якого члени Ради зможуть ухвалювати рішення з низки питань (це буде визначатися в кожному окремому випадку) кваліфікованою більшістю згідно з Ніццькою угодою.</p> <p>Так само з 1 листопада 2014 року до 31 березня 2017 року можна буде використовувати тимчасове відстрочення ухвалення рішення: воно потребує опозиції, яка становить 75 % від звичайної блокуючої меншості (чотири держави, чисельність населення яких становить не менш як 35 % населення ЄС, плюс ще одна держава). Цей механізм дасть можливість країнам, які не здатні створити блокуючу меншість, відкласти рішення з проблемного питання на "певний час", протягом якого намагатимуться досягти компромісу</p>   |
| 7 | <p>Лісабонський договір розширює перелік питань, які голосуватимуть кваліфікованою більшістю. До них, зокрема, належать такі:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>вільний рух робочої сили, соціальні гарантії;</li> <li>спільна транспортна політика;</li> <li>адміністративне співробітництво у сфері свободи, безпеки та порядку;</li> <li>прикордонний контроль;</li> <li>політичний притулок і захист біженців та переміщених осіб;</li> <li>міграція;</li> <li>судове співробітництво;</li> <li>Євроюст;</li> <li>Європол;</li> <li>культура;</li> <li>ініціатива громадян щодо законодавства ЄС;</li> <li>космічна політика;</li> <li>енергетика;</li> <li>рішення про вихід держави зі складу ЄС;</li> <li>інтелектуальна власність;</li> <li>спільна позиція з міжнародних питань у рамках єврозони;</li> <li>заходи із запобігання злочинності;</li> <li>туризм;</li> <li>спорт;</li> <li>захист населення;</li> <li>адміністративне співробітництво</li> </ul> |

Надзвичайно важливими елементами Лісабонського договору є ті, що стосуються злагодженого функціонування Євросоюзу. Адже, як підкреслює С. Сокур у роботі [213], без цього важко досягти прописаних в угоді амбітних цілей.

Прийняття Лісабонського договору стало наступним кроком до інтеграції всередині Європейського Союзу. В той же час різні держави-члени неоднаково сприймають дедалі тісніше зближення в рамках Євросоюзу, є побоювання щодо тиску на суверенітет окремих країн з боку бюрократичних структур ЄС. Усе це вплинуло на процес ратифікації угоди. Однак

незважаючи на всі труднощі, після набуття чинності 1 грудня 2009 року Лісабонського договору слід констатувати початок нового етапу в розвитку Європейського Союзу.

### **3.5. Модель нового публічного менеджменту. Моделі респонсивного менеджменту. Мережна модель**

#### **3.5.1. Моделі публічного управління**

Відмітною рисою змін, що з кінця 80-х рр. ХХ ст. відбуваються у багатьох країнах у галузі державного управління, є те, що його тверда, ієрархічна форма, переважна протягом більшої частини ХХ століття, замінюється гнучкими, ринково орієнтованими формами.

Це не просто перехід до нового стилю управління, а зміна ролі владних структур у суспільстві і їхнього взаємозв'язку з громадянами.

Традиційне державне управління, як зауважує Дзюндзюк В. Б. [3], дискредитувало себе і теоретично, і практично, тому на зміну йому приходять нова парадигма.

Ця нова парадигма кидає прямий виклик деяким основам, котрі раніше для державного управління вважалися фундаментальними й незмінними.

По-перше, це стосується віри в те, що органи влади, публічні організації взагалі, повинні організовуватися відповідно до бюрократичних принципів, найбільше повно і точно описаних М. Вебером. Уважалося, що саме вони і тільки вони здатні забезпечити найкраще управління організаціями, у першу чергу, публічними.

По-друге, – визнання того, що будучи втягнутими у процес реалізації політики, публічні організації стають прямими постачальниками послуг населенню за допомогою бюрократичного механізму.

По-третє, – необхідності поділу політичної й адміністративної діяльності – адміністрації повинні бути інструментами, що виконують інструкції, у той час, як визначення політики і стратегій є прерогативою політичних лідерів, і це створює систему підзвітності.

По-четверте, – погляду на державне управління як на особливу форму адміністрування, що вимагає наявності професійної бюрократії, яка б мала певні гарантії зайнятості "на все життя", можливість і здатність слугувати однаково будь-якому політичному лідеру.

Зміни, що почали відбуватися наприкінці 80-х рр. ХХ ст., похитнули принципи старої парадигми. Виявилось, що бюрократія – не єдиний шлях забезпечення лояльності публічних організацій.

У приватному секторі розробляються гнучкі системи менеджменту, що з часом в європейських країнах, США та інших адаптуються для організацій публічного сектору.

Визнано й те, що публічні організації не завжди повинні діяти прямо, вони можуть діяти й побічно, за допомогою субсидій, контрактів або через різні регуляторні механізми.

Також визнається факт неможливості повного розподілу політичної й адміністративної діяльності, оскільки вони тісно переплетені, і те, що в основі кращої системи підзвітності лежать суспільні вимоги.

Переглядається і саме поняття державного управління, що вилилося в перехід від адміністрування до менеджменту, поступово йде відмова від формування й підтримки "довічної бюрократії".

Усе це призвело до того, що в 1990-х рр. у багатьох країнах почала впроваджуватися принципово нова модель державного управління, яка мала кілька варіантів, дещо відмінних між собою, але однакових за суттю: "публічний менеджеризм", "новий публічний менеджмент", "ринкове державне управління", "пост-бюрократична парадигма", "підприємницький уряд" тощо (табл. 3.8 – 3.11).

Таблиця 3.8

### Моделі публічного управління [9]

| Критерії             | Ринкове управління           | Управління співучасті  | Управління еластичне        | Управління дерегульоване  |
|----------------------|------------------------------|------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Засадничариса        | Монополія                    | Ієрархія               | Досвід                      | Внутрішня регуляція       |
| Структура            | Децентралізація              | Сплющені організації   | Віртуальні організації      | Відсутність рекомендацій  |
| Управління           | Винагородження за результати | Управління якістю      | Тимчасовий персонал         | Висока свобода управління |
| Політична діяльність | Внутрішній ринок             | Консультації, торгівля | Експерементування           | Управління підприємницьке |
| Публічний інтерес    | Низькі витрати               | Заангажованість        | Низькі витрати, координація | Креативність, ініціатива  |



**Специфіка моделей публічного управління з ключових питань [9]**

| Критерії                          | Ринкове управління                | Управління співучасті | Управління еластичне           | Управління дерегульоване        |
|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| Координація                       | Вплив ринку                       | Знизу вгору           | Організаційні зміни            | Інтерес менеджерів              |
| Визначення та коригування помилок | Сигнали ринку                     | Політичні сигнали     | Помилки не інституціалізуються | Потрібно знати права до помилок |
| Система цивільної служби          | Створюється через механізми ринку | Вплив ієрархії        | Тимчасова зайнятість           | Обмежене регулювання            |
| Відповідальність                  | Через ринок                       | Через вплив клієнтів  | Відсутність ясної залежності   | Через контроль                  |

Таблиця 3.10

**Порівняння традиційної моделі бюрократії та моделі публічного управління [9]**

| Показники                                  | Ідеальна бюрократія                | Публічне управління                              |
|--|------------------------------------|--|
| Стиль керування                            | Бюрократичний, адміністрування     | Менеджерський, управління                        |
| Структури організації                      | Ієрархічні                         | Диверсифіковані, еластичні                       |
| Спрямованість діяльності                   | Всередину та на процедури          | Назовні та на потреби                            |
| Контроль                                   | Внутрішній                         | Зовнішній  |
| Термін здійснення дій                      | Короткий                           | Довгий   |
| Цілі діяльності                            | Імперативні                        | Інтерактивні                                     |
| Співпраця з організаціями з інших секторів | Сепаратизм                         | Партнерство                                      |
| Організація держави                        | Домінування моноцентричних укладів | Домінування самоврядових та автономічних укладів |

Таблиця 3.11

**Еволюція публічного управління [9]**

| Показники                                | Публічна адміністрація                   | Новий державний менеджмент | Респонсивне управління          |
|--|--|----------------------------|---------------------------------|
| Взаємовідносини – "громадянин – держава" | Служняність                              | Офіційне право             | Надання повноважень             |
| Відповідальність старших чиновників      | Політики                                 | Споживачі                  | Громадяни та зацікавлені особи  |
| Провідні принципи                        | Відповідальність правилам та інструкціям | Ефективність і результати  | Співпраця, прозорість та участь |
| Критерії успіху                          | Продукт                                  | Результат                  | Процес                          |
| Ключова ознака                           | Неупередженість, справедливість          | Професіоналізм             | Респонсивність                  |

### 3.5.2. Модель нового публічного менеджменту

Наприкінці 70-х рр. XX ст. під впливом підвищення самостійності громадськості в країнах Західного світу у державних структурах почали зменшувати кількісний склад адміністрації і переглядати принципи бюрократичної організації та організаційних методів її функціонування. Відповідно почав зменшуватися вплив бюрократії, змінювалися її зовнішні організаційні межі і з'являлися гнучкі та самокеровані форми [214].

Нова модель державного (публічного) управління, яка отримала назву "новий публічний менеджмент", запозичила свої основні риси в недержавному секторі. Її оформлення відбулося в другій половині 70-х рр. XX ст. та пов'язувалося з внутрішньодержавними ініціативами прем'єр-міністра Великої Британії М. Тетчер і президента США Р. Рейгана.

Як зазначає Л. Сморгунов, "основною причиною модернізації державного апарату були бюджетний дефіцит і зростання тиску на державні витрати, збільшення кількості пенсіонерів за умови катастрофічного зниження активного населення, зростання безробіття й постійне збільшення споживчих очікувань населення не лише відносно загальних стандартів життя, але й відносно стандартів суспільних послуг, що надаються державою" [211].

Загальні принципи організації державного управління в рамках моделі "нового державного менеджменту" були сформульовані відомими ідеологами і практиками адміністративних реформ Д. Осборном і Т. Геблером, які вони назвали принципами оновлення сучасних систем державного управління (табл. 3.12).

Таблица 3.12

#### Принципи оновлення сучасних систем державного управління за Д. Осборном і Т. Геблером [117]

| № п/п | Принципи   |
|-------|--|
| 1     | 2  |
| 1     | Розвивати конкуренцію між провайдерами (виробниками, постачальниками) управлінських послуг   |
| 2     | Розширювати права громадян, передаючи контроль над діяльністю урядових установ із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам   |
| 3     | Оцінювати роботу установ не за витратами, а за результатами  |
| 4     | Керуватися цілями (місією), а не законами і правилами  |
| 5     | Перетворювати клієнтів на вільних споживачів, надаючи їм вибір – між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла тощо. Переосмислити саме поняття "клієнт державної організації" |

| 1  | 2   |
|----|---|
| 6  | Запобігати виникненню проблем   |
| 7  | Заробляти більше, ніж витратити   |
| 8  | Децентралізувати управління, вносити в роботу дух співпраці та взаємодопомоги   |
| 9  | Надавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними  |
| 10 | Зосередитися не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні (каталізі) вирішення проблем, що виникають у суспільстві, всіма секторами – державним, приватним і некомерційним |

Основні доктрини нового публічного менеджменту за К. Худом наведені в табл. 3.13.

Таблиця 3.13

### Основні доктрини нового публічного менеджменту за К. Худом [114]

| № п/п | Доктрини  |
|-------|---|
| 1     | Фокусування на управлінні й ефективності, а не на політиці  |
| 2     | Деагрегування публічних бюрократій в агентства, які б мали справу з одним на споживчій основі   |
| 3     | Використання квазіринків і контрактної системи для стимулювання конкуренції   |
| 4     | Скорочення витрат   |
| 5     | Стиль управління, що, крім іншого, наголошує на кінцевому результаті, обмежених за термінами контрактах, матеріальних стимулах і свободі управління |

Отже, як зауважує Солових В. П., у реформах нового державного менеджменту домінували дві тенденції: економічна – маркетизація й організаційна – дебіюрократизація [214].

Змістом *маркетизації* є введення в практику діяльності державного апарату ринкових механізмів у найширшому сенсі. Як правило, обов'язковим елементом маркетизації називають приватизацію. Суть останньої, коли обговорюється реформа державного управління, полягає не в продажі державної (муніципальної) власності, а в скороченні складу і обсягу державних функцій, зокрема функцій оперативного управління, зменшення навантаження на державні бюджети всіх рівнів. Приватизація тут – спосіб "скорочення" складу й обсягу функцій під тиском нестачі ресурсів для забезпечення їхнього виконання. Другий широко вживаний ринковий механізм – контрактація. Ті функції з виробництва і надання суспільних благ, які за допомогою приватизації передано на реалізацію в недержав-

ний сектор, але є значущими для суспільства, держава продовжує ретельніше контролювати, щоб забезпечити їхнє виконання за обсягом і якістю. Тоді держава може залишити їх на бюджетному фінансуванні на умовах контрактного виконання. У цьому разі здійснюється ретельна підготовка контрактних умов, контроль витрачання бюджетних коштів підрядними організаціями, асортименту, обсягу та якості виробництва публічних послуг у рамках контракту. Маркетизація припускає також розмежування в структурі державного управління функцій визначення політики і регулювання, нагляду і виробництва послуг. Поширеним засобом у цій частині є виведення за межі адміністративної ієрархії державних організацій, безпосередньо зайнятих виробництвом і наданням послуг населенню [214].

*Дебюрократизація* є організаційним забезпеченням економічних імперативів, що орієнтують на ефективність держсектору в цілому. Основні елементи змісту дебюрократизації за Д. Осборном і Т. Геблером надані в табл. 3.14.

Упровадження менеджризму в діяльність державних організацій, як підкреслює Солових В. П. у роботі [214] посилаючись на [117], включає встановлення п'яти типів індивідуальної підконтрольності як необхідного мінімуму для відповідального чиновника:

- правовий контроль (законодавче регулювання);
- фінансовий контроль (як витрачаються державні кошти);
- з позицій здійснення політики (досягнення цілей; виконання обіцянок і очікувань);
- демократичний контроль (інформація й консультування з виборними органами, зв'язки з громадянами);
- етичний контроль.

Таблиця 3.14

### **Основні елементи змісту дебюрократизації за Д. Осборном і Т. Геблером [117]**

| № п/п | Зміст елемента  |
|-------|---|
| 1     | 2   |
| 1     | Зміна принципів формування організаційної структури державного управління (децентралізація й деконцентрація замість централізації та концентрації, домінування функціонального начала проти галузевого, інтеграція замість спеціалізації та диференціації та ін.) |

| 1  | 2  |
|----|--|
| 2  | Зміна складу і змісту функцій державного управління, їхньої структури; поява додаткових функцій прогнозування, стратегічного аналізу, оцінювання і планування, маркетингу ресурсів, продуктів, споживачів, управління людськими ресурсами адміністрації, фінансового менеджменту та ін.; посилення й організаційне відособлення функцій аналізу, оцінювання та координації, зосередження їх на вищих рівнях управління |
| 3  | Зміна принципів комплектування підрозділів (команди, комітети і робочі групи) на основі змістовних кваліфікаційних, а не формальних критеріїв  |
| 4  | Зміна систем планування, звітності й контролю  |
| 5  | Зміна системи оцінювання роботи, стимулювання й контролю персоналу   |
| 6  | Зміна системи винагороди, встановлення залежності її від результатів роботи  |
| 7  | Встановлення домінування кваліфікаційних критеріїв просування й наймання персоналу   |
| 8  | Підвищення мобільності персоналу   |
| 9  | Скасування інструкцій і правил, що ускладнюють досягнення цілей і показників проміжної ефективності  |
| 10 | Перегляд і скасування видів робіт і операцій, не орієнтованих на кінцевий результат  |
| 11 | Тотальна орієнтація на продуктивність і якість робіт і послуг  |
| 12 | Скорочення чисельності адміністративного персоналу   |

Модель нового публічного менеджменту базується на підходах до адміністративних установ як до організацій з чіткими завданнями, цілями, ресурсами і сферою діяльності, відповідальної за отримані результати. Відповідно до погляду на публічну установу з точки зору нового публічного менеджменту вона повинна мати здатність виявити і пристосувати сигнали ринку. При цьому населення – це клієнти, яким надаються індивідуальні послуги, у яких є, перш за все, комерційний, а не політичний інтерес до уряду. У той же час, як зауважує Солових В. П. у роботі [214], така концепція була піддана сумніву у 90-х рр. XX ст., коли почалися розроблятися нові моделі організації державного управління.

### 3.5.3. Моделі респонсивного менеджменту

Еволюція нового публічного менеджменту, яке спирається на принципи, що діють у приватному секторі, головний з яких – ефективність, до респонсивного управління, що, на думку Лахижі М. І., ґрунтується на концепції, за якою адміністрація більше прислухається до думки громадян і за допомогою більш демократичних процесів забезпечується широка громадська участь у виробленні та здійсненні управлінських рішень. Від-

мінність у ефективності цих двох форм управління може оцінюватися не лише за результатами, а і за процесами [9].

Переваги респонсивного менеджменту полягають у безпосередній участі у ньому зацікавлених суб'єктів, більшій прозорості, широкому використанні нових інформаційно-комунікаційних технологій, організаційних новаціях, що забезпечують глибокий зв'язок між владою та громадянами.

Респонсивний менеджмент визначається також як багатолінійне управління.

У вузькому сенсі такий тип управління використовується у федеративних державах, передбачаючи поділ компетенцій між різними рівнями влади.

У широкому розумінні "багатолінійне управління" застосовується в євроінтеграційних процесах паралельно з терміном "нове управління". Передбачаючи використання в управлінських процесах не лише вертикально підпорядкованих політичних суб'єктів, а й різномірних мереж та осередків впливу, які сприяють якіснішому наповненню управлінських дій.

Багатолінійність управління дозволяє повніше врахувати інтереси всіх учасників процесу. Нове управління у європейській інтеграції має три основні характеристики (С. Хікс): по-перше, це політичний процес, у якому монополія держави послаблена втручанням у вирішення всіх суспільних, політичних і адміністративних питань нових суб'єктів, які контролюються суспільством; по-друге, відносини між публічними і не публічними суб'єктами мають неієрархічний характер; по-третє, основною функцією таких відносин є регуляція, а не керування [9].

Особливістю багатолінійного управління обох типів (табл. 3.15) є такі риси:

- широке застосування інновацій;

- економізація діяльності публічної влади та використання адміністрацією методів управління, характерних бізнесу, що зближує багатолінійне управління з новим публічним менеджментом);

- висока якість політичних інституцій та публічно-приватне партнерство;

- значна увага до вимог середовища;

- застосування мережної моделі прийняття рішень [9].

**Особливості багатолінійного управління [9]**

| Ідеальний тип        | Роль політичних інституцій | Роль ринку     | Роль суспільства | Методи управління  |
|----------------------|----------------------------|----------------|------------------|--------------------|
| Держава добробуту    | Домінуюча                  | Підпорядкована | Підпорядкована   | Етатизм            |
| Держава неліберальна | Підпорядкована             | Домінуюча      | Відсутня         | Плюралізм          |
| Модель постдобробуту | Партнерська                | Партнерська    | Партнерська      | Мережне управління |

Отже, нова система управління ґрунтується на партнерстві та мережній структурі управління. Дослідження мережного публічно-адміністративного управління українськими вченими лише розпочалося.

**3.5.4. Мережна модель**

Поняття "мережне суспільство" стосовно суспільства в цілому було введено М. Кастельсом, професором Каліфорнійського університету і директором Інституту досліджень країн Західної Європи у його роботі "Зародження мереженого суспільства" [4]. Мережне суспільство за М. Кастельсом – це специфічна форма соціальної структури, що встановлюється емпіричними дослідженнями як характеристики "інформаційної епохи". Основний сенс теорії Кастельса полягає в тому, що зміна способів виробництва, впровадження виробничих відносин нового типу веде до зміни суспільних відносин. Відносини всередині суспільства і між суспільством та державою будуть будуватися за новими принципами, які можуть бути названі мережними.

Формування інформаційного суспільства сприяло впровадженню у виробництво, а пізніше у публічну сферу організаційних схем, що будувалися на мережних відносинах, а не на ієрархічних. Мережна організація, що ґрунтується на мережних принципах в організації соціосистеми, мобільніша, ніж ієрархічна, вона більше підходить до адекватної обробки інформаційних потоків. Це і виводить мережні принципи організації на перший план, як стверджується у роботі [4], посилаючись на слова М. Кастельса, що сила потоків інформації переважає над потоками влади управління.

Мережна модель характеризує мережний принцип публічно-адміністративного управління та зазначає, що він реалізується поєднанням елементів раціонально-бюрократичної організації з елементами демократичного управління. Така переговорна або мережна модель управління, передбачає прийняття рішень на основі досягнення згоди всіх учасників відносин.

Якщо раніше мережна організація була відображенням лише внутрішньої структури управління, його змістом, то сьогодні, підкреслюється у роботі [4], вона стає свідомо впроваджуваною формою організації управління.

Сьогодні вчені все більше говорять про кооперативну державу, кооперативну адміністрацію чи мережі формування політики. Цей та інші терміни передбачають, що управлінські функції все більше здійснюються через мережі суб'єктів, які включають уряди (національні, субнаціональні і місцеві), приватних суб'єктів (фірми, групи інтересу тощо) і представників громадянського суспільства (неурядові громадські організації). Відповідно, в кожній окремій галузі інтеграції формуються горизонтальні мережі взаємодії та ухвали рішень (рис. 3.1).

Наприклад, для України мережні зв'язки між офіційними акторами управління можуть відбуватися на національному, міжнаціональному і регіональному рівнях. А зв'язки між неофіційними акторами можуть відбуватися поміж транснаціональними корпораціями, неурядовими організаціями і різними лобі.

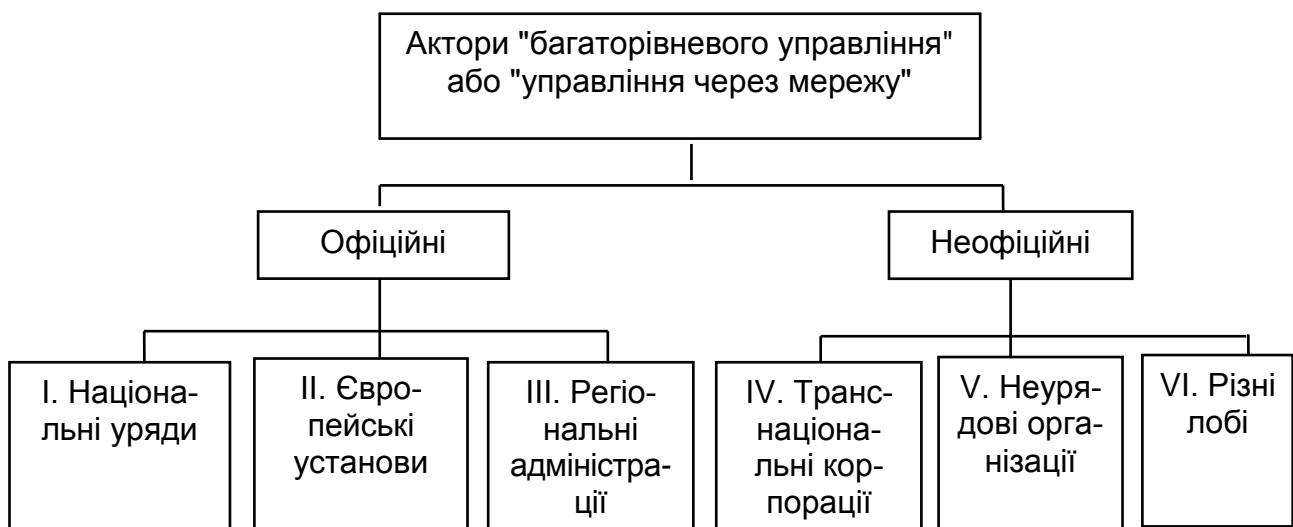


Рис. 3.1. Горизонтальні мережі взаємодії та ухвали рішень [165]



Для Європейського Союзу національний і європейський рівні управління передбачають чіткий розподіл компетенції між Європейським Союзом та державами-членами. У *винятковій компетенції* Союзу перебувають питання митного союзу, конкуренції на внутрішньому ринку, монетарної політики в зоні євро, збереження біологічних ресурсів моря. До *спільної (розділеної) компетенції* Союзу та держав-членів зараховано окремі питання соціальної політики, проблеми економічної і територіальної єдності; питання сільського господарства, рибальства й захисту довкілля, а також питання захисту інтересів споживачів, управління транспортними, телекомунікаційними й енергетичними мережами. Конституція вимагає від країн Євросоюзу спільної імміграційної політики, яка передбачає однакове ставлення до легальних мігрантів на будь-якому із зовнішніх кордонів Союзу. Передбачається також узгодження зусиль держав-членів у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, корупцією, незаконною торгівлею наркотиками, сексуальною експлуатацією та відмиванням грошей. *Автономія* членів Союзу передбачається у сферах промисловості, культури, туризму, освіти, спорту й цивільної оборони [165].

Сьогодні виділяють такі характеристики політичних мереж:

а) замість спроби редукції складності суспільства для ефективного управління, вона включає в себе зростання складності як необхідну передумову вироблення політики та здійснення управління;

б) відновлюються зв'язки між управлінням і політикою;

в) включається моральний вимір управління і процесу підготовки та прийняття політичного рішення;

г) не інститути, а зв'язки і відносини є ключовим пунктом розгляду [4].

Існують різні оцінки ступеня досконалості мережевої організації. Так, у роботі [4], посилаючись на Ю. Хабермаса, до основних властивостей мережної організації відносять: відкритість, спонтанність, а основна небезпека – надзвичайна неструктурованість, бюрократизація.

Посилаючись на думку Т. Берцель у роботі [4] підкреслюється, що політична мережа є набором відносно стабільних взаємовідносин за природою неієрархічних та взаємозалежних, які поєднують різноманітних акторів (учасників), які поділяють відносно політики спільні інтереси і які обмінюються ресурсами для того, щоб просунути свої інтереси, визначаючи у ході цього, що кооперація є найкращим способом досягнення спільних цілей. У процесі цього стверджується, що, по-перше, різноманіт-

ні та численні учасники політичної мережі переслідують не сепаратні, а спільні інтереси; по-друге, для їх досягнення вони вибирають кооперативні способи діяльності.

Політичні мережі, як зазначено у роботі [4], позначені низкою характеристик, які відрізняють їх від інших форм управлінської діяльності у сфері публічних потреб та інтересів, а саме:

1) вони є такою структурою публічними справами, яка пов'язує державу та громадянське суспільство. Ця структура теоретично описується й аналізується як безліч різноманітних державних, приватних, громадських організацій та установ, що мають певний спільний інтерес;

2) політична мережа складається для вироблення угод у процесі обміну наявними в її учасників ресурсами, що є свідченням існування взаємної зацікавленості акторів;

3) наявність спільного кооперативного інтересу;

4) відсутність ієрархії та існування горизонтальних відносин, оскільки всі учасники мережі рівні з точки зору можливості формування спільного рішення;

5) мережа є договірною структурою, що складається з набору контрактів, які виникають на основі узгоджених формальних і неформальних правил комунікації.

Важливим є той факт, що політична мережа передбачає існування особливої культури консенсусу. Таким чином, можна стверджувати, що політична мережа є системою державних та недержавних утворень у певній сфері політики, що взаємодіють між собою на основі ресурсної залежності з метою досягнення загальної згоди щодо політичного питання, яке всіх цікавить, із використанням формальних і неформальних норм [4].

Основні положення теорії політичних мереж передбачають необхідність:

реконструювання відносин між державним управлінням та сучасним суспільством, що проявляється в тому, що замість редукції складності суспільства для ефективного управління, ця концепція необхідну передумову побудови адекватного управління вбачає саме у зростанні складності нинішнього суспільства. Інакше кажучи, поняття "політична мережа" стає "новою парадигмою архітектури складності". Іншим важливим елементом є, крім цього, той факт, що політичні мережі відкривають

та актуалізують відносини між урядовими структурами, громадськими та іншими організаціями;

відновлення зв'язку між управлінням та політикою. На думку науковців, "політика та управління не можуть бути розділеними з різних причин, включаючи втрату ясності у визначенні державної служби та втрату згоди відносно того, хто уповноважений на подібні послуги, ... оскільки відкрита демократична політика вимагає більшого, ніж задоволених споживачів" [208].

За такого підходу, як зауважується в роботі [4], суттєво змінюється сутність держави як агента політики, а саме: домінуюча ідея ролі держави та її інститутів у виробленні політики замінюється ідеєю їх важливості як одного з акторів вироблення політичних рішень; на противагу ідеї відносної незалежності держави в політиці, державні структури розглядаються як пов'язані з іншими агентами політики та змушені вступати в обмін з ними своїми ресурсами; замість ідеї державного управління як ієрархічно організованої системи пропонується новий тип управління – правління (*governance*).

Політичні мережі, як вважає англійський дослідник Р. Родес, на якого зроблено посилання в роботі [4], формуються у різних секторах діяльності сучасної політики (охорона здоров'я, сільське господарство, індустрія, освіта та ін.) і становлять комплекс структурних взаємовідносин між інститутами держави і суспільства.

У політичній науці і теорії державного управління, як стверджується в роботі [4], виділяють дві основні школи, які використовують мережний підхід як методологію дослідження політики. Англосакська школа вважає плідним використання мережного підходу під час вивчення взаємодії держави і зацікавлених груп. Ця школа протиставляє концепцію політичних мереж плюралістичному і корпоративістському підходам, використовуваним для опису посередництва інтересів. Німецька школа звертає увагу на мережі в політиці як сучасну форму державного управління, відмінну від ієрархії і ринку.

У цьому відношенні концепція політичних мереж стартувала з тієї ж основної ідеї, як і новий менеджмент: сучасній державі не вдається забезпечити задоволення суспільних потреб, є нагальна потреба змінити ієрархічне адміністрування на нову форму управління. Але якщо державний менеджмент у пошуках нових підходів робить акцент на ринковій

економіці, то теорія політичних мереж намагається влаштуватися, враховуючи комунікативні процеси постіндустріального суспільства і демократичну практику сучасних держав. Хоча в ході розвитку жорсткі розмежувальні лінії між цими двома школами стираються, проте, якщо говорити про політичну науку, то певна специфіка все ж зберігається. Мережний підхід до публічного управління є відображенням не лише суперечок, які ведуться між представниками різних управлінських теорій, але і відповіддю на зміни умов, в яких здійснюється управління суспільними справами [97].

Отже, мережна модель до публічного управління є відображенням тих явищ, які спостерігаються у політиці й управлінні громадськими справами. Дослідження цих явищ за мережним підходом відкриває можливості до пояснення сучасних змін у політичній сфері як в окремій країні, так і у світовому політичному процесі.

### **Контрольні запитання**

1. Визначте поняття "децентралізація" у сучасній управлінській літературі.
2. Наведіть європейські моделі децентралізованого управління.
3. Охарактеризуйте адміністративну реформу у Великобританії: її етапи.
4. Особливості американських реформ державного управління.
5. Охарактеризуйте основні етапи інституційної реформи ЄС.
6. Визначте відмінність нової управлінської парадигми від старої.

### **План семінарського заняття**

1. Концепції децентралізації.
2. Європейські моделі децентралізованого управління.
3. Вестмінстерська модель.
4. Американська модель.
5. Реформа публічного адміністрування в Європі.
6. Модель нового публічного менеджменту.
7. Моделі приймаючого участь менеджменту.
8. Мережна модель.

## Контрольні запитання для самостійної роботи

1. Назвіть концепції децентралізації.
2. Охарактеризуйте Європейські моделі децентралізованого управління.
3. Розкрийте сутність Вестмінстерської моделі.
4. Розкрийте сутність американської моделі.
5. Надайте характеристику реформи публічного адміністрування в Європі.
6. Охарактеризуйте модель нового публічного менеджменту.
7. Розкрийте сутність моделі приймаючого участь менеджменту.
8. Вкажіть основні особливості мережної моделі.

## 4. Критерії для порівняння політико-адміністративних систем

### 4.1. Політико-адміністративна система: визначення та сутність

Упродовж історичного розвитку будь-якого суспільства політика й управління були взаємозалежними суспільними сферами, які могли по-різному співвідноситися, але які завжди об'єднувало уявлення про владу як організовану силу, яка спрямована на врегулювання соціальних, економічних та особистих відносин [52].

Складність соціально-економічного розвитку та багатогранність сучасного суспільства приводить до того, що системи публічного управління, як правило, складаються як із політичних державних органів з адміністративними функціями, так і адміністративних органів з політичними функціями, тим самим створюючи відповідну політико адміністративну систему.

*Політико-адміністративна система* – це сукупність усталених зв'язків і відносин всередині виконавчої влади, між виконавчою та іншими гілками влади в їх динамічному взаємодії з інститутами громадянського суспільства [129].

Можна визначити політико-адміністративну систему також як стійку сукупність відносин і зв'язків, які об'єднують центри прийняття політичних

рішень та органи реалізації політики. Отже, політико-адміністративна система характеризується зчленуванням, яке встановлюється між здійсненням публічної політики та функціонуванням бюрократичного апарату.

Ознаки політико-адміністративної системи наведені в табл. 4.1.

Таблиця 4.1

### Ознаки політико-адміністративної системи [129]

| № п/п | Ознаки                     | Характеристики  |
|-------|----------------------------|---|
| 1     | Цілісність або незвідність | Властивість, що свідчить про те, що система не дорівнює сумі складових її елементів. Вона обов'язково включає комплекс зв'язків або відносин між елементами |
| 2     | Впорядкованість            | Структура системи, підпорядкована певним порядком відносин, який може бути виявлений і зафіксований   |
| 3     | Подільність                | Властивість системи володіти властивим їй і відповідним тільки їй складом (набором) підсистем та частин   |

Політико-адміністративна системи кожної держави має свою структуру, тобто комплекс стійких взаємозв'язків між основними елементами системи (гілками державної влади, інститутами державного управління та зовнішнього щодо них середовища), які зазвичай формалізуються в праві.

На ефективність структури політико-адміністративної системи впливає ряд факторів:

- досконалість правової бази;
- урахування соціокультурних особливостей даної країни;
- матеріально-технічне забезпечення та ін.

Проте головний критерій, за яким можна судити про ефективність чи неефективність структури політико-адміністративної системи, – ступінь її відповідності зовнішньому середовищу [129].

Таким чином, ефективна структура – це така структура, яка дозволяє системі оптимально взаємодіяти із зовнішнім середовищем, відповідає її запитам і викликам.

У теорії прийнято політико-адміністративні системи розрізняти за різними критеріями. Так, Баранов Н. А. [129] наводить таку типологію політико-адміністративних систем:

*за критерієм форми територіального устрою держави.* Традиційно виділяють три основні форми територіального устрою: федерація, конфедерація, унітарна держава;

за критерієм форми правління. Тут можна визначити такі моделі політико-адміністративних систем: монархії, парламентські республіки, президентські республіки, президентсько-парламентські республіки, парламентсько-президентські республіки;

за критерієм об'єднання країн за групами на підставі спільних культурних, правових і політичних традицій і практик: англосаксонська модель; модель "наполеонівських" країн; модель, характерна для північних країн; модель "германських" країн.

Політико-адміністративні системи за Барановим Н. А. [129] включають такі компоненти, як:

"політизація" ("деполітизація") держслужби;

"функціонарізація" ("дефункціонарізація") політики, участь, політична орієнтація держслужбовців, політична лояльність держапарату;

політична роль адміністративної еліти та її участь (неучасть) у формуванні державної політики;

ротація "політичних чиновників" в умовах чергування партій у влади;

вплив політичних чинників на рекрутування, підготовку, кар'єрне просування чиновництва;

ступінь відкритості (закритості), прозорості (непрозорості) держслужби, її легітимності (нелегітимності);

рівень довіри і контролю над апаратом управління з боку громадянського суспільства;

характер взаємин зі ЗМІ, політичними партіями, групами інтересів і т. д.

Залежно від складу та змісту компонентів формується відповідна модель політико-адміністративної системи кожної держави.

## **4.2. Співвідношення політичного й адміністративного (державного) управління**

Співвідношення політики та державного управління завжди було однією з ключових проблем як політології, так і науки державного (публічного) управління.

Політологічний словник визначає політику (від грецького *politika* – державні або громадські справи) як соціальну діяльність у політичній сфері суспільства, спрямовану головним чином, на досягнення, утримання, зміцнення та реалізацію влади [77].

Політолог Боднар А. Д. [17] визначає поняття "політика" як мистецтво управління державою, тобто відповідний спосіб здійснення мети держави як на її території, так і ззовні; організації суспільства, яке перебуває під певною владою, насамперед державною. Тобто політика пов'язана з формуванням влади та її інститутів, але в її основу закладаються індивідуальні, групові та суспільні інтереси. Представниками цих інтересів виступають політичні партії, громадські об'єднання, рухи тощо. Разом із державно-владними інституціями вони утворюють політичну систему суспільства.

В інституціональному аспекті політика становить інституційовану групу інтересів певних політичних суб'єктів (партій, класів, націй, професійних груп, індивідуумів, інших соціальних угруповань), які створюють політичну систему.

Політична система суспільства функціонує в органічній взаємодії з іншими системами: економічною, соціальною, правовою, духовною тощо та взаємно проникає в них. На неї також впливає зовнішньополітичне середовище.

Політична система формує відповідну систему державного управління. В Україні становлення нової моделі державного управління відбувається з метою формування демократичної, соціальної, правової держави.

Особливим видом суспільного управління є *політичне управління*, що здійснюється органами, які вибрані народом або організацією і приймають політичні рішення в сфері реалізації стратегічних суспільних завдань, функціонування і розвитку політичних, правових соціально-економічних та культурних інститутів.

Політичне управління здійснюється на рівні державних органів, регіональних структур влади та органів місцевого самоврядування, партій, груп тиску, політичних лідерів, засобів масової інформації тощо.

*Державне управління* – складова політичного управління, яке одночасно поєднує політичні та адміністративні засоби. Воно впливає на об'єкти державного сектору – державну власність, державні органи й організації, а також суспільні відносини в межах повноважень, необхідних сучасній державі для ефективного забезпечення соціально-економічного прогресу, гарантій захисту прав і свобод громадян та національної безпеки [151].

У широкому розумінні поняття державного управління поширюється на всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а у вузькому –



тільки на виконавчу. В цьому випадку воно розглядається як політико-адміністративна діяльність.

Отже, функціонування будь-якої гілки влади не можливе без такої діяльності, як державне управління. Наприклад, парламентська діяльність передбачає управління законодавчим процесом, організацію роботи апарату законодавчого органу, процедури контролю за виконавчою владою, а діяльність виконавчої влади пов'язана з реалізацією виконання законодавчих актів під час здійснення державно-управлінських рішень.

У системі судової влади державне управління здійснюється на рівні підбору кадрів для судових органів, організації судового процесу, процедур розгляду апеляційних і касаційних скарг, контролю за виконанням судових рішень і вироків.

Судова влада призначена забезпечити реалізацію принципу верховенства права і тому вона меншою мірою, ніж парламентська, здійснює державне управління суспільством, однак вагомо впливає на його ефективність. Це пояснюється тим, що коли в суспільстві через механізми судової системи створені умови для надійного захисту прав громадян, тоді органи влади змушені дбати не про привілеї бюрократії (як це прийнято у слаборозвинутих країнах), а про суспільні інтереси, опираючись на сучасну цивілізовану систему державного управління.

Державне управління пов'язане з реалізацією цілей і функцій держави, які впливають з її конституції.

Сукупність цілей, завдань і функцій держави, що нею практично реалізуються, засобів і методів, які у ході цього використовуються, відображають сутність держави. Їх формування, правове закріплення здійснюється політичною системою та виражається державною політикою.

Основні елементи державної політики надані в табл. 4.2.

Таблиця 4.2

### Основні елементи державної політики [34]

| № п/п | Елементи державної політики   |
|-------|---|
| 1     | 2   |
| 1     | Практична діяльність політичних суб'єктів і органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей  |
| 2     | Сукупність сформованих та законодавчо (конституційно) закріплених цілей, завдань, функцій, інтересів, якими керуються органи державної влади під час здійснення державного управління всіма сферами суспільного життя |

| 1 | 2   |
|---|---|
| 3 | Політичне усвідомлення, тобто усвідомлення політичними суб'єктами своїх політичних інтересів, цілей, що спонукають їх до конкретної політичної діяльності   |
| 4 | Політична організація суспільства як сукупність органів управління в державі (законодавчих, виконавчих, судових, органів місцевого самоврядування), партійно-політичних та суспільно-політичних інститутів, певним чином конфесійних об'єднань, засобів масової інформації тощо |
| 5 | Політичні відносини: взаємовідносини політичної еліти та електорату, політичної влади та опозиції, соціальних угруповань, політичних інститутів тощо  |

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

Основні напрями загальної державної політики за [34]: економічний, соціальний, демографічний, аграрний, культурний, військовий, які спрямовані на здійснення цільовизначального, організуючого, регулюючого впливу не все суспільство, тобто реалізацію державної влади.

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.

*Адміністративний аспект* державного управління полягає у виконавчій та розпорядчій діяльності, що реалізується виконавчою владою, а також у практичній організації виконання законів, інших нормативних актів.

*Виконавчий характер* діяльності органів виконавчої влади полягає у практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні економічною і соціальною сферами, а також державно-політичною діяльністю (оборона, безпека, митна справа).

*Розпорядчий характер* державно-управлінської діяльності полягає у виданні органами виконавчої влади постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил та інших підзаконних актів. Це дає змогу забезпечити виконання норм та принципів Конституції України, законів, нормативно-правових актів Президента та ефективно управляти галузями суспільного життя.

### 4.3. Еволюція підходів щодо вибору критеріїв для порівняння політико-адміністративних систем

Соціально-політичні, соціокультурні та економічні чинники визначають основні риси кризи керованості сучасних політико-адміністративних систем: занепад соціальної дисципліни, дезінтеграцію громадського порядку, посилення відчуження і самовідчуження громадян від політики, невизначеність розвитку і т. д.

Подолати кризовий стан, на думку Баранова Н. А. [129], можна створенням таких умов, які забезпечили б безперешкодну, рівноправну комунікацію, незалежно від соціального статусу чи матеріального становища її суб'єктів. Це:

демократичні права і свободи;

усунення недоліків ринку (монополій, недобросовісної конкуренції тощо);  
рівноправний доступ до отримання суспільних благ (освіти, соціальної допомоги, медичного обслуговування та ін.);

визнання рівноправності різних етнічних і релігійних цінностей.

Перераховані умови покликані забезпечити ефективне функціонування сучасної держави в ході здійснення адміністративних і політичних реформ.

Ці зміни в багатьох державах Заходу вимагали створення *політико-адміністративної системи* нового *антрепренерський типу*, що ґрунтується на принципах відокремлення політики від обслуговування, перевірки якості та ефективності роботи ринком, орієнтації на потреби клієнта, перенесення контролю з процедури виконання на якість результатів роботи, контрактної системи найму та оплати за результатами [129].

У політико-адміністративній системі нової антрепренерської моделі уряд відіграє роль своєрідного каталізатора. Він передає виконавчі функції (забезпечення послуг) некомерційним громадським організаціям, залишаючи за собою функції контролю і вироблення загального напрямку робіт.

Нова модель передбачає *децентралізацію управління*. Основне завдання уряду полягає в тому, щоб надати місцевим громадам можливість вирішувати свої проблеми самостійно і проконтролювати ступінь задоволення потреб місцевого населення.

Створюється конкурентне середовище за рахунок подолання державної монополії на деякі види послуг населенню. У ході цього ефективного конкурентного середовища (що заохочує інновації, стимулює віддачу співробітників, підвищує якість послуг) може бути створене тільки в жор-

стких нормативних рамках, тобто правила конкуренції повинні бути чітко сформульовані, а сам процес – знаходитися під постійним контролем. Тому, як вважає Баранов Н. А. [129], потрібне створення моделі обмеженою або регульованою конкуренції.

Антрепренерська модель передбачає переважну орієнтацію державного управління не на бюрократичні правила і власний бюджет, а на конкретні цілі. Це означає, що на першому етапі організація чітко визначає мету або, частіше, комплекс цілей, а потім розробляє систему правил і відповідний досягненню мети (цілей) бюджет.

Нова модель політико-адміністративної системи орієнтує управлінців не на зростання фінансових вкладень в організацію, а *на кінцевий результат діяльності*. Розглядаючи чиновників як раціональних індивідів, автори цієї моделі справедливо вважають, що кінцевий результат їх діяльності (наприклад, кількість вилікуваних хворих) неминуче вступить у протиріччя з вимогою додаткових бюджетних вливань (чим більше пацієнтів у лікарнях, тим вище фінансові вимоги управляючої організації). Уряд повинен не стільки розподіляти кошти і контролювати витрачання, скільки прагнути заробляти їх.

Антрепренерська модель політико-адміністративної системи не є єдиною і, тим більше, ідеальною, відповіддю на виклики сучасності. Однак саме вона стала головним питанням порядку денного адміністративних реформ, що відбуваються повсюдно. У ході цього орієнтація на ринкові механізми не усуває необхідності вирішення питання щодо ефективної організації процесу взаємодії елементів політико-адміністративної системи між собою і зовнішніми агентами.

Ускладнення соціальної структури суспільства, поява безлічі громадянських рухів, формування щільної мережі комунікацій, нарешті, глобалізація культурного та економічного простору потребують пошуку нових механізмів взаємовідносин між державою і громадянським суспільством.

Загальний напрям створення цих механізмів можна визначити як розширення практики залучення громадян до процесу прийняття та реалізації державних рішень. Прозорі і загальнодоступні способи зворотного зв'язку, в свою чергу, призначені забезпечити ефективне використання ресурсів для вирішення соціально-економічних проблем і більш точно визначити пріоритети державної політики [129].

Одночасно зі зміною механізмів зворотного зв'язку змінюються організаційні структури всередині політико-адміністративної системи. Стратегічним напрямом змін стала децентралізація, а перспективною метою –

формування горизонтальної управлінської мережі, куди, поряд з державними організаціями, увійдуть організації приватного сектору і різні суспільні групи.

#### **4.4. Основні критерії для порівняння моделей розвитку виборчого права та виборчого процесу**

Одним із важливих інститутів конституційного права будь-якої демократичної держави є виборче право, яке включає систему правових норм, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з виборами органів держави й місцевого самоврядування.

В умовах демократії ідея виборів і виборності влади пов'язує між собою державні інституції, ідею суверенітету народу (нації), інститут громадянства і фундаментальні особисті та політичні права і свободи. За результатами загальнонародних виборів влада отримує законну силу; це народне волевиявлення є актом, у якому політична воля нації безпосередньо втілюється у владні політичні інститути, легітимізує їх, стає державною волею. Саме в цей момент нація реалізується як суверен, а її члени – як громадяни держави. Отже, через інститут виборів демократія проявляє себе як взаємозв'язок і взаємопроникнення держави та суспільства, які не протистоять одне одному (що виключало б стабільне їх існування й означало б глибоку кризу нації) і не зливаються (як в умовах тоталітарного режиму), а формують політичну єдність громадян – політичну націю [133].

Сукупність виборчих процедур, передбачених законом і пов'язаних з формуванням органів влади складають *виборчу систему* [190].

*Виборча система* – це впорядковані суспільні відносини, зв'язані з виборами органів державної влади або органів місцевого самоврядування, що складають порядок виборів. Це спосіб розподілу мандатів у виборних органах відповідно до результатів голосування. Виборчий процес в Україні здійснюється виключно на підставі Конституції України та виборчого законодавства України, а отже, головною його засадою є законність [47].

Виборча система функціонує на принципах *всезагальності, рівності і таємного голосування*.

Проте виборчим законодавством передбачений ценз осідлості і віковий ценз.

*Віковий ценз* буває різний для активного (право вибирати) і пасивного (право бути обраним) виборчого права. Крім цього, в деяких країнах (Австрія, Бельгія, Нідерланди) передбачене обов'язкове голосування [190].

Виборчі системи поділяються на чотири типи: *представницьку (куріальну), мажоритарну, пропорційну, змішану* (табл. 4.3).

Таблиця 4.3

### Типи виборчих систем

| № п/п | Тип виборчої системи | Характеристика   |
|-------|----------------------|--|
| 1     | Представницька       | Передбачає виділену в представницькому органі квоту від певних соціальних груп. Така система існувала в деяких країнах Європи на початку ХХ ст.  |
| 2     | Мажоритарна          | Передбачає вибори, як правило, за одномандатними округами і визначення переможця за більшістю голосів, отриманих в окрузі. Поділяється на такі види:<br>абсолютної більшості (для перемоги в першому колі необхідно набрати більше 50 % голосів виборців);<br>відносної більшості (для перемоги достатня проста більшість);<br>преференційна (переможець визначається шляхом складного механізму відбору, який передбачає виключення кандидатів, що набрали найменшу кількість перших місць) |
| 3     | Пропорційна          | Передбачає вибори за партійними списками і розподіл мандатів між партіями пропорційно до кількості голосів, набраних кожною із них у межах виборчого округу. Поділяється на такі види:<br>з жорсткими списками (виборці голосують за цілий список);<br>з преференціями (виборець у списку вибирає свого кандидата);<br>пропорційна система з напівжорсткими списками (виборці голосують за список або за окремого кандидата)   |
| 4     | Змішана              | Передбачає вибори за мажоритарними і пропорційними принципами  |

Виборча система в Україні ґрунтується на законодавстві про вибори Президента, Верховної Ради і місцевих органів влади.

Нове виборче законодавство закріпило:

змішану систему для виборів до парламенту;

мажоритарну відносної більшості, а також преференційну для виборів до органів місцевого самоврядування.

Міжнародні стандарти щодо демократичності проведення виборів надані у цілому ряді офіційних документів (табл. 4.4)

**Офіційні документи, в яких надані Міжнародні стандарти  
щодо демократичності проведення виборів [139]**

| № п/п | Документи  |
|-------|--|
| 1     | Загальна Декларація Прав Людини – Резолюція Генеральної Асамблеї 217 Ф (III), прийнята 10.12.1948 р.   |
| 2     | Міжнародний пакт про громадські і політичні права, який був ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.1973 р. |
| 3     | Конвенція про заборону всіх форм дискримінації жінок – Резолюція ГА 34/180, прийнята 18.12.1979 р.   |
| 4     | Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини; Європейська хартія місцевого самоврядування  |
| 5     | Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру Конвенції з безпеки та співробітництва у Європі (КБСЕ)  |

Країни Західної Європи на підставі застосування їхнього досвіду виробили *базові критерії* оцінювання рівня демократичності виборів, основні з яких наведені в табл. 4.5.

**Базові критерії оцінювання рівня демократичності виборів [119]**

| № п/п | Документи   |
|-------|---|
| 1     | Виборчі права повинні належати всьому дорослому населенню – незалежно від етнічного походження, раси або релігійних переконань  |
| 2     | Голосування повинне бути вільним і таємним, без залякувань або подальших переслідувань  |
| 3     | Вибори повинні відбуватися регулярно у межах передбачених часових лімітів та відповідно до чинних конституційних норм   |
| 4     | Усі верстви суспільства без винятку повинні мати змогу вільно висувати своїх кандидатів і кандидатів від політичних партій, вільно проводити передвиборчу компанію  |
| 5     | Передвиборчий період повинен бути досить довгим, щоб дати змогу усім партіям і кандидатам ознайомити громадськість із своїми програмами. Повинна бути гарантована рівність доступу та використання державних засобів масової інформації |
| 6     | Голосування та підрахунок голосів повинна контролювати незалежна адміністрація на чолі з органом, який здатний вирішувати виборчі суперечки   |
| 7     | Усі партії та кандидати повинні мати доступ до отриманих результатів, очолювати владу повинна партія-переможець, або партії, які мають потрібну підтримку у парламенті  |

Значення досвіду країн Західної Європи щодо застосування виборчих систем, на думку вітчизняних фахівців [139], полягає не в тому, як від-

буваються вибори (вони відбуваються відповідно до наперед визначених суспільством норм), а у напрацюванні стійких демократичних стандартів виборчих процесів та інститутів, на яких фактично базується ціла інституційна конструкція демократичних політичних систем.

#### 4.5. Копенгагенські критерії – критерії вступу країн до Європейського Союзу

Критерії, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до Європейського Союзу (Копенгагенські критерії), були схвалені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені у червні 1993 року (табл. 4.6).

Таблиця 4.6

##### Базові принципи Копенгагенських критеріїв [169]

| № п/п | Принципи  |
|-------|---|
| I     | Стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин (політичні критерії)            |
| II    | Наявність дієвої ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС (економічні критерії)                                 |
| III   | Здатність узяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу (інші критерії) |

Критерії, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до Європейського Союзу (Копенгагенські критерії), поділені на такі види: політичні, економічні, здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у рамках ЄС, інші (табл. 4.7).

Таблиця 4.7

##### Основні види Копенгагенських критеріїв [169]

| № п/п | Види критеріїв | Коментарі   |
|-------|----------------|---|
| 1     | 2              | 3   |
| 1     | Політичні      | Членство в ЄС з точки зору політичних стандартів вимагає від країни-кандидата стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу і захист меншин. Статтею 6 Договору про Європейський Союз закріплено, що "Союз базується на принципах свободи, демократії, поваги до прав людини і основних свобод та верховенства права" |



Продовження табл. 4.7

| 1 | 2                                  | 3  |
|---|------------------------------------|--|
|   |                                    | <p>Країни, які бажають стати членами ЄС, повинні не лише закріпити принципи демократії і верховенства права у своїх конституціях, але й втілювати їх у повсякденне життя. Конституції країн-заявників мають гарантувати демократичні свободи, включаючи політичний плюралізм, свободу слова і свободу совісті. Вони встановлюють демократичні інститути та незалежні органи правосуддя, органи конституційної юрисдикції, що створює умови для нормального функціонування державних установ, проведення вільних і справедливих виборів, періодичної зміни правлячої парламентської більшості, а також визнання важливої ролі опозиції у політичному житті.</p> <p>З метою оцінювання виконання країнами-кандидатами умов членства Європейська Комісія (ЄК) у кожному своєму Висновку виходить за межі формального опису політичних інститутів і відносин між ними. На основі ряду детальних критеріїв вона оцінює, чи має демократія реальний характер. У ході цього перевіряється, як захищаються конституційні права і свободи, зокрема, свобода слова в процесі діяльності політичних партій, неурядових організацій і засобів масової інформації</p> |
| 2 | Економічні                         | <p>Відповідно до Копенгагенських критеріїв, вимоги до членства у сфері економіки полягають "у наявності як дієвої ринкової економіки, так і здатності витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у рамках ЄС".</p> <p>Наявність дієвої ринкової економіки характеризується такими елементами:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>рівновага між попитом і пропозицією як результат вільної взаємодії ринкових сил;</li> <li>лібералізація цін і торгівлі;</li> <li>відсутність перешкод для доступу на ринок і виходу з нього;</li> <li>наявність достатньої правової бази, включаючи регулювання права власності, виконання законів і контрактів;</li> <li>досягнення макроекономічної стабільності, включаючи цінову рівновагу, стабільність державного фінансування та платіжного балансу;</li> <li>суспільний консенсус щодо найважливіших питань економічної політики;</li> <li>достатня розвиненість фінансового сектору для спрямування збережень на інвестування виробництва</li> </ul>   |
| 3 | Здатність витримувати конкурентний | <p>Передбачає:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>наявність дієвої ринкової економіки з достатнім рівнем макроекономічної стабільності, що дає змогу суб'єктам</li> </ul>  |

| 1  | 2                                   | 3   |
|----|-------------------------------------|---|
|    | тиск і дію ринкових сил у рамках ЄС | ринку приймати рішення в атмосфері стабільності й передбачуваності;<br>достатню кількість людських і матеріальних ресурсів, включаючи інфраструктуру (енергопостачання, телекомунікації;<br>транспорт і ін.), рівень освіти і дослідницької діяльності;<br>ступінь впливу урядової політики і законодавства на конкуренцію шляхом проведення торговельної політики, політики конкуренції, надання державної допомоги;<br>рівень і темпи інтеграції держави в ЄС перед його розширенням;<br>достатня частка малих фірм у структурі економіки, оскільки малі фірми отримують вигоду від спрощеного доступу на ринок |
| 4. | Інші                                | Копенгагенська Європейська Рада дійшла висновку, що країни-кандидати мають бути здатними взяти на себе зобов'язання членства в ЄС у контексті відповідності цілям Договору про ЄС, включаючи політичний, економічний і валютний Союз. Спільна зовнішня політика і політика у сфері безпеки є головними складовими політичного союзу ЄС  |

Важливим сегментом ЄС є Європейський економічний і валютний союз (ЕВС).

Однак у [169] підкреслюється, що слід розрізняти участь у валютному союзі, обов'язковому для усіх членів ЄС, і прийняття євро як єдиної валюти. Від нових членів не вимагається прийняття євро як єдиної валюти, навіть якщо вони беруть участь у ЕВС. Участь у ньому сприятиме розвитку країн-кандидатів, прийняттю у перспективі євро як єдиної валюти для усіх членів ЄС.

*Входження у ЕВС передбачає три стадії:*

- 1) стадія підготовки до приєднання – період до приєднання;
- 2) стадія приєднання – період від приєднання до прийняття єдиної валюти;
- 3) остання стадія – упровадження євро.

Дії країн, що планують входження у Європейський економічний і валютний союз (ЕВС), на кожній стадії наведені в табл. 4.8.

**Європейський економічний і валютний союз (ЄЕВС)  
на кожній стадії [169]**

| № п/п | Стадії                   | Дії країн, що планують входження у ЄВС  |
|-------|--------------------------|---|
| 1     | 2                        | 3   |
| 1     | Підготовка до приєднання | <p>На цій стадії країни-кандидати реформують свою економіку з метою її приведення відповідно до Копенгагенських економічних критеріїв щодо дієвої ринкової економіки і здатності витримати конкурентний тиск і дію ринкових сил у рамках ЄС. Окрім згаданого, на цій стадії повинна бути адаптована спеціальна частина права ЄС (<i>acquis</i>), що стосується ЄВС, а саме:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>завершення лібералізації руху капіталів;</li> <li>заборона будь-якого прямого фінансування державного сектору через центральний банк чи шляхом надання привілейованого доступу державного сектору до фінансових інститутів;</li> <li>відповідність статуту центрального національного банку країни-кандидата Договору про ЄС, включаючи положення про незалежність органів валютного контролю і підтримання стабільності цін.</li> </ul> <p>Виконання цих вимог разом із постійним здійсненням належної економічної політики і проведення економічних реформ дасть змогу країнам-кандидатам брати участь у ЄЕВС без запровадження євро</p> |
| 2     | Приєднання               | <p>На момент приєднання нові держави-члени будуть учасниками ЄЕВС і повинні діяти відповідно до Розділу VII Договору про заснування Європейського співтовариства. Ці зобов'язання полягають у:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>суворому дотриманні цілей ЄЕВС;</li> <li>проведенні політики контролю курсів валют, урахувуючи, що вона належить до сфери спільних інтересів, і подальша участь у механізмі контролю за курсом валют ЄС;</li> <li>проведенні економічної політики, враховуючи, що вона належить до сфери спільних інтересів і координації економічної політики між країнами-членами через участь у процедурах співтовариства;</li> <li>уникненні високого бюджетного дефіциту і суворому дотриманні відповідних положень Пакту про стабільність і зростання (ухвалений Європейською Радою у червні 1997 році);</li> <li>подальшій адаптації статутів національних центральних банків з метою їхньої інтеграції в європейську систему центральних банків;</li> </ul>   |

| 1 | 2                           | 3  |
|---|-----------------------------|--|
|   |                             | <p>прогресі у виконанні маастрихтських критеріїв зближення (конвергенції).</p> <p>Виконавши маастрихтські критерії зближення (конвергенції), які стосуються цінової стабільності, дефіциту бюджету, державного боргу, стабільності національної валюти та відсоткових ставок, країни-кандидати можуть вважатись повноцінними учасниками ЄЕВС.</p> <p>Критерії зближення полягають в тому, що:</p> <p>відношення державного дефіциту до ВВП не повинне перевищувати 3 %;</p> <p>відношення державного боргу до ВВП не повинне перевищувати 60 %;</p> <p>достатній рівень стабільності цін і сталість середніх темпів інфляції (цей показник не повинен перевищувати три кращі показники держав-членів більше, ніж на 1,5 %);</p> <p>довгострокова номінальна відсоткова ставка не повинна перевищувати три кращі показники стабільності цін держав-членів більше, ніж на 2 %;</p> <p>протягом щонайменше двох років і без значного напруження з боку відповідної країни нормальне відхилення величини обмінного курсу національної валюти не повинне виходити за граничні значення, передбачені механізмом обмінного курсу країн-членів</p> |
| 3 | Остання (упровадження євро) | <p>Участь держав у зоні євро вирішується у світлі виконання країнами необхідних умов для прийняття єдиної валюти після перевірки досягнення високого рівня зближення.</p> <p>Комісія у своїй Доповіді за 2001 р. дійшла висновку, що країни-кандидати можуть виконати свої зобов'язання у цій сфері. Але щодо цілей економічного валютного союзу, Комісія вважає, що входження нових країн-членів у зону євро після приєднання є передчасними. Головна причина, як підкреслюється в [169], полягає в тому, що необхідне подальше розгортання структурних реформ перед тим, як держави будуть здатні підтримувати стійку макроекономічну стабільність.</p> <p>Держави-кандидати повинні будуть адаптувати <i>acquis</i> на стадії приєднання до ЄЕВС. Це означатиме встановлення незалежності центрального банку, координацію економічної політики, суворе дотримання відповідних положень Пакту про стабільність і зростання. Нові держави-члени повинні лібералізувати рух капіталів. Передбачає, що вони братимуть участь у механізмі контролю за курсом валют в ЄС й уникатимуть різких коливань валют</p>                              |

Виконання державами-кандидатами Копенгагенських критеріїв здійснюється згідно з рішенням Європейської Ради у Люксембурзі в 1997 р., відповідно якому ЄК було запропоновано подавати щорічні звіти про досягнутий прогрес країн-кандидатів у процесі приєднання з відповідними висновками.

У щорічних звітах країн-кандидатів Комісія аналізує відповідність реформ, що проводяться у цих країнах з 1997 р., Копенгагенським критеріям. У ході цього ЄК бере до уваги лише вжиті заходи, а не ті, що готуються. Це є універсальним методом, який дає можливість на основі об'єктивного підходу порівняти й оцінити реальний прогрес країн на шляху вступу до ЄС [169].

Оцінювання реального прогресу проводиться на підставі різних джерел інформації (табл. 4.9).

Таким чином, Копенгагенські критерії ставлять перед країнами-кандидатами досить складні завдання, швидкість виконання яких залежить від ефективності засобів їх розв'язання, які будуть використані країнами, які намагаються стати членами ЄС. У той же час центральні органи ЄС не тільки контролюють процес досягнення відповідності критеріям вступу, але й намагаються розробляти ефективні програми для цих цілей.

Таблиця 4.9

### **Види інформації для оцінювання реального прогресу країн-кандидатів щодо вступу до ЄС [169]**

| № п/п | Види інформації  |
|-------|--|
| 1     | Інформація, наданої країнами-кандидатами з метою внесення коректив до Висновків Комісії  |
| 2     | Інформація, отриманої під час зустрічей у рамках Європейських угод і перевірки адаптації законодавства   |
| 3     | Звіти Європейського парламенту, оцінки держав-членів, роботі міжнародних організацій, зокрема Ради Європи і ОБСЄ, міжнародних фінансових інститутів і неурядових організацій |

### **Контрольні запитання**

1. Визначте поняття "політико-адміністративної системи".
2. Перелічіть основні елементи державної політики.
3. Охарактеризуйте політико-адміністративну систему антрепренерського типу.

4. Перелічить і дайте характеристику принципів функціонування виборчої системи.

5. Наведіть критерії, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до ЄС (Копенгагенські критерії).

### **План семінарського заняття**

1. Політико-адміністративна система: визначення та сутність.

2. Співвідношення політичного й адміністративного (державного) управління.

3. Еволюція підходів до вибору критеріїв для порівняння політико-адміністративних систем.

4. Основні критерії для порівняння моделей розвитку виборчого права та виборчого процесу.

5. Копенгагенські критерії – критерії вступу країн до Євросоюзу.

### **Контрольні запитання для самостійної роботи**

1. Визначіть сутність політико-адміністративної системи.

2. Охарактеризуйте співвідношення політичного й адміністративного (державного) управління.

3. Назвіть підходи до вибору критеріїв для порівняння політико-адміністративних систем.

4. Визначте основні критерії для порівняння моделей розвитку виборчого права та виборчого процесу.

5. Розкрийте сутність Копенгагенських критеріїв – критеріїв вступу країн до Євросоюзу.

## **5. Тенденції децентралізації управління в Італії, Франції та Великобританії**

Міжнародний, зокрема європейський досвід децентралізації публічної влади, дає чимало прикладів формування і розвитку відносин між центральними та місцевими органами виконавчої влади, між ними та місцевим самоврядуванням, які можуть бути прийняті за умови їх критичної переоцінки з урахуванням особливостей для України.

## 5.1. Італійська модель децентралізації державного управління і місцевого самоврядування

Італійська модель децентралізації державного управління і місцевого самоврядування була впроваджена відповідно до Конституції Італійської Республіки від 1947 р. (у редакції Конституційного закону № 3 від 18.10.2001 р.), а саме: адміністративно було виділено такі складові, як комуни (громади, іт. *comuni*, англ. *municipalities*), провінції, столичні міста та області, які є територіальними одиницями, що складають державно-територіальний устрій Італії, є "автономними утвореннями з власним статутом, повноваженнями і функціями" (ст. 114) [36].

Законодавча влада відповідно до Конституції Італії належить державі та областям, встановлюючи у ході цього сфери їх виключної, а також конкуруючої компетенції (ст. 117). Розмежування компетенції між громадами, провінціями, столичними містами, регіонами та державою здійснюється на підставі принципів "субсидіарності, диференціації і пропорційності" (ч. 1, ст. 118). Так, відповідно ч. 1, ст. 118 Конституції Італії до відання комун належить виконання всіх адміністративних функцій, за винятком тих, які для забезпечення їх однакового виконання надані провінціям, столичним містам, областям та державі. У Конституції Італії (ч. 4 ст. 118) міститься конституційна гарантія підтримки вираженню ініціативи громадянами: "держава, області, столичні міста, провінції та комуни сприяють самостійній ініціативи громадян і їх об'єднань – щодо їх діяльності в суспільних інтересах на засадах принципу субсидіарності" [36].

Відповідно до її Конституції в Італії для організації самоврядування застосовано модель автономії, яка вважає всі територіальні одиниці автономними утвореннями з власним статутом. Конституцією Італії (ст. 5) закріплюється існування адміністративної децентралізації в залежних від держави службах, що свідчить про якісну організацію державної влади [36].

Нова італійська модель децентралізації державного управління і місцевого самоврядування сформувалася під впливом переходу від неоекейнсіанства до неолібералізму, що було обумовлено національною специфікою, яка проявлялася у тому, що творці реформ, провідні італійські економісти були переконані, що "книжкове реформування" національної економіки через упровадження основних монетаристських

концепцій за американськими рецептами є неможливим, а абсолютизація теорії ринку може швидше за все завдати шкоди реальному сектору національної економіки. Однак ця модель повністю себе не виправдала, оскільки економічно Італія відставала від країн-лідерів, спостерігалась неефективність державного сектору економіки, що призвело до необхідності зміни методів та форм урядового втручання. Тому, починаючи з 70-х рр. XX ст., в Італії були вжиті кроки щодо "оздоровлення" економіки (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

### Кроки із "оздоровлення" італійської економіки [185]

| Етапи                             | Характеристики  |
|-----------------------------------|---|
| I етап (70-ті роки)               | Спроби переглянути промислову політику країни, що були зумовлені погіршенням економічної ситуації в країні, енергетичною кризою та іншими проблемами, про які йшлося, не мали системного характеру, а лише орієнтувалися на галузеву трансформацію  |
| II етап (80-ті роки)              | Характеризувався кризою державного регулювання, необхідністю зменшення його ролі, а також обмеження повноважень уряду щодо регулювання приватного підприємництва. У цей час відбувається загострення протистояння між профспілками та підприємцями, яке призвело до того, що на вимогу останніх було скасовано рухливу шкалу підвищення заробітної плати залежно від темпів інфляції. Це дозволило зменшити показники знецінення національної грошової одиниці, проте радикально не вирішило всі економічні проблеми. Мало місце також швидке нарощування зовнішнього боргу країни, відплив з країни інвестицій, очікування неефективними секторами національної економіки подальших трансфертів від уряду, зростання інфляційного розриву між Італією та іншими членами тодішнього Європейського Союзу |
| III етап (розпочався у 1992 році) | Був ознаменований приходом до влади команди Сильвіо Берлусконі з його фактично хрестоматійними для неоліберальної моделі заходами макроекономічного регулювання, які передбачали проведення суворої бюджетної та монетарної політики уряду. Цим досить жорстким діям передувала фінансова криза в країні, яка проявила себе у тому, що вже у вересні 1992 року відбулася чергова девальвація італійської ліри і випадіння її з ЄВС (Єдиної Валютної Системи, куди країна увійшла у 1979 році)   |

Основні заходи "оздоровлення" економіки, які були вжиті в Італії, подані в табл. 5.2.



**Основні заходи "оздоровлення" економіки,  
які були вжиті в Італії [185]**

| № п/п | Заходи   |
|-------|--|
| 1     | Швидка приватизація державних підприємств, перш за все тих, що були збитковими та отримували трансфертні платежі з боку уряду  |
| 2     | Стимулювання залучення інвестицій шляхом скорочення рівня оподаткування та введення податкових пільг   |
| 3     | Обмеження зростання заробітної плати через відміну індексації та встановлення залежності зарплати від продуктивності праці, що врешті-решт призвело до скорочення рівня інфляції |
| 4     | Зменшення бюджетного дефіциту та державного боргу (частково на це пішли кошти, які були отримані від приватизації) через суворий контроль прибутків та видатків                  |
| 5     | Створення нових робочих місць та заохочення підприємців, які відкривають нові вакансії   |
| 6     | Обмеження соціальних гарантій у тому числі збільшення пенсійного віку, скорочення переліку безплатних медичних послуг, що надаються  |

Застосування наведених у табл. 5.2 заходів здійснення системних реформ в Італії дало можливість зменшити з 50 до 35 – 40 % перерозподіл ВВП через державний бюджет, а також вдалося стабілізувати ліру, зменшити інфляцію, знизити торговий та платіжний дефіцити, певною мірою приборкати розростання тіньового сектору, обсяги якого становили на початку здійснення заходів близько 25 % ВВП [185].

До негативних наслідків реформ експерти віднесли різке розшарування населення країни та його маргіналізацію. Якщо у 1980 р. у країні налічувалося близько 2 млн осіб, що жили за межею бідності, то вже у 1995 р. їх чисельність зросла до 7 млн осіб. Суттєво зросла також географічна різниця в отриманні доходів між Південною та Північною частинами держави [185].

До цілей італійського уряду стосовно досягнення в країні фінансової стабільності було входження Італії до Європейського валютного союзу та введення безготівкового (1999 р.) та готівкового євро (2002 р.), що вимагало дотримання цілого пакета монетарних вимог, який передбачав жорсткий контроль за рівнем інфляції, державним боргом, платіжним дефіцитом, тобто обмежував (а в ряді випадків блокував) класичні підходи долаття бюджетного дефіциту. Таким чином, системні заходи дали можливість набути незворотного характеру процесу конвергенції Італії з іншими членами ЄС.

Особливістю італійської моделі розвитку, як підкреслюється в роботі [185], є її корпоративна структура, головною рисою якої є висока концентрація власності переважно у руках "сімейних кланів", на які припадає близько 60 % вартості цінних паперів. Складовою частиною корпоративних структур є фінансово-промислові групи, на чолі яких стоїть фінансовий холдинг, що пов'язаний з вертикальними ланцюжками управління незалежними фірмами, над якими здійснюється контроль за принципом ієрархії (піраміди), що відображається в наявності декількох рівнів. Через міжгрупове володіння акціями відбувається диверсифікація діяльності структурних елементів холдингу, що в цілому нагадує японську модель. Італійська економіка має розвинену систему договірних відносин між окремими компаніями та наявність неформальних угод між ними, які на думку багатьох дослідників, охоплюють 76 % великих і середніх фірм та 73 % загальної чисельності працюючих, що посилює її корпоративну структуру. Понад 40 % таких угод включають спеціальний пункт про пряму заборону передачі основних прав власності. Нерідко навколо одного з підприємств формується мережне оточення, яке будується на основах спеціалізації та кооперування дрібних фірм, що призводить до формування гнучких коопераційних зв'язків. Така система стосунків була причиною успіху багатьох італійських фірм у 80-х – початок 90-х рр.

Наприкінці 90-х рр., коли спостерігалось посилення глобалізації світового господарства в корпоративну структуру Італії все більше залучалися представники "нової економіки", що відображалось на рівні капіталізації найбільшої в країні міланської фондової біржі, сукупний показник якої зріс з 25 % ВВП Італії на початку 90-х рр. до 69 % у 2000-му р. Однак все ще більша частина акцій та інших цінних паперів належить індивідуальним власникам, а провідні корпорації включаються у процес акціонування досить повільно. Отже, незважаючи на всі заходи, що були проведені щодо приватизації державної власності питома вага цього сектору національної економіки в Італії продовжує залишатися значною, що свідчить про все ще потужну корпоративну структуру економіки цієї країни. На початку XXI ст. її частка становила 19,4 % доданої вартості, 23,6 % інвестицій та 15 % зайнятих (без аграрного сектору) [185].

Регіональну модель Італії, яка ще у XVIII – XIX ст. чітко дистанціювала за рівнем соціально-економічного розвитку Південь та Північ країни, можна вважати класичним прикладом сформульованого свого часу К. Марксом закону нерівномірності розвитку капіталізму. Центральна ж частина Італії була точковим центром економічного зростання в Римі та Неаполі за умови в цілому "південного" характеру хронічної депресивності і

стала відомою пізніше під назвою "третя Італія". У другій половині ХХ ст. у процесі реформування подолати таку диспропорційність між двома частинами країни повністю не вдалося. Все ще залишається досить високою різниця у рівнях безробіття (від 5 % для Півночі до 30 % на Півдні), рівень доходів працюючих відрізняється у 2,5 – 3 рази, а по лінії – Велике місто на Півночі – сільський район Півдня у 4 – 5 разів. Прийняті в ЄС рівні депресивності щодо відсотка ВВП на душу населення до середнього показника в ЄС засвідчили, що найнижчий його індикатор був притаманний у 1998 р. Калабрії (60,7 %, у 1988 р. – був 56,5), Кампанії (64 %) та Пуглії (65,1 %). Рівень безробіття у першому з цих регіонів, за даними Євростата, у квітні 1999 р. дорівнював 28,7 % (найнижчий показник в ЄС-15) у разі того, що його мінімальний рівень припадав на регіон Трентіно-Алто Адіже – 3,9 %. Крім того, спостерігається великий потік міграції, передусім молоді, що завжди було проблемою для країни, а також різноманентальність Північної, найбільш розвиненої частини Італії, та Південної – відсталого частини країни, часто призводила до зворотної міграції, а саме: дехто з вихідців із південної частини країни, що мігрував на Північ та не зміг там адаптуватися, вимушений був повернутися додому [185].

Політика місцевих автономій, що базувалася на європейській моделі децентралізації управління, призводила до швидких змін в італійській системі складних стосунків місцевих та центрального бюджету, це спонукало уряд до проведення реформи національного та місцевого управління, основні чинники якої подані в табл. 5.3.

Таблиця 5.3

**Основні чинники італійської реформи національного та місцевого управління [185]**

| № п/п | Чинники  |
|-------|--|
| 1     | Перехід наприкінці 90-х рр. до європейської моделі вимірювання активності і депресивності територій та імплементації відповідних інструментів і механізму регіонального регулювання  |
| 2     | Реалізація принципу компліментарності у наданні грантів ЄС через систему структурних фондів Євросоюзу, який передбачав співучасть національного та місцевих фондів регіонального розвитку у фінансуванні проектів; вплив європейського процесу децентралізації |
| 3     | Формування нових європейських соціальних стандартів, що впливають з "Соціальної хартії", для виконання яких у місцевої влади бракувало фінансових ресурсів   |
| 4     | Розповсюдження ідей "асистенціалізму" на Півдні Італії, які декларують необхідність постійного забезпечення багатими регіонами бідних через трансфертні платежі, дотації та субсидії   |

Для вирівнювання регіонального розвитку наприкінці 90-х рр. ХХ ст. у різних провінціях Італії почали здійснювати стимулювання малого і середнього бізнесу в інноваційній сфері по всій країні, що мало сприяти вирівнюванню макроекономічних показників двох мегарегіонів країни і впровадженню нових інноваційно-інвестиційні моделей підприємництва. До найпоширеніших форм відомий західний дослідник М. Бест відніс центри колективних послуг, консорціуми, промислові парки, промислові райони, кластери. Основними засадами такої політики регіональної конвергенції стали закладені у прийнятому на Берлінському самміті Європейської Ради "Порядку денному-2000" механізми та інструменти вирівнювання [185].

Отже, італійську модель децентралізації публічної влади можна віднести до змішаної форми англосаксонської та континентальної моделей, оскільки у ній присутні ознаки цих двох моделей і, крім того, власні особливості.

## **5.2. Особливості Французької моделі децентралізації управління**

За чинною конституцією Французька Республіка є унітарною державою з давньою традицією сильної центральної влади, яка в П'ятій Республіці (політичний режим, який закріпила Конституція від 4 жовтня 1958 року) поєднується з деконцентрацією та децентралізацією.

Адміністративно-територіальна структура Франції є досить ускладненою. Традиційно її складовими частинами є комуна, кантон, округ, департамент, регіон. З цих п'яти утворень два – кантон і округ – фактично не є органами загальної адміністрації, а виступають як територіальні межі діяльності деяких адміністративних органів, зокрема військових, судових, освітніх тощо. Кантони використовуються також як виборчі округи під час проведення виборів до генеральних департаментів [181].

До 1980 р. Франція була досить централізованою державою і передумовою проведення реформи, спрямованої на децентралізацію, був активний у 1970-х рр. рух місцевого розвитку, який продовжено і посилено під час динамічної децентралізації 1982 р. Упродовж 1982 – 1986 рр. у Франції було прийнято більше 40 законів, спрямованих на децентралізацію [36].

Однією з головних цілей реформи була модернізація адміністративної системи, в результаті якої мала підвищитися здатність органів влади відповідати на щоденні потреби населення і сприяти реалізації місце-

вих проектів економічного розвитку. Компетенцію децентралізованих рівнів урядування у сфері економіки було передбачено Законом "Про права і свободи комун, департаментів і регіонів" від 1982 р. Найбільш істотні зміни, як зауважується у роботі [36], відбулися саме у цій сфері, де децентралізація дала імпульс економічним ініціативам на територіальному рівні. Отже, рушійною силою реформи стали саме економічні інтереси, відносини, що поступово розвивалися на місцях. Таким чином, системним реформам, які були скеровані на децентралізацію державного управління, передували зміни в адміністративній системі Франції, що розпочалися ще до 1981 р., коли виникли та набули поширення відповідні суспільні очікування, а закони про децентралізацію тільки легітимували цей процес.

Успіх французької моделі децентралізації став можливим завдяки консенсусу політичних лідерів і схвалення реформи громадянами. Децентралізація призвела до розподілу повноважень між центральною державною владою і місцевими органами влади, передбачила можливість перерозподілу функцій між різними адміністративними рівнями. Децентралізовані рівні управління здобули більшу автономію і стали відповідальнішими за свої дії, а надання публічних послуг населенню стало ще ефективнішим.

Останній етап реформи, який ще не вважається завершеною і продовжується й досі, був здійснений шляхом внесення змін до Конституції Французької Республіки 1958 р. конституційним законом від 28.03.2003 р. Відповідно до нього, головним суб'єктом місцевої публічної влади визнано "територіальні колективи" – комуни (громади, фр. *communes*), департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи (табл. 5.4).

Таблиця 5.4

### Характеристика складових адміністративно-територіальної структури Франції\*

| № п/п | Складові         | Характеристики   |
|-------|------------------|--|
| 1     | 2                | 3  |
| 1     | Комуни (громади) | Головна базова адміністративно-територіальною одиниця Франції. Всього в країні нараховується близько 36 тисяч комун. Кожна з них об'єднує від 100 (у селах) до 1 мільйона (у містах) осіб. Кількість населення у кожній із них коливається від 100 осіб у селах до 1 мільйона і більше у містах. Великі міста мають також статус громад, але із ширшими повноваженнями |

| 1 | 2  | 3  |
|---|--|--|
|   |  | <p>У комуні обирається рада в кількості 9 – 69 осіб строком на 6 років. Рада зі своїх членів таємним голосуванням обирає на 6 років мера та його заступників. Мер одночасно (за посадою) є представником державної влади в комуні. Інших призначуваних урядом чиновників у комуні немає. Кожна коммуна має свій статут, який розробляється на основі типового статуту, затвердженого у 1984 р. Комунальна рада може бути достроково розпущена декретом Президента, прийнятим на засіданні Ради міністрів. Для розпуску ради існує лише одна підстава: нездатність керувати комуну. Декрет може бути оскаржений у адміністративному суді</p>  |
| 2 | Департамент  | <p>Наступна адміністративно-територіальна одиниця вищої ланки. Всього у Франції нараховується 100 департаментів, в тому числі 4 заморських. У департаментах обирається на 6 років генеральна (департаментська) рада. Вона відає багатьма питаннями соціально-економічного й культурного життя на своїй території, але її повноваження порівняно з комунальною радою значно ширші. Крім того, рада департаменту покликана координувати діяльність органів самоврядування комун. Рада обновлюється наполовину через кожні 3 роки. Виконавчим органом ради з 1982 р. є не призначуваний префект (пізніше він став іменуватися комісаром республіки, але за звичкою його часто продовжують називати префектом), а обраний радою її голова, який здійснює адміністративний нагляд за діяльністю органів самоуправління департаменту і контролює місцеві служби міністерств</p>  |
| 3 | Регіон – одержав від 02.03.1982 р. статус <i>територіального колективу</i> | <p>Найбільша ланка адміністративно-територіального поділу Франції. Нині вся територія Франції поділена на 22 регіони, кожний з яких об'єднує від 3 до 5 департаментів і має свої органи самоуправління і державного управління. Органами самоуправління регіону є регіональна рада, що обирається прямими виборами на 6 років, її голова та бюро, що обираються радою, а також сформовані радою комітети. Державне управління здійснює регіональний префект найбільшого в регіоні департаменту. Утворення регіонів, як одного з головних шляхів децентралізації влади, було започатковане ще в 60-х роках минулого століття, однак юридично цей процес завершився у 80-х роках після проведення реформи місцевого управління і самоврядування. Законом від 2 березня 1982 року "Про права і свободи комун, департаментів і регіонів" регіон одержав статус територіального колективу. <i>Територіальні колективи</i> (фр. <i>collectivités territoriales</i>) мають право приймати рішення у межах компетенції, що може бути надана їм на відповідному</p> |

| 1 | 2 | 3  |
|---|---|--|
|   |   | рівні. Цим же законом запроваджено контроль законності актів місцевих громад та їхніх органів. Виконання цього контролю покладається на префектів під керівництвом уряду. Під час дотримання передбачених законом умов територіальні колективи вільно управляються виборними радами і володіють регламентарною владою у ході здійснення своєї компетенції (ч. 2, 3 ст. 72 Конституції Французької Республіки від 1958 р) |

\* *Примітка.* Упорядковано на основі [36; 118; 196].

Заходи, запроваджені з 1981 р. (так звані закони Деферра), ставили за мету три завдання реформування адміністративної системи Франції: наблизити громадян до центрів прийняття рішень; підвищити відповідальність виборних органів та надати їм нові повноваження; сприяти розвиткові ініціативи та місцях [196].

Розпочата цього року у Франції політика децентралізації спиралася на такі принципи:

відсутність підпорядкування однієї громади іншій;  
збережена різноманітність існуючих структур місцевого врядування;  
фінансова компенсація за передачу повноважень [196].

Чинне законодавство Франції повною мірою регулює всі питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування, що функціонують на всіх рівнях територіального устрою. Ці закони об'єднані в Адміністративний кодекс, що фактично є "конституцією" місцевого самоврядування [36].

Отже, реформа, що дістала назву "Акт II децентралізації" головним призначенням регіону визначила забезпечення економічного, соціального, культурного і наукового розвитку, розвитку охорони здоров'я і вжиття необхідних заходів для розбудови та збереження самотності кожного регіону. Регіонам вперше надано право вступати у відносини з аналогічними адміністративно-територіальними одиницями сусідніх держав.

Нові кроки на шляху до децентралізованої держави були зроблені у перші роки нового століття. Так, 17 березня 2003 року на спільному засіданні обох палат у Версалі парламент Франції прийняв конституційний закон про децентралізований устрій Республіки, у якому, зокрема, передбачена можливість проведення експериментів та створення терито-

ріальних громад зі спеціальним статусом, використання форм прямої місцевої демократії, гарантування фінансової самостійності місцевих громад разом із введенням у дію відповідних механізмів вирівнювання [181].

У подальшому на розвиток основних положень цього закону ухвалюються такі органічні закони:

29 липня 2004 року про власні ресурси місцевих громад та граничну межу, нижче якої рівень фінансової самостійності місцевих громад не може опускатися;

13 серпня 2004 року про місцеві свободи й повноваження, що їх держава передає місцевим громадам та ін. [196].

Крім адміністративно-територіальних одиниць метрополії, до складу Франції входять заморські території, а також два утворення, що мають особливий статус. Конституція країни (ст. 72) ставить їх в один ряд з комунами і департаментами як місцеві самоврядні колективи [196].

Водночас у ст. 74 Конституції підкреслюється: "Заморські території мають свою особливу організацію, що враховує їхні власні інтереси у поєднанні з інтересами Республіки. Ця організація визначається і змінюється законом після консультації із зацікавленим представницьким органом" [196].

Саме керуючись положенням цієї статті Конституції, під час реформи децентралізації чотири заморські департаменти у 1982 р. одержали статус регіону, тобто відповідні територіальні одиниці мають тепер статус департаментів і регіонів одночасно [196].

Отже, можна вважати, що заморським територіям надається статус автономії вищого рівня порівняно з іншими органами місцевого самоврядування. Їхні конкретні повноваження визначаються спеціальними законами.

Особливий статус за формою політичної автономії, законодавчо закріплений у 1990 р., має острів Корсика, який є невід'ємною частиною метрополії. Цей статус значною мірою обумовлений складним історичним минулим острова, населення якого з найдавніших часів десятки разів перебувало під пануванням різних чужоземних держав. У середні віки Корсика перебувала під владою папи Римського, а також італійських міст Піза та Генуя. З 1768 р. над островом встановила своє панування Франція, з того часу розвиток Корсики відбувався на основі посилення зв'язків з цією країною. Зміцненню цих зв'язків сприяла зокрема спільна боротьба проти окупації острова фашистською Італією у 1942 – 1943 рр. Повстання корсиканців було складовою частиною загальнофранцузького руху



опору. Хоча сучасні корсиканці є народністю, яка близька за походженням до італійців, але їхня культура і побут формувалися під значним впливом французів [196].

На Корсиці є парламент (збори) з обмеженою компетенцією та обраний ним колегіальний орган – рада. Однак функції виконавчої влади здійснює одноособово обраний цією радою її голова. Крім того, при парламенті утворюються ще три ради з правом дорадчого голосу: економічна, соціальна, культурна [51].

Особливий статус має також Нова Каледонія – колишня колонія Франції, розташована на південно-західній частині Тихого океану в Меланезії. Нині вона є асоційованою з Францією державою. У Новій Каледонії діє обраний парламент, який формує уряд. Однак питання економічної допомоги цій території, оборони, зовнішньої політики розглядає і вирішує французький парламент. Деякі акти управлінських структур Нової Каледонії підпадають під контроль Конституційної ради Франції, що визначається відповідним законом [51].

Населення Нової Каледонії, як зауважується у роботі [196], вирізняється досить великою кількістю різних національних та етнічних груп, що створює певні труднощі в організації влади та управління соціально-економічним і культурним життям всередині держави. Всіх мешканців островів можна поділити на три основних групи (табл. 5.5).

Таблиця 5.5

**Основні групи мешканців островів  
(колишніх колоній Франції) [196]**

| Групи | Характеристика  |
|-------|---|
| Перша | Аборигени – меланезійці острова Нова Каледонія та меланезійці архіпелагу Луайоте. Їх чисельність складає понад 43 % всього населення заморської території.<br>Офіційною мовою у Новій Каледонії є французька. Меланезійці розмовляють своєю рідною мовою, досить поширеними серед них є також французька мова і біч-ламар – мова-гібрид, що утворилася шляхом змішування англійської, французької та меланезійської мов |
| Друга | Французи (понад 32 %), які займають панівне становище в державі. До них приєднуються метиси, що народилися внаслідок шлюбних та позашлюбних зв'язків французьких колоністів з меланезійськими жінками   |
| Третя | Іммігранти з країн Азії та Океанії, а також із країн Карибського басейну та Північної Африки  |

Отже, згідно з новою моделлю децентралізації, яка набула чинності з 1982 р., було ухвалено Закони, відповідно до яких у Франції:

1. Ліквідовано систему нагляду з боку держави й замінено її контролем законності рішень (тобто контроль здійснюється не з точки зору доцільності рішень, а з точки зору відповідності процедур їх ухвалення визначеному законом порядку).

2. Упроваджене самоврядування на регіональному рівні. Регіони, що були включено державними одиницями, отримали поряд із комунами та департаментами статус повноправної територіальної громади.

3. Діяльність департаментських рад була повністю виведена з-під контролю відповідних префектів.

4. У рамках децентралізації розширено сферу компетенції комун. До традиційно виконуваних ними функцій (реєстрація актів громадянського стану, муніципальна поліція, соціальні послуги, підтримання стану мережі автошляхів, освітня та культурна діяльність) було додано повноваження в сфері міського (зокрема, земельного) планування, а також взаємодії з підприємницькими структурами щодо надання соціальних послуг.

### **5.3. Тенденції децентралізації управління в Великобританії**

Історично Великобританія, яка складається з трьох регіонів (Англія, Шотландія та Уельс), довго була країною з єдиним центральним управлінням. Фундаментальна територіальна й організаційна реформа місцевої влади наприкінці ХІХ ст. призвела до появи двоступеневої структури місцевого управління у вигляді графств і районів. Це зробило Британію так званою "Дуальною державою" з вертикальним розподілом сфер відповідальності. Центральний уряд (парламент або "Уайтхолл") відповідає за "високу політику", таку як міжнародні відносини, "управління Імперією", загальне законодавство і т. д. Місцева влада та інші виборні органи влади займаються "низької політикою", включаючи забезпечення суспільних потреб, соціальної сфери та охорони здоров'я, місцевою промисловістю. Вже у ХІХ ст. і початку ХХ ст. Великобританія є вельми децентралізованою країною з багатофункціональним і незалежним місцевим самоврядуванням [149].

Після 1945 р., коли у Великобританії почалося створення сучасної держави загального добробуту, місцева влада втратили такі важливі функції,

як охорона здоров'я, енергопостачання, водопостачання, які перейшли у відання центру. Тим не менш, роль місцевих органів влади у соціальній сфері розвивалася, а їх автономія в основному була збережена [149].

У 1974 р. структура місцевого управління пройшла ще через одну глибоку територіальну й організаційну реформу. Вона довела середній розмір районів країни до 130 тисяч осіб, чого не було в жодній іншій країні, що викликало хвилю критики. З кінця 1980-х рр. пройшла певна деконцентрація управління – не децентралізація, але саме деконцентрація через установу так званих "Виконавчих агентств", які повинні були виконувати ті завдання, які раніше виконували міністерства. У країні також була проведена децентралізація в 1998 р., коли Шотландія і Уельс були перетворені в регіони з виборними регіональними асамблеями, що поставило їх, як кажуть деякі, "на шлях квазіфедералізму" [149].

У той же час у самій Англії, де проживає 85 % британців, регіоналізація не проводилася. Навпаки, в Англії пройшла потужна централізація, проведена в 1979 р. урядом консерваторів, а в 1997 р. і урядом лейбористів. Центральна влада відняла у місцевої влади деякі важливі функції, а замість цього розширила роль місцевих громадських організацій, так званих "квангос" (квазінеурядові організації). Ці організації працюють поза контролем місцевих органів влади, фінансово залежні від уряду й управляються ним. Фінансова автономія місцевої влади була жорстко обмежена, а вона сама поставлена під тотальний контроль. У загальному, в Англії пройшла прихована рецентралізація влади [149].

У Великій Британії місцеві органи влади вважаються публічними корпораціями і володіють лише тими повноваженнями, які надані їм парламентськими статутами – з огляду на принцип верховенства парламенту (і його нормативних актів) як наріжний камінь правової системи Британії. Однак тут існує процедура отримання додаткових повноважень, що є досить складною і довготривалою. Вона передбачає звернення місцевих органів влади або до парламенту з проханням про видання відповідного "приватного" закону, або до державного секретаря (міністра), який вправі видати відповідний указ [36].

До компетенції органів місцевого самоврядування базового рівня Великої Британії (рівень муніципалітету) належить: житлове будівництво; охорона здоров'я; запобігання забрудненню довкілля; регулювання забудови території; переробка побутових відходів; територіальне планування; підтримка музеїв, парків та місць дозвілля. Органи самоврядуван-

ня територіальних утворень, які поєднують у своєму статусі як статус округу, так і статус графства, реалізують також повноваження органів самоврядування графства [36].

Нові тенденції децентралізації у Великій Британії пов'язані з концепцією модернізації публічного управління, яка була започаткована з 60-х р. XX ст. у Європі. Концепція модернізації ґрунтувалась на таких чотирьох принципах (табл. 5.6).

Таблиця 5.6

### Принципи модернізації публічного управління у Великій Британії\*

| № п/п | Принципи  | Характеристика   |
|-------|---|--|
| 1     | Ефективність  | У 60-х та 70-х рр. сприймалася через призму наслідування в управлінні підходів приватного бізнесу, зокрема, велику увагу було приділено укрупненню територіальних одиниць з метою отримання ефекту масштабності під час надання послуг. У 80-х рр. такий підхід, з огляду на відсутність гнучкості, диференціації і конкуренції, зазнав критики з боку "нового публічного управління"  |
| 2     | Потреба у плануванні, розвитку інфраструктури та сприянні економічного розвитку                     | Тогочасне планування базувалося на використанні великих територіальних одиниць, які відповідали певним функціональним критеріям, таким, як економічні регіони, що включають в себе міста, і прилеглі до них території. Економічний розвиток сприймався радше як спроможність до прийняття стратегічних рішень, водночас менше уваги приділялося питанням надання послуг. Цей процес супроводжувався витісненням традиційних місцевих політичних еліт, які були пов'язані із попередньою політикою розподілу, та їх заміною на нові еліти, які є прихильниками порядку денного розвитку і зростання |
| 3     | Демократизація та участь громадянськості  | Місцева демократія переживала не найкращі часи, пов'язані зі значним зниженням рівня участі громадян у виборах та дотримуванні традиційних еліт. Дедалі частіше поставала потреба залучення громадян не лише до процесу голосування, але й до процесу планування та надання послуг   |
| 4     | Позбавлення центрального уряду держави від надмірного політичного та адміністративного навантаження | Посилення регіонального самоврядування розглядається як один із шляхів до виконання поставлених завдань та вищої відповідальності місцевих посадовців за власні рішення  |

\* Примітка. Упорядковано на основі [36].

Англійська традиція державного будівництва базується на засадах сильного єдиного суспільства більше ніж на засадах сильної цілісної держави і має прагматичну політичну та адміністративну організацію. Територіальне управління і політика у Великій Британії розробляється на основі кейнсіанської моделі "держави добробуту" головним чином з огляду на пріоритети та потреби національного/центрального, а не регіонального/місцевого рівня. Такий підхід базується на ідеї "соціального громадянства", яка була запропонована Т. Маршаллом на початку 1950-х рр. і яка ґрунтується на концепції соціальної солідарності та забезпечення належної участі громадян у житті суспільства [116]. Він передбачає реалізацію програм перерозподілу ресурсів від успішних територій і регіонів до менш розвинутих. Відповідно до цього система планування Великої Британії побудована довкола цих програм перерозподілу і розглядається як вираження територіального урядування в рамках кейнсіанської "держави добробуту".

Необхідність здійснення управлінських реформ була обумовлена низкою криз 1970-х рр. (фіскальна та нафтова кризи, економічні проблеми – стагнація економіки та інфляція), що призвела до тяжких соціальних, економічних і політичних проблем, і, в кінцевому випадку, породила абсолютно нове розуміння і практику публічного управління. В цей час на зміну базовим основам кейнсіанської "держави добробуту", за моделлю якої розроблялася територіальне управління і політика Великобританії, у цій країні, з часів прем'єр-міністра Маргарет Тетчер, як і у більшості країн Західної Європи, прийшов у різних формах неолібералізм, який став для цих країн базовим інтелектуальним і політичним рухом. Окрім того такий підхід взяли на озброєння міжнародні фінансові інституції, такі, як МВФ і світовий банк, які, на думку лауреата Нобелівської премії Джозефа Стігліца, почали його активно пропагувати в країнах, що розвиваються [122].

"Неоліберальна революція" мала глибокі наслідки для європейської системи управління як на національному, так і регіональному рівнях. Два аспекти цієї революції мають, на думку авторів роботи [36], особливо важливе значення для управління: 1) процес глобалізації, яка прийняла неоліберальну форму; 2) у різних державах було прийнято нові моделі публічного управління.

У 1980-х рр. прокотилася могутня хвиля глобалізації, яка вплинула на різні галузі економічного, політичного, культурного та соціального життя. У цей період європейські країни, як і раніше, намагаються конку-

рувати з двома потужними економічними гравцями – США та Японією. З метою запобігання подальшого відставання власного економічного розвитку, європейські держави відновили процес інтеграції для створення "Європейського блоку", здатного гідно конкурувати з цими неєвропейськими економічно сильними державами, що призвело до активізації економічної регіоналізації, якої вимагали глобалізаційні процеси, такі, як формування глобальних ринків різних товарів, не останнім із яких був швидкозростаючим глобальним фінансовим ринком. Ці події суттєво вплинули на позиції національних урядів, зменшивши їх контроль як над міжнародними відносинами, так і внутрішніми справами. Однак це не означало занепаду держави (наприклад, такої, як Велика Британія) з домінуючою роллю центрального уряду, який все ще залишався найбільш важливою дійовою особою в міжнародних і внутрішніх справах, хоча характер його діяльності зазнав суттєвих змін.

На національному рівні більшість європейських адміністративних систем зазнала змін у 1980-х і 1990-х рр. під впливом хвилі реформ, відомих як "новий публічний менеджмент" або "нове публічне управління", що набуло конкретних форм перерегулювання, приватизації і введення ринкових механізмів у межах самих органів державного управління. Традиційно існувала велика кількість різних підходів до реформ у різних європейських країнах відповідно до конкретних державних і адміністративних традицій, хоча реформи так чи інакше торкнулися кожної із європейських країн, у тому числі і Великобританії з її особливістю.

У новому контексті глобалізованої економіки та нових реалій для більшості країн Європи, в тому числі і Великої Британії, притаманна низка загальних тенденцій (табл. 5.7).

Таблиця 5.7

**Загальні тенденції, що притаманні більшості країн Європи,  
в тому числі і Великій Британії [36]**

| № п/п | Тенденція  |
|-------|--|
| 1     | 2  |
| 1     | Перехід від простої адміністративної деконцентрації, яка існувала раніше, до політичної децентралізації  |
| 2     | Поява регіонів як ключових гравців: політичних регіонів (Італія, Франція, Іспанія, Бельгія, Швеція); адміністративних регіонів (Англія, Греція, Фінляндія, Португалія) |

| 1 | 2   |
|---|---|
| 3 | Загальна тенденція для подальшого зміцнення політичної влади цих регіонів: розширення повноважень політичних регіонів і тенденція до перетворення адміністративних регіонів у політичні (як це відбувається у Франції починаючи з 1982 р.)  |
| 4 | Тенденція до квазіфедералізації деяких регіональних систем та децентралізації більш централізованих федерацій: перетворення Бельгії з регіоналізованої унітарної держави у значною мірою децентралізовану федеративну державу з комунами й регіонами; поява державних автономних одиниць в Іспанії, передача повноважень на нижчий рівень у Сполученому Королівстві, спроби реформування федерації ФРН тощо   |
| 5 | Реструктуризація органів місцевого самоврядування шляхом розукрупнення великих адміністративних одиниць (Велика Британія), заохочення до внутрішньої децентралізації в муніципалітетах, наприклад, створення рад мікрорайонів у Франції, Італії і Нідерландах   |
| 6 | Створення нових механізмів участі громадськості у процесах прийняття рішень без втручання в повноваження обраних органів влади  |
| 7 | У країнах-членах ЄС заохочується проведення політичної та адміністративної регіоналізації, використання нових підходів до політики розвитку міст, просування принципів субсидіарності та партнерства до положень Маастрихтської угоди   |
| 8 | Посилення міжнародного аспекту роботи регіональних органів влади: поява нових міжнародних організацій, які представляють регіональні та місцеві органи влади (наприклад, "Об'єднані міста і місцеві органи влади", які мають своє окреме представництво в ООН); міжнародні організації, орієнтовані на окремі типи міст або регіонів; лобювання та дипломатичні дії з боку регіональних і місцевих органів влади. Такі зміни стали можливими завдяки послабленню кордонів національних держав і відкриттю якісно нових можливостей для регіонів |

Отже, поєднання двох процесів – глобалізації та адміністративної реформи призвело до того, що в трикутнику "держава – ринок – суспільство" держава у більшості європейських країн втратила своє домінуюче становище, яке довелося поділити з ринком. Але в усіх країнах, навіть у Великій Британії, де мало місце найширше застосування неоліберальної моделі, ринкові механізми не замінили повністю державні функції, а проста кейнсіанська модель "держави добробуту" поступилася більш складній, гібридній моделі, в якій втручання держави і неоліберальні підходи існують пліч-о-пліч.

### Контрольні запитання

1. Надайте характеристику реформи публічної влади в Італії.
2. Наведіть особливості адміністративні реформи у Франції.
3. Охарактеризуйте фактори, що впливають на децентралізацію влади у Великобританії.

## **План семінарського заняття**

1. Італійська модель децентралізації державного управління і місцевого самоврядування.
2. Особливості Французької моделі децентралізації управління.
3. Тенденції децентралізації управління у Великобританії.

### **Контрольні запитання для самостійної роботи**

1. Охарактеризуйте Італійську модель децентралізації державного управління і місцевого самоврядування.
2. Назвіть особливості Французької моделі децентралізації управління.
3. Надайте характеристику тенденцій децентралізації управління у Великобританії.

## **6. Децентралізація управління у США та Канаді**

### **6.1. Особливості децентралізації управління у США**

Сьогодні Сполучені Штати Америки – республіка за формою правління і федерація за формою державного устрою. Суб'єктами цієї федерації в даний час є 50 штатів.

На особливому правовому становищі перебувають федеральний округ Колумбія (де розташована столиця США місто Вашингтон), а також території, якими за конституцією США конгрес має право розпоряджатися нарівні з іншою власністю, що належить Сполученим Штатам.

Федеральний округ, на відміну від штатів, не має свого законодавчого органу й управляється на основі законів, прийнятих конгресом США; його жителі обирають президентських вибірників і одного делегата з правом дорадчого голосу до складу конгресу.

Статус територій в даний час мають Віргінські острови, Східне Самоа і острів Гуам. До "держав, що вільно приєдналися до США" відносяться: Пуерто-Ріко, Федеративні штати Мікронезії, Маршаллові острови, Співдружність Північних Маріанських островів і Республіка Белау.

Американська конституція була розроблена і прийнята Конституційним конвентом у Філадельфії (травень – вересень 1787 р.). У роботі



Конвенту взяли участь 55 делегатів від 12 (з 13, які увійшли до складу США) штатів. Учасників конвенту прийнято іменувати в США "батьками-засновниками". Американська конституція є найстарішою з діючих сьогодні в світі конституцій. Вона відрізняється логічністю і ясністю побудови, лаконізмом, не обтяжена зайвою деталізацією. Конституція США – перша конституція в історії, що закріпила демократичний режим [212].

У фундамент конституційної системи американської держави покладено три основних політико-правових принципи – поділ влади, федералізм і судовий конституційний нагляд (табл. 6.1).

*Законодавча влада* в Сполучених Штатах Америки на федеральному рівні здійснюється конгресом США, обирати який мають право громадяни США старше 18 років шляхом загального, прямого і таємного голосування. Він складається з двох палат – сенату і палати представників. Засідання конгресу проходять у будівлі Капітолію, розташованому на пагорбі в центрі Вашингтона.

Таблиця 6.1

### **Основні політико-правові принципи конституційної системи США [212]**

| № п/п | Принципи    | Характеристика  |
|-------|-------------|---|
| 1     | 2           | 3   |
| 1     | Поділ влади | Реалізується через систему "стримувань і противаг", передбачає організаційну незалежність трьох "гілок" державної влади – законодавчої, виконавчої, судової – і розмежування між ними відповідних функцій. На федеральному рівні гілки влади представлені конгресом, президентом і Верховним судом. Принцип поділу влади передбачає також і певну взаємодію, в результаті якої не допускалося б посилення однієї гілки влади за рахунок іншої. Взаємодія та взаємовплив трьох гілок влади мають на меті забезпечення стабільності державних інститутів                    |
| 2     | Федералізм  | Конституційний принцип, що передбачає відносно жорстке розмежування сфер компетенції федеральної влади і влади штатів, у ході цього значна частина прав суверенних штатів передана федеральному уряду. Вважаючись суверенними державними утвореннями, штати насправді не володіють усіма атрибутами суверенітету: вони позбавлені зовнішньополітичних повноважень; обмежена їх влада у фінансовій сфері; жоден штат не вправі змінити у себе форму правління, закріплену конституцією США; штати не мають права на сецесію – вихід із федерації за власним волевиявленням |

| 1 | 2                             | 3   |
|---|-------------------------------|---|
| 3 | Судовий конституційний нагляд | Полягає в тому, що суди мають право визнати такими, що не відповідають конституції і тим самим недійсними закони конгресу і акти виконавчої влади. У випадку, якщо суд оголошує якийсь закон або акт, що суперечить конституції, він автоматично втрачає юридичну силу. Конституційний нагляд є потужним засобом пристосування конституції до мінливих політичних і соціально-економічних умов американського суспільства, зняряддям, за допомогою якого судова влада може впливати на законодавчі та виконавчі органи і політичний процес у цілому |

Число членів палати представників зафіксовано законом у 1912 р. і з того часу не змінювалося – 435 осіб. У даний час кожен член палати представляє близько 500 тис. виборців. Відповідно до результатів перепису населення, що проводиться кожні 10 років, місця в палаті представників перерозподіляються між штатами. Право визначати межі виборчих округів із виборів до палати представників належить законодавчим зборам штатів. Кожен штат відповідно до конституції США повинен бути представлений в палаті принаймні одним членом.

Члени палати представників обираються на дворічний термін, що обчислюється з січня наступного після виборів року. Склад палати представників оновлюється кожні два роки, цим же інтервалом вимірюється строк повноважень всього конгресу кожного скликання. Конгрес кожного скликання проводить дві сесії, що починаються в січні і тривають з перервами протягом майже всього року. За конституцією президент має право скликати конгрес на надзвичайну сесію.

У сенаті кожен штат представлений двома членами. До його складу входять 100 сенаторів. Кожен сенатор обирається в своєму штаті на шестирічний термін, що починається в січні наступного після виборів року. На відміну від палати представників, кожні два роки підлягає переобранню лише третина сенаторів, що забезпечує певну стабільність складу цієї палати і наступність у її діяльності.

Конституційні повноваження конгресу вельми широкі, але прерогатива віддається фінансовій галузі. Конгрес встановлює єдині для всієї території країни податки, мита, податі і акцизні збори, затверджує федеральний бюджет і виділяє асигнування на всі без винятку державні акції, позичає гроші в кредит і сплачує борги від імені Сполучених Штатів, ре-

гулює зовнішню торгівлю і торгівлю між штатами і т. д. Це дає конгресу потужні важелі впливу на економіку і внутрішню політику країни і є потенційно важливим засобом впливу на зовнішню і військову політику [212].

Конгресу належить важлива функція контролю за діяльністю урядових установ і відомств. Такий контроль здійснюється шляхом проведення розслідувань з різних питань, перевірки витрачання бюджетних асигнувань, нагляду за організацією та діями урядових установ. Велика роль у здійсненні цієї функції належить спеціалізованим установам конгресу, таким, як Головне контрольно-фінансове управління. Управління по оцінці технології та Бюджетне управління при конгресі.

Конгрес має право оголошувати війну, формувати збройні сили і виділяти асигнування на їх утримання, видавати правила з управління та організації сухопутних і морських сил.

*Президент* займає центральне місце в системі вищих державних органів США. Він глава держави і одноосібний носій виконавчої влади, глава збройних сил і вищий керівник федерального адміністративного апарату.

Пост глави держави в США заміщується шляхом загальних виборів. Разом з президентом обирається віце-президент. Загальні умови участі виборців у голосуванні ті ж, що і при парламентських виборах. Однак процедура проведення голосування та визначення результатів інша. Президент і віце-президент обираються не прямими, а непрямыми виборами. Спочатку обирають вибірників, а потім уже колегія вибірників вирішує долю кандидатів. Кожен штат посилає в колегію вибірників стільки членів, скільки він обирає членів палати представників і сенату. До них додаються також три виборщики від федерального округу Колумбія. Таким чином, всього в колегії виявляється 538 вибірників [212].

Повноваження президента США дуже широкі. Як глава держави він є верховним головнокомандуючим збройними силами США і верховним представником США на міжнародній арені. Президент зі схвалення і згоди сенату призначає федеральних суддів, включаючи членів Верховного суду, послів і вищих посадових осіб апарату виконавчої влади, у тому числі керівників міністерств і відомств. Конституція надає президенту право скликання надзвичайних сесій конгресу і перенесення чергових сесій, право відстрочки виконання вироку і право помилування осіб, засуджених за федеральними законами. Не займаючи будь-якої посади в партійному апараті, президент вважається лідером своєї партії. У ході

виникнення внутрішніх і зовнішніх кризових ситуацій (війни, великі страйки та інше) президент може мати надзвичайні повноваження.

Велика роль президента в законодавчому процесі. Він є фактичним лідером законодавчої політики, формулюючи законодавчу програму адміністрації в серії послань конгресу. В одному з них конгресу представляється проект бюджету, що розробляється експертами Білого дому. Глава виконавчої влади володіє правом видання президентських наказів, що фактично мають силу закону [212].

Конституція США не застосовує поняття "уряд". Як дорадчий орган при президенті функціонує кабінет міністрів. Уже перший президент США Дж. Вашингтон увів у практику неформальні засідання всіх глав виконавчих департаментів (міністерств) для обміну думками з потрібних для президента питань. З 1793 р. ці наради отримали назву засідань кабінету. До складу кабінету входять глави 12 федеральних міністерств, іменовані в США секретарями (глава міністерства закордонних справ називається державним секретарем), і генеральний атторней (глава міністерства юстиції), проте президент може включати в кабінет й інших посадових осіб. У засіданнях кабінету бере участь віце-президент, на них можуть запрошуватися представники виконавчого апарату, які мають відношення до обговорюваного питання. Протоколи засідань не ведуться. Регулярність і порядок денних засідань кабінету залежать від президента. Ним же призначається секретар кабінету для підготовки та організації засідань [212].

Громіздкий і розгалужений бюрократичний апарат виконавчої влади, крім вже згаданого виконавчого управління президента, включає систему міністерств (федеральних департаментів) та інших адміністративних відомств. Керівники міністерств підпорядковані безпосередньо президентові, призначаються ним за згодою сенату, але можуть бути відсторонені від посади президентом одноосібно. Адміністративні відомства засновуються з ініціативи конгресу, який визначає також коло їх завдань і повноважень. Тому в США такі адміністративні відомства називають незалежними агентствами. Керівники цих відомств не можуть бути звільнені президентом на його розсуд, але таке право може бути покладено на нього конгресом. Глави міністерств і відомств не можуть бути членами конгресу. Однак конгрес має право здійснювати контроль за діяльністю цих державних установ, зокрема, заслуховувати їх керівників на засіданнях комітетів [212].

Місцеве самоврядування США складалося на початку американської державності, коли США були переважно аграрною країною з переважанням сільського населення. Для управління справами невеликих селищ колоністи використовували відомі їм традиційні форми, вивезені з Англії. Ці архаїчні і надзвичайно різноманітні форми організації місцевих органів влади збереглися до наших днів. Місцеві органи створюються на основі законодавства штату і володіють правами, визначеними цим законодавством. У той же час місцевій владі надається право здійснювати свої функції без формального контролю з боку органів штату, на основі самоврядування. Бюджет місцевих органів складається з місцевих податків і цільових асигнувань штатів і федерального уряду [212].

Для США характерна *значна децентралізація влади не тільки по горизонталі, але і по вертикалі*. Згідно з конституцією США та інших законів органи влади та місцевого самоврядування мають достатні повноваження на автономне управління місцевими справами. Вони мають законодавчо закріплену "тверду фінансову базу": власні доходи і самостійні бюджети. Стан справ з адміністративним правом і з адміністративними установами в штатах багато в чому схоже з положенням у федерації, оскільки штати зазвичай по можливості копіюють федеральну практику.

*Головою виконавчої влади в штаті є губернатор*, який обирається на термін, встановлений законодавством штату.

Подібно президенту, губернатор рекомендує легіслатурі (від лат. *legislator* — "пропонуючий закони", законодавчий орган, синонім слову "парламент") законодавчу програму, користується правом вето, готує проект бюджету штату, здійснює загальне керівництво діяльністю виконавчих органів, користується правом скликання надзвичайних сесій законодавчих зборів і правом помилування осіб, засуджених за злочини за законами штату, є в масштабах штату лідером своєї партії і головнокомандувачем формуваннями національної гвардії (так у США іменується організований резерв) штату. Губернатор представляє свій штат у відносинах з федеральним урядом і урядами інших штатів [212].

Якщо президент США призначає членів кабінету, то губернатор, як правило, має справу з керівниками виконавчих органів, які обираються разом із ним. До них відносяться державний секретар штату, генеральний атторней штату, скарбник, аудитор, контролер та інші вищі посадові особи.

У кожному штаті є департаменти і незалежні відомства. На рівні штатів вони з'явилися раніше, ніж на рівні федерації. Так, ще в 70-ті рр. ХХ ст. деякі штати заснували комісії з регулювання залізничних перевезень. На відміну від федерації глава виконавчої влади штату – фігура менш владна, оскільки тут крім губернатора і лейтенант-губернатора населення обирає низку інших посадових осіб: секретаря штату, скарбника, атторнея, аудитора, контролера та ін. Ці особи не підпорядковані губернатору і фактично самостійні. Їх незалежність, а також самостійність незалежних відомств часто призводять до плутанини в управлінні. Тому останнім часом легіслатури штатів уживають заходів щодо посилення позицій губернаторів і створення координуючих органів [212].

У даний час штати розділені на *графства* (їх приблизно 3 тис.), *муніципалітети* (інкорпоровані міста та вілліджи – приблизно 19 тис.), *тауншипи* і *тауни* (приблизно 17 тис.), *шкільні округи* (приблизно 14,5 тис.) і *особливі округи* (приблизно 33 тис.). *Графства* слугують для управління головним чином сільськими територіями. У *муніципальних корпораціях* проживає близько двох третин всього населення країни. *Тауншипи* і *тауни*, які розглядаються в якості квазікорпорацій, існують у 20 штатах [212].

*Управління округами* спеціалізується на виконанні окремих функцій (освіта, водопостачання, санітарія тощо), і межі округів визначаються зазвичай з урахуванням доцільності і часто безвідносно до кордонів округів іншого виду та до кордонів інших територіальних одиниць.

Найбільше місцеві установи займаються питаннями *соціального обслуговування*: шкільною освітою, бібліотечною справою, місцями відпочинку, соціальним забезпеченням. Друге місце займають питання адміністративно-управлінські: підтримка порядку (насамперед управління поліцією), забезпечення протипожежної охорони і правосуддя, збір податків, проведення виборів, запис актів громадянського стану, контроль за якістю товарів.

Меншою мірою місцеві органи займаються господарськими справами, оскільки в цій сфері панують приватні підприємці. Органи місцевого самоврядування керують належними їм підприємствами та службами, управляють своїм майном і, як правило, тільки побічно регулюють діяльність приватних підприємств. Вони також будують муніципальне житло, встановлюють ставки орендної плати, займаються реконструкцією міст, будівництвом і експлуатацією доріг, гаваней, аеропортів, розвитком те-

риторії (у тому числі відведенням та ефективним використанням земель та іншими питаннями землекористування) і охороною навколишнього середовища [212].

На чолі графства стоїть або рада спостерігачів із п'яти і більше членів (часто більше 100), які обираються жителями тауншипів, що входять в графство, або, що більш поширено, рада уповноважених з 3 – 7 членів, які обираються всім населенням графства. Крім рад у графствах обираються також такі посадові особи, як шериф, коронер, скарбник, наглядач шкіл та ін. Виконавчою владою в графствах останнім часом все більше стає призначуваний радою керуючий (менеджер), який керує апаратом службовців і координує управління справами графства.

Сільські тауни Нової Англії управляються зборами дорослих жителів або обираються ними їх представниками. Збори чи представники обирають зазвичай на один рік раду з 3 – 5 членів як виконавчий орган. Як і в графстві, тут обираються майже ті ж посадові особи: клерк, скарбник, констебль та ін. У деяких таунах ради призначають керуючих. Майже так само управляються і тауншипи за винятком того, що приблизно в половині з них ради обираються не зборами жителів, а голосуванням на виборчих дільницях [212].

На чолі невеликих міських таунів і тауншипів (а їх близько 500) стоять збори жителів або їх представників. Управління приблизно 200 містами здійснюється комісіями, що обираються населенням. Члени комісії виконують одночасно функції ради та голів основних підрозділів апарату міського управління.

Управління близько 2,5 тис. міських утворень здійснюється за схемою "рада – керуючий". Рада в цьому випадку призначає на певний строк професійного чиновника – управляючого, який підбирає головних посадових осіб муніципального апарату, розробляє для нього програму і контролює його діяльність. Мер міста за умови такої системи управління виконує лише представницькі функції.

Управління за схемою "мер – рада" здійснюється у більше 3,6 тис. міських утворень. У ході цього "сильний" мер, який обирається зазвичай населенням, призначає та звільняє з посади керівників апарату службовців, складає проект бюджету та вживає заходів для його виконання, накладає вето на рішення ради. При "слабкому" мері, обраному, як правило, самою радою, управління містом зосереджене в руках ради [212].

Стрімкий економічний і демографічний розвиток, швидке зростання окремих міст призвели до виникнення величезних міських агломерацій, розташованих часто на території декількох графств, а іноді навіть кількох штатів. У таких утвореннях зазвичай діє конгломерат різних органів влади. Звідси виникає постійна необхідність створення нових адміністративно-територіальних одиниць, нових органів місцевого самоврядування, необхідність координації всіх цих нових і старих влад. Особливістю реформ місцевого самоврядування у США, на що звертається увага в роботі [212], є те, що вони не завжди встигають за швидкими змінами, породжуючи масу проблем для жителів та органів управління.

Законодавча влада в усіх штатах належить законодавчим зборам (легіслатурам) штатів. Конституція кожного штату встановлює структуру законодавчого органу штату, порядок його обрання, термін повноважень його членів, повноваження законодавчого органу і процедуру їх здійснення. За своєю структурою і методам роботи законодавчі збори штатів багато в чому копіюють конгрес. У всіх штатах, крім Небраски, вони складаються з двох палат: палати представників і сенату. За своїм кількісним складом законодавчі збори штатів істотно різняться – від кількох сотень до кількох десятків членів; причому кількість законодавців не залежить від чисельності населення і розмірів штатів. Терміни повноважень членів законодавчих зборів у різних штатах різні: в 46 штатах члени палати представників обираються на два роки; в чотирьох штатах – на чотири роки; сенатори в 38 штатах обираються на чотири роки, в 12 штатах – на два роки. Періодичність проведення сесій законодавчих зборів також різна: у більшості штатів сесії проводяться щорічно, а в деяких штатах – раз на два роки. На відміну від конгресу США, сесії законодавчих зборів штатів проводяться в порівняно короткі терміни – один або два місяці [212].

Як і в конгресі, в законодавчих зборах штатів діє система комітетів; у деяких штатах більшу роль відіграють об'єднані комітети обох палат. Характерною особливістю більшості законодавчих зборів є домінуюча роль спікера палати представників, що має величезний вплив не тільки в рамках законодавчих зборів, а й взагалі в штаті.

Для бюджетної системи Сполучених Штатів характерно право органів влади на кожному її рівні з адміністрування лише тих податків і платежів, які вони вправі вводити і регулювати. Такий порядок надає орга-



нам влади на різних рівнях велику фіскальну незалежність і контроль за базою і ставкою закріплених за ними податків.

Федеральна форма державного устрою США визначила розмежування функцій центрального виконавчого апарату та органів управління штатів, графств і муніципалітетів. Незважаючи на те що концепція суверенності штатів була відкинута ще наприкінці XVIII ст., у суспільно-політичному житті американської держави штати завжди грали роль більш значну, ніж прості адміністративно-територіальні одиниці. Організація діяльності чиновників в управлінському апараті штатів і місцевих органів стала прерогативою влади штатів і місцевого управління. Службова діяльність особового складу виконавчих органів штатів, за винятком деяких її видів, що фінансуються з федерального бюджету, не підлягає регулюванню федеральним законодавством. Робота службовців місцевих органів влади будується здебільшого на незалежності від влади штату основи [212].

Під час реформування державної служби США (в 1883 р. прийнятий Закон про цивільну службу) ставилося завдання зробити її більш відкритою і конкурентоспроможною порівняно з приватним сектором. Тому, щоб вступити на посаду в службу вищих керівників (СВК), претендент повинен пройти конкурсні іспити і перемогти у відкритій боротьбі з іншими претендентами. Зацікавлені особи можуть отримати список вакансій у державних організаціях або регіональних центрах зайнятості. Всі питання, пов'язані з відбором, прийомом і оцінкою кадрів, вирішують самі відомства. Для цього в них створені ради по керівним кадрам, розроблені принципи і механізм роботи з персоналом, визначені кваліфікаційні вимоги до членів СВК.

## **6.2. Децентралізація влади в Канаді**

Канада – федеративна парламентська держава, в політичних інститутах і традиціях якої тісно переплелася вплив державних структур її колишньої метрополії і могутнього південного сусіда – США. Якщо такі органи державної влади й управління країни, як парламент і кабінет міністрів, запозичені з Великобританії, то в федеративному устрої Канади простежуються риси подібності зі Сполученими Штатами.

А якщо проводити відмінності між Канадою і США, то в роботі [162], підкреслено, що в США національно-етнічні відмінності серед населення не отримали відображення в державній структурі. У Канаді ж двохнаціо-

нальний склад населення помітно впливає і на державну структуру, і на внутрішню політику уряду. У Канади і США є відмінності у механізмах підтримки цілісності держави. На відміну від США, де інтереси окремих штатів країни знаходили досить ефективно відображення в діяльності верхньої палати конгресу, в Канаді цього не сталося. Члени сенату не обираються демократичним шляхом, а призначаються, причому за рекомендацією федерального уряду, а не провінцій. Як справедливо зазначає канадський дослідник Д. Беркюсон, "неефективність сенату в якості захисника регіональних інтересів висунула в цій якості на передній план провінційні уряди. Іншої альтернативи просто не було".

Територіальна організація Канади настільки ж складна, як і в США. У найзагальнішому вигляді можна виділити два рівня організації місцевої влади, хоча в деяких провінціях може бути присутнім лише один із них (табл. 6.2).

Таблиця 6.2

### Рівні організації місцевої влади у Канаді [162]

| Рівні  | Характеристика  |
|--------|---|
| Перший | Це низові територіальні одиниці: міста ( <i>cities, villes</i> ), селища ( <i>towns, villages</i> ), парафії ( <i>parishes, paroisses</i> ) і т. д. Повноваження цих спільнот, що володіють у більшості випадків статусом муніципальних корпорацій, варіюються залежно від місцевих хартій і від законів провінції. Моделі організації місцевої влади, що виділяються для США, присутні і в Канаді. На цьому ж рівні можуть існувати спеціальні округи  |
| Другий | Присутні різні за природою і за статусом органи влади. По-перше, це графства або регіональні графства. Вони управляються всенародно обраними радами з тою ж різноманітністю організаційних форм, що і для муніципалітетів.<br>Тут же існують спеціалізовані органи управління, яким підзвітна територія, як правило (але не завжди) збігається з територією графства: шкільні комісії, регіональні управління з охорони здоров'я і соціальної допомоги, регіональні ради економічного розвитку. Члени шкільних комісій обираються, як правило, шляхом загальних прямих виборів, а члени інших галузевих органів управління призначаються органами графства, муніципалітетів або провінції (охорона здоров'я). Всі питання охорони здоров'я, середньої освіти та соціальної допомоги повністю передані галузевим органам управління: органи влади графств і муніципалітетів у ці питання не втручаються. У деяких провінціях (наприклад, у Квебеку) існують і регіональні органи управління (регіон охоплює територію кількох графств). Регіони управляються централізовано і здійснюють в основному функції територіального планування, збору статистичної інформації, екологічного контролю. Нарешті, в 1969 р. федеральний уряд створив три міських об'єднання для єдиного управління агломераціями Монреалю, Онтаріо і Квебека, які багато в чому відтворюють характеристики міських об'єднань у Франції |

Сьогодні канадська федерація значною мірою відрізняється від того зразка, який існував понад 20 років тому. За цей період вона пережила глибокі трансформації як у суспільно-політичному і соціально-економічному, так і в культурному аспектах. Суттєві зміни відбулися у федеративній системі країни: Канада, на думку багатьох дослідників, перетворилася у найбільш децентралізовану федерацію світу, яка характеризується широкими повноваженнями провінцій у багатьох сферах життя суспільства. Водночас головною проблемою, яка залишається невизначеною, є майбутнє співіснування Квебеку та англосовних провінцій у єдиній державі. Адже відомо, що боротьба Квебеку (провінції, де понад 80 % населення складають франкоканадці) за особливий статус в Канаді сприяла загостренню федерально-провінційних та міжпровінційних відносин останніх років. Інакше кажучи, квебекський сепаратизм став першопричиною неминучої децентралізації федеративної системи Канади, котра характеризується перерозподілом повноважень федерального центру і провінцій на користь останніх. Усі спроби федерального уряду зупинити цей процес упродовж 80 – 90-х рр. ХХ ст. не дали бажаного результату, що, у свою чергу, ставить під сумнів його спроможність вирішити конституційну кризу (Квебек досі не ратифікував нову Конституцію Канади 1982 р., у якій проігноровано вимоги квебекців про визнання їх "особливим суспільством" із відповідними привілеями та повноваженнями) [164].

На думку П. Катеринчука [164], доцільно виділити кілька підходів щодо ймовірних шляхів розвитку канадського федералізму у майбутньому, які домінують у наукових та політичних колах Канади і світу. Серед них на найбільшу увагу дослідників заслуговують асиметрична та симетрична моделі децентралізації канадської федерації та конфедерація (табл. 6.3).

Таблиця 6.3

### Сценарні моделі розвитку канадського федералізму\*

| № п/п | Моделі   | Характеристика   |
|-------|--|--|
| 1     | 2  | 3  |
| 1     | Асиметричний федералізм, або як його називають "багатонаціональний федералізм" | Термін, який вживається у наукових колах уже здавна. Він використовувався в якості альтернативи у ході укладення угоди Шарлоттаун (головною метою якої було внесення змін до Конституції Канади задля визначення місця Квебеку у федеративній системі країни), зокрема на першій конституційній конференції в Галіфаксі у січні 1992 р., де отримав відчутну підтримку. Асиметрія передбачає становище, коли одні суб'єкти федерації |

| 1 | 2                            | 3   |
|---|------------------------------|---|
|   |                              | отримують більше влади і несуть більшу політичну відповідальність, ніж інші [115]. Це один зі способів реагування на існування різних політичних спільнот в Канаді. За умови асиметрії можливе отримання важливих прав і повноважень однією з кількох провінцій. Оскільки таке право може отримати будь-яка провінція, асиметричний підхід, на думку його прихильників, полегшує отримання Квебеком особливого статусу "народу-засновника" Канади, зберігаючи при цьому принцип провінційної рівності |
| 2 | Симетрична децентралізація   | Передбачає рівномірний розподіл повноважень між усіма провінціями Канади  |
| 3 | Перетворення на конфедерацію | У разі конфедеративного вирішення проблеми союз буде значно слабшим ніж за асиметричної чи симетричної децентралізації. Громадяни мали б справу, насамперед, зі своїми автономними урядами, а уряд союзу чи конфедерації відігравав би другорядну роль  |

\* *Примітка.* Упорядковано на основі [115; 164].

Таким чином, існує низка ймовірних сценаріїв розвитку канадської федерації в майбутньому. Проте жоден із них не знайшов і досі в країні підтримки більшості суспільства. Децентралізація Канади за останні 20 років засвідчує безповоротні процеси, які, з огляду на сучасні повноваження провінцій і їхню безперервну боротьбу за подальше їх розширення, важко буде зупинити. Протиріччя, які виникли між Квебеком і Західними провінціями Канади, що не підтримують надання Квебеку особливих повноважень і привілейованого становища, спричиняють необхідність пошуку відповідної моделі державного устрою, яка б задовольняла усі провінції цієї країни.

Дослідження, що проводяться в канадських університетах і в США, свідчать про те, що сучасна тенденція розвитку федералізму полягає у прискоренні процесів перерозподілу повноважень, перебудові юридичної бази багатьох країн у бік їх глобалізації та інтегрованості в систему світогосподарських зв'язків, що визначаються країнами "Великої сімки".

### Контрольні запитання

1. Охарактеризуйте адміністративно-територіальний устрій США.
2. Розкрийте особливості місцевого самоврядування у США.
3. Охарактеризуйте державний устрій та систему влади у Канаді.
4. Розкрийте особливості місцевого самоврядування у Канаді.

## План семінарського заняття

1. Особливості децентралізації у США.
2. Децентралізація влади у Канаді.

### Контрольні запитання для самостійної роботи

1. Визначте особливості децентралізації у США.
2. Розкрийте сутність децентралізації влади у Канаді.

## 7. Розробка моделей і практичний досвід децентралізації управління східноєвропейських країн

### 7.1. Моделі і практичний досвід децентралізації управління у Республіці Польща

Політичні перетворення 1989 р. (вільні демократичні вибори), які відбулися у Республіці Польща поклали початок реформування держави і побудови розвинутого місцевого самоврядування.

Реформи у Республіці Польща проходили у кілька етапів (табл. 7.1).

Адміністративна реформа, яка стартувала 1 січня 1999 року, запровадила триступеневу структуру адміністративного поділу Польщі: органи самоврядування на рівні воєводств, повітів та ґмін. У 2004 році процес реформ було закінчено прийняттям законів про фінансування воєводських і регіональних структур.

Таблиця 7.1

#### Етапи проходження реформ держави і побудови розвинутого місцевого самоврядування у Республіці Польща [36]

| Етапи | Характеристика  |
|-------|---|
| I     | Відродження самоврядування на рівні ґмін (1989 р.)                        |
| II    | Прийняття закону "Про територіальне самоврядування" від 08.03.1990 р.     |
| III   | Реалізація програми розширення повноважень великих міст (1994 – 1996 рр.) |
| IV    | Реформа адміністративно-територіального устрою (1998 – 1999 рр.)          |

Метою адміністративної реформи в Республіці Польща, передусім, було: наблизити владу до людини, створити самоврядні органи на взірць західноєвропейських країн та вдосконалити управління на місцях таким чином, щоб пересічний громадянин не витрачав багато часу на вирішення своїх повсякденних проблем, а влада завжди знаходилася поруч.

Наступний крок на шляху реформи – створення органів самоврядування у воєводствах. У результаті їх кількість зменшилася від 49 до 16. Міста, які позбулися статусу воєводських, стали міськими повітами, або містами на правах повіту. Загалом виникло 65 міських повітів, 314 земських повітів та 2 489 ґмін (табл. 7.2).

Таблиця 7.2

**Новий територіальний устрій Республіки Польща:  
середній розмір та діапазон [157]**

| Показники                          | Муніципалітети<br>(ґміни) | Рівень повіту                       | Регіональний рівень<br>(воєводство) |
|------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Кількість адміністративних одиниць | біля 2 500                | 308 + 65 міст<br>зі статусом повіту | 16                                  |
| Площа (кв. км):                    |                           |                                     |                                     |
| середня                            | 125                       | 836                                 | 19.500                              |
| мінімальна                         | 2                         | 13                                  | 9.415                               |
| максимальна                        | 625                       | 2.987                               | 35.612                              |
| Населення (тисяч):                 |                           |                                     |                                     |
| середнє                            | 15,5                      | 104                                 | 2.420                               |
| мінімальне                         | 1,3                       | 22                                  | 1.018                               |
| максимальне                        | 931,5                     | 1.628                               | 6.689                               |

Нині в Республіці Польща ґміна стала основною ланкою територіальних органів самоврядування, незалежною від повіту та воєводства. В країні створено 16 воєводств, але влада практично повністю перейшла до сейму – представницького органу, який формує правління воєводства. Окрім того, зі попередньої організаційної структури залишився представник уряду з дуже вузькими повноваженнями – воєвода. Отже, сьогодні на регіональному (воєводському) рівні Республіка Польща має два паралельні органи влади: представників уряду, які належать до партії, що створює уряд у загальнонаціональному масштабі, та представників

громади, обраних до малого сейму. Кожний рівень адміністративної влади повинен розуміти зону своєї відповідальності та мати належні фінансові ресурси для виконання повноважень, що зафіксовано у відповідному законі [215].

Завдання та відповідальність центральних і місцевих органів влади Республіки Польща у післяреформений період подані в табл. 7.3.

Таблиця 7.3

### Завдання та відповідальність центральних і місцевих органів влади Республіки Польща у післяреформений період [215]

| Рівень (орган) влади                | Завдання та відповідальність  |
|-------------------------------------|---|
| 1                                   | 2   |
| Гмінні органи самоврядування        | Дотримання порядку у гміні, управління територією, охорона навколишнього середовища, утримання доріг і мостів, організація дорожнього руху, водоканали, каналізація, ліквідація та очищення комунальних стоків, утилізація комунальних відходів, забезпечення постачання електроенергії й тепла, місцевий транспорт, охорона здоров'я, соціальна допомога, комунальне і житлове будівництво, утримання дошкільних, шкільних та інших навчальних закладів тощо   |
| Повіти, що знаходяться поблизу гмін | Порядок на території, утримання лікарень, охорона середовища, соціальна допомога, безпека громадян, а також послуги для сільського господарства і банки   |
| Органи місцевого самоврядування     | Міські, сільські гміни та повіти відповідають за організацію надання соціальних послуг, управління загальним майном певної громади й основними службами, що обслуговують громаду. До відання повіту, зокрема, належать: лікарня (охорону здоров'я фінансують регіональні каси допомоги), середні школи, установи культури, дороги, різні служби та інспекції  |
| Органи регіонального самоврядування | <i>Регіональне самоврядування</i> діє у воєводствах і опікується головним чином втіленням регіональної політики та створенням стратегічних умов для економічного розвитку на певній території, вирішенням структурних проблем регіону. Відповідно до Закону про органи самоврядування воєводств 1998 р., вони співпрацюють із урядом, місцевими органами самоврядування і певною мірою керують функціонування деяких галузей колективного життя, наприклад: національна культура, освіта, охорона здоров'я, підтримання належного стану доріг у регіоні |
| Маршалок воєводства                 | Одночасно є головою правління воєводства – виконавчого органу воєводського самоврядування, що складається з п'яти осіб. Він організує роботу правління та бюро. Маршалок обирається малим воєводським сеймом абсолютною кількістю голосів   |

| 1  | 2   |
|--|---|
| Уряд і урядова адміністрація (центральна та територіальна) | Реалізують політику держави і керують справами загальнодержавного характеру. Більшість територіальних адміністрацій функціонує в рамках воєводських адміністрацій та підпорядковується воєводі. Окрім цього, воєвода контролює діяльність усіх ланок територіального самоврядування в його воєводстві, а також представляє Державну скарбницю (згідно із Законом про державну адміністрацію у воєводстві 1998 р.). Воєводу призначає і відкликає Голова Ради Міністрів на пропозицію Міністерства внутрішніх справ та адміністрації Республіки Польща |

Підсумовуючи, можна зазначити, що реформа територіального устрою Республіки Польща була відносно добре підготовлена у 1997 – 1998 рр. та ефективно впроваджена починаючи з 1 січня 1999 року. Проведена реформа забезпечила децентралізацію та гарантувала право територіальних громад на самостійне вирішення місцевих справ.

Отже, Республіка Польща стала першою центральноєвропейською державою, яка створила міцні регіони з відносно великою автономією та провела всеохоплюючу реформу територіально-адміністративної структури.

## **7.2. Досвід децентралізації управління у Чеській Республіці, Словацькій Республіці та Угорщині**

В основі вибору тієї чи іншої моделі децентралізації публічної влади є створення умов для формування найбільш ефективної системи публічної адміністрації, заснованої на врахуванні географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей територіальних одиниць, що здійснюється з метою забезпечення її максимальної відповідності потребам населення.

### **7.2.1. Досвід децентралізації управління у Чеській і Словацькій Республіках**

Фахівець із питань адміністративної реформи у Чеській Республіці (ЧР) О. Відлакова [125] розуміє сутність реформи як "визначення нової концепції державності". На її думку, суттєвими ознаками такої реформи



виступають: 1) перехід до плюралістичної багатопартійної парламентської системи; 2) децентралізація і деконцентрація політичної влади, які мають здійснюватися суворо в межах закону; 3) поділ життя суспільства на політичну й економічну сфери.

У Концепції реформи публічного управління в ЧР називаються фактори, які можуть вплинути на ефективність перетворень у цій сфері (табл. 7.4).

Таблиця 7.4

**Фактори, які можуть вплинути на ефективність перетворень у сфері публічного управління ЧР [125]**

| № п/п | Фактори  |
|-------|--|
| 1     | Кваліфікована підготовка Концепції реформи та якісне законодавче забезпечення її проведення  |
| 2     | Реформа має стати пріоритетним напрямом діяльності уряду, очолити процес її проведення повинен сам голова уряду                                  |
| 3     | Реформа повинна отримати громадську підтримку (як громадян, так і державних службовців)  |
| 4     | У змісті концепції реформи має бути відображено консенсус у розумінні основних її напрямів між урядовою коаліцією партій та політичною опозицією |

У Словацькій Республіці в основному концептуальному документі "Стратегія проведення реформи публічного управління" визначається, що "стратегія реформи публічного управління не є питанням територіального і адміністративного поділу, питанням кількості урядовців. Пріоритетом є якісні послуги для громадянина-платника податків, громадянина-підприємця, а також публічне управління, котре сприятиме мобілізації людського, природного і виробничого потенціалів Словаччини на користь зростання життєвого рівня населення" [125].

Досвід Чеської і Словацької Республік засвідчує, що має бути створено систему органів управління процесом проведення адміністративної реформи.

У Чеській Республіці чітко розуміли, що реформа публічного управління є складним і довготривалим процесом, ефективність якого залежить від кваліфікованого адміністрування в цій сфері.

Для створення системи управління цим процесом передбачили відповідні заходи Уряду (табл. 7.5).

### Заходи Уряду ЧР щодо адміністрування реформою публічного управління [125]

| № п/п | Заходи   |
|-------|--|
| 1     | Утворити у структурі Міністерства внутрішніх справ нову спеціальну посаду заступника міністра з питань реформи публічного управління                         |
| 2     | Створити Робочий комітет із питань реформи публічного управління, до якого включити заступників міністрів із питань проведення реформи публічного управління |
| 3     | Робочий комітет має розпочати безпосередню роботу з підготовки основних документів реформи   |

У Стратегії реформи публічного управління в Словацькій Республіці вже на першому етапі адміністративної реформи було заплановано схвалення парламентом таких законів [125]:

- 1) про вибори до самоврядування вищих територіальних одиниць;
- 2) про самоврядування вищих територіальних одиниць;
- 3) про внесення змін до закону про муніципальне управління;
- 4) про територіальний і адміністративний поділ СР;
- 5) про власність самоврядування вищих територіальних одиниць;
- 6) про власність муніципалітету (зміни);
- 7) про організацію місцевого державного управління;
- 8) про столицю СР Братиславу;
- 9) про місто Кошице;
- 10) про зміни до податкових законів.

Більшість законопроектів у цій країні мали готувати міністерства внутрішніх справ та фінансів.

Практика Чеської і Словацької Республік засвідчує, що зміни до конституцій вносилися внаслідок необхідності:

- а) уточнення основних параметрів органів державного управління, передусім уряду;
  - б) корекції конституційного статусу органів і компетенції місцевого самоврядування;
  - в) зміни кількості та назв адміністративно-територіальних одиниць.
- Відповідні зміни до основних законів цих країн здійснювалися впродовж 1997 – 2001 рр.

Наприклад, Словацька Республіка на момент здобуття незалежності (1 січня 1993 року) складалася з столиці м. Братислави і трьох країв. Але

в березні 1996 року парламент ухвалив новий закон про адміністративно-територіальний устрій, який набув чинності з 1 червня того ж року – країна поділилася на вісім країв [125].

У Чеській Республіці у 1997 році також було утворено 14 нових країв – вищих самоврядних територіальних одиниць [125].

Дотримання послідовності та чітке витримування термінів певного алгоритму проведення адміністративної реформи є одним із найважливіших факторів її ефективності в країнах Центральної Європи. У Чеській Республіці Робочим комітетом із питань реформи публічного управління після аналізу досвіду інших країн було визначено два основних етапи в її проведенні: етап підготовки до проведення реформи публічного управління та етап її практичної реалізації.

*Перший етап* був спрямований на вироблення концептуальних засад проведення реформи, зокрема підготовку і схвалення Концепції реформи публічного управління. Протягом 1999 – 2000 рр. мали бути підготовлені та внесені до законодавчого плану Уряду ЧР законопроекти в цій сфері, а також опрацьовані інші концепції, що стосуються окремих проблем реформи, а саме: 1) Концепція інформатизації публічного управління (березень 1999 року); 2) Концепція підготовки працівників до публічного управління (травень 1999 року); 3) Концепція підвищення ефективності публічного сектору (грудень 1999 року); 4) Концепція підвищення якості управління у публічному секторі (грудень 1999 року); 5) Концепція підвищення ефективності публічного контролю (березень 2000 року).

Було заплановано, що всі менеджери з питань реформи в міністерствах мали бути призначені до квітня 1999 року і протягом наступного місяця пройти відповідну підготовку. До червня того ж року мала бути визначена остаточна сума коштів для проведення реформи, а також організована кампанія з її підтримки в засобах масової інформації. Підтримка реформи публічного управління громадською думкою розглядалася як один із основних факторів її успішного втілення.

*Другий етап* – етап реалізації реформи мав розпочатися у другому кварталі 1999 р. і завершитися близько 2005 р. Викликає інтерес послідовність визначених дій у процесі впровадження реформи [125]:

підготовка матеріальних умов для створення крайових управлінь (другий квартал 1999 р. – четвертий квартал 2000 р.);

підготовка організаційних умов для створення крайових управлінь, зокрема статутів, регламентів тощо (другий квартал 1999 р. – другий квартал 2000 р.);

підготовка персоналу для створення крайових управлінь (перший – четвертий квартал 2000 р.);  
утворення 14 країв (до 1 квітня 2000 року);  
обрання крайових голів (до 1 квітня 2000 року);  
вибори до крайових представницьких органів (осінь 2000 р.);  
створення крайових управлінь самоврядування та переведення майна (до 1 січня 2001 року);  
перший етап перенесення компетенції і нове визначення компетенції (перший квартал 2001 року);  
проведення змін, які впливають із внесених змін і доповнень до юрисдикційного закону (протягом 2000 р. і пізніше);  
подальші зміни в структурі центральних органів, які будуть впливати з концептуальних засад реформи публічного управління (протягом 2000 р. і пізніше);  
завершення трансформації публічних служб (другий квартал 2000 р.);  
другий етап проведення змін в окружному державному управлінні (2003 р. і пізніше).

З наведеного випливало: по-перше, основна частина реформи мала бути проведена протягом 1999 – 2001 рр.; по-друге, спочатку вона повинна була стосуватися в основному рівня крайового управління [125].

*У Словацькій Республіці* загалом процес децентралізації компетенції публічного управління, зі структурними перетвореннями і перенесенням повноважень на місцевому рівні та на рівні вищих територіальних одиниць, було заплановано завершити до кінця 2002 р.

Цей процес упроваджувався декілька років [125]:

реалізація міжнародного проекту муніципальної співпраці (січень-грудень 2001 р.);  
вибори до органів самоврядування вищих територіальних одиниць (червень 2001 р.);  
підготовка матеріальних, персональних і організаційних умов для створення органів самоврядування вищих територіальних одиниць (липень 2000 – вересень 2001 рр.);  
початок діяльності новостворених управлінь галузевої державної влади (постійно до кінця 2002 р.);  
початок діяльності крайових управлінь і органів самоврядування у вищих територіальних одиницях (вересень 2001 р.);  
перший етап перенесення компетенції з крайових управлінь і з центрального рівня на вищу територіальну одиницю (до грудня 2001 р.);

перенесення компетенції та майна до місцевого самоврядування (до червня 2002 р.);

ліквідація окружних управлінь як представників державної влади (до 31 грудня 2002 року);

другий етап перенесення компетенції до органів самоврядування (після 2002 р.).

Отже, з точки зору результативності адміністративної реформи, котра продовжується, в роботі [125] стверджується, що на сьогодні про реальні здобутки Чеської і Словацької Республік у вирішенні таких завдань:

децентралізація публічної влади через перенесення частини компетенції з органів державної влади до органів місцевого самоврядування, нову модель якого було створено протягом 2000 р. у Чеській Республіці та протягом 2001 р. в Словацькій Республіці. Завдяки цьому, наприклад, у Чеській Республіці було ліквідовано окружні (районні) управління як місцеві органи державної виконавчої влади та створено дворівневу систему місцевого самоврядування – на рівні муніципалітету та на рівні краю. Основний наголос робився на створення сильних самоврядних територіальних одиниць – країв. На місці проміжної, окружної ланки самоврядування постали так звані "муніципалітети з розширеними повноваженнями";

деконцентрація державної влади, котра полягає в перенесенні частини компетенції центральних органів державної влади на місцеві структури, які представляють міністерства й відомства, а також на інших уповноважених суб'єктів;

зміна адміністративно-територіального устрою;

законодавча реформа державної служби.

### **7.2.2. Досвід децентралізації управління Угорщини**

У період від 1989 по 1995 рр. в Угорщині були запроваджені основні елементи законодавчої та інституційної бази, необхідної для ринкової економіки та демократичного місцевого врядування. Ці заходи були скеровані на трансформацію, яка передбачала як завдання дерегулювання і зміни системи регулювання, так і концептуальну та технічну трансформацію цілої системи державного управління [156].

Трансформаційні заходи започаткували адміністративний процес, відповідно до якого, починаючи з 1989 р., усі наступні уряди скасовували безліч законів і нормативних актів, що регулювали колишню планову

економіку та державне управління місцевими справами згідно з принципами централізації та ієрархії через "систему рад" на місцевому рівні, а парламент країни у той же час, ухвалював головні законодавчі акти, що закладали конституційну і правову базу для економічного зростання на ринкових засадах і розвитку місцевої демократії. Все це разом – структурна й адміністративна реформи та макроекономічна стабілізація – створили суттєві економічні і соціальні переваги [156].

Реформування публічного адміністрування в Угорщині здійснювалося на новій законодавчій базі (табл. 7.6).

Створення нової системи місцевої демократії базувалося на двох стовпах: принципах угорських традицій попереднього тисячоліття до комуністичного режиму і Європейської хартії місцевого самоврядування Ради Європи. Конституція та Закон про органи місцевого самоврядування визнають права місцевих громад, зокрема й найменших населених пунктів (понад 54 % з них мають менше 1 000 мешканців, а понад 95 % – менш ніж 10 000 мешканців), на самоврядування в управлінні місцевими справами. В результаті кількість одиниць місцевого самоврядування зростає з 1 500 до 3 144; всі вони отримали право обирати своїх представників до місцевого представницького та виконавчого органів (мерів) [156].

Таблиця 7.6

### **Законодавча база реформування публічного адміністрування в Угорщині [156]**

| № п/п | Складові законодавчої бази  |
|-------|---|
| 1     | Зміни до Конституції (радикальна модифікація попередньої)   |
| 2     | Закони про місцеві органи самоврядування (зокрема, органи муніципального й районного рівнів), спрямовані на створення їх нової структури та регламентів |
| 3     | Закони про вільні місцеві вибори, що встановлювали різні системи і процеси виборів для кількох рівнів місцевого самоврядування                          |
| 4     | Закони про державних службовців і працівників державних установ   |
| 5     | Закони про обсяг та перелік повноважень (обов'язкових і добровільних завдань) органів державного управління на кожному рівні                            |
| 6     | Закони про передачу власності від держави до місцевого врядування   |
| 7     | Фінансове забезпечення місцевого врядування   |
| 8     | Правовий нагляд і водночас юридичний захист стосовно рішень органів місцевого врядування  |
| 9     | Спеціальний статус та права міста-столиці держави   |

У процесі реформи територія країни була поділена на округи (на регіональному рівні) та міста, села (громади) і столицю з поділом на райони (на місцевому рівні); тобто, адміністративно, місцеве самоврядування встановлено в кожній з цих територіальних одиниць.

Адміністративні одиниці державного управління та інші державні органи, як, наприклад, органи судової системи, були організовані на основі такого територіального поділу залежно від природи своїх конкретних функцій і завдань.

Починаючи з 1990 р. система державного управління в Угорщині складається з двох головних структур: бюрократичних і демократичних інституцій.

Перша включає органи центральної влади та їх представництва на місцевому і регіональному рівнях (деконцентровані інституції), які підпорядковані державній адміністрації. Друга структура – це система органів місцевого самоврядування (децентралізовані інституції), базована на принципах самостійності та субсидіарності. Функції державного управління поділені між цими двома структурами, створюючи конкуренцію за реалізацію функцій на місцевому рівні між відповідними органами влади. Це є сутністю конфлікту інтересів між органами місцевого самоврядування та територіальними органами державної адміністрації [156].

В Угорщині Законом XXI/1996 та Резолюцією Парламенту 35/1998. (III.20.) "Про концепцію регіонального розвитку в Угорщині" [156] були створені територіальні одиниці для потреб планування і статистики, які відповідають системі NUTS, затвердженій Євростатом, на основі звіту Центрального статистичного офісу (ЦСО). Угорщина запровадила класифікацію NUTS ще до вступу в ЄС, і тепер, після змін на рівні NUTS I (до того на цьому рівні була лише одна одиниця – ціла країна), адміністративно-територіальний поділ виглядає таким чином, як подано у табл. 7.7.

Таблиця 7.7

### **Адміністративно-територіальний поділ Угорщини за класифікацію NUTS [156]**

|   |                             |
|---|-----------------------------|
| NUTS I — макрорегіони (3)                   | "неадміністративні одиниці" |
| NUTS II — регіони (7)                       | "неадміністративні одиниці" |
| NUTS III — області та столичне місто (19+1) | адміністративні одиниці     |
| NUTS IV — мікрорегіони (168)                | "неадміністративні одиниці" |
| NUTS V — муніципалітети (3144)              | адміністративні одиниці     |

Отже, в Угорщині в результаті реформи публічного управління країна та регіон є регіональними одиницями для планування і статистики, і саме вони також стали фондоотримуючими категоріями як одиниці для цільових субсидій після вступу до ЄС.

В Угорщині найфундаментальнішим законодавчим актом, що заклав основи політики регіонального розвитку, став Закон про регіональний розвиток та просторове планування, ухвалений Парламентом у 1996 році.

Його положення забезпечили створення спеціальних інституцій регіонального розвитку за принципами корпоративного врядування. В Угорщині чинні правові норми забезпечили законодавчу підтримку з вироблення регіональної політики та регіонального розвитку. Закон про регіональний розвиток та просторове планування (XXI/1996 р.), як зауважується в роботі [156], абсолютно відповідає принципам Європейської регіональної політики.

Після політичних змін 1990 р. три основні фактори сильно вплинули на регіональний розвиток в Угорщині (табл. 7.8).

Таблиця 7.8

**Фактори, що вплинули на регіональний розвиток в Угорщині після політичних змін 1990 р. [156]**

| № п/п | Складові законодавчої бази   |
|-------|--|
| 1     | Перехід від переважно державної форми власності та планової економіки до приватизації та ринкової економіки  |
| 2     | Структурна і технологічна трансформація економіки з важкими соціальними наслідками   |
| 3     | Зростаючий тиск щодо необхідності адаптуватися до наслідків глобалізації та зовнішніх економічних впливів, зокрема до інтеграції в Європейський єдиний ринок |

Євроінтеграційна стратегія змінила й роль місцевих традицій, які призвели до появи нових просторових форм (у першу чергу, регіонів та субрегіонів) і переоцінки традиційних регіональних політик (головним чином, винайдення наново демократичного врядування і децентралізованої регіональної політики).



На наступних етапах формування результативної європейської регіональної політики угорська політика регіонального розвитку має втручатись у дві важливі сфери [156]:

підвищення конкурентоспроможності громад і регіонів, інтегрованих у глобальну мережу;

реінтеграція зв'язків громад у мережі та сприяння розвитку місцевих економік.

### **7.3. Інституційні рішення регіонального співробітництва східноєвропейських країн**

"Регіони ... є головними підвалинами демократії; вони – опора культурного різноманіття в Європі, головні партнери в соціальному та культурному розвитку. Тому саме вони мають взяти на себе відповідальність у тих галузях, де в них є перевага: в економіці, культурі, захисті довкілля, в регіональному та загальнодержавному плануванні, науці тощо. Велика різноманітність регіонів ... обумовлює чималу кількість моделей і структур, що визначають регіональний розвиток". Ці слова, взяті з передмови Президента Асамблеї європейських регіонів пана Люка Ван ден Бранде до "Декларації АЄР щодо регіоналізму в Європі", відображають оцінку особливої ролі регіонів у процесі європейської інтеграції [125].

Для розвитку міжрегіонального співробітництва в сьогоднішній Європі існує досить розвинене та міцне інституційне підґрунтя, легальну основу якого створюють європейські хартії та конвенції (табл. 7.9). Процес його формування пов'язують з початком 1970-х рр. появою регіональних об'єднань, кінцева мета яких – діяти як групи впливу (або тиску) в європейських інституціях, а також сприяти співробітництву, що ґрунтується на спільних інтересах, потребах і бажаннях [121].

Таблиця 7.9

#### **Інституційна база Європи для розвитку міжрегіонального співробітництва [125]**

| № п/п | Складові законодавчої бази   |
|-------|--|
| 1     | 2  |
| 1     | Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, жовтень 1985 року)   |
| 2     | Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, травень 1980 року) і особливо Протокол № 2 до неї, який поширює дію цієї конвенції до міжтериторіального співробітництва (Страсбург, травень 1998 року) |

| 1 | 2   |
|---|---|
| 3 | Європейська хартія регіональних мов і мов меншин (Страсбург, листопад 1992 року), зокрема в частині, яка стосується транскордонного обміну      |
| 4 | Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (ухвалена Комітетом міністрів 14 січня 1994 року)   |
| 5 | Проект Європейської хартії регіонального самоврядування, ухвалений Конгресом місцевих і регіональних влад Європи Ради Європи 5 червня 1997 року |

Досліджуючи питання взаємовпливу міжрегіонального співробітництва та політики Європейського Союзу щодо регіонального розвитку, зокрема структурної політики, К. Содуп у роботі [121] виділяє дві основні категорії цих асоціацій. До першої відносить такі, що можуть бути за своїм функціональним призначенням охарактеризовані як представницькі; їх завдання – "... формулювати європейським інституціям думки своїх членів залежно від статусу і функцій регіонів у Співдружності та в державах-членах". До цієї категорії відносить Асамблею європейських регіонів і Конгрес місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЕ). Асоціації, що входять до другої категорії, він характеризує як функціональні; в основу їхнього утворення покладені "більш специфічні критерії". Прикладами таких об'єднань К. Содуп вважає Асоціацію європейських прикордонних регіонів і Конференцію периферійних приморських регіонів [121].

У 1991 році 15 лютого на основі декларації, підписаної президентами Республіки Польща, Угорщини і Чехословаччини в угорському місті Вишеград, було засноване регіональне міжнародне об'єднання країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) – Вишеградський блок ("Вишеград"). До його складу входять чотири постсоціалістичні держави, які досягли найбільших успіхів у системній суспільно-політичній трансформації перехідного постсоціалістичного періоду 1990-х – початку 2000-х рр.: Республіка Польща (РП), Словацька Республіка (СР), Угорська Республіка (УР) і Чеська Республіка (ЧР).

З 1 травня 2004 року зазначені країни стали повноправними членами Європейського Союзу. В 1999 році РП, УР і ЧР були прийняті до НАТО. Словаччина стала повноправним членом Північноатлантичного альянсу в 2004 році. Слід особливо наголосити, що саме вишеградська солідарність та взаємна підтримка зіграли надзвичайно важливу роль у здійсненні стратегічних євроатлантичних інтеграційних планів держав-

учасниць Вишеградського блоку. Постійні консультації, погодження позицій і координація кроків на міжнародній арені забезпечили, наприклад, одночасний вступ РП, СР, УР і ЧР до ЄС. А для СР солідарна цілеспрямована підтримка з боку вишеградських партнерів-членів НАТО взагалі стала майже визначальною у прискореному вступі країни в трансатлантичний блок.

Основними чинниками, які обумовили розвиток Вишеградського блоку стали такі фактори: історичний (спільний спадок Австро-Угорської монархії, потреби консолідації заради відродження центральноєвропейської тотожності), політичний (повернення в об'єднану Європу, забезпечення гарантій незворотності позитивних зрушень та реформ, зміцнення миру, безпеки і стабільності, розбудови стабільного громадянського суспільства та консолідованої демократії), економічний (формування нових ринкових засад конкурентної спроможності регіону в умовах європейської інтеграції та розгортання процесу глобалізації), соціокультурні чинники (відродження центральноєвропейської ідентичності як основи конкурентної спроможності центральноєвропейського регіону в об'єднаній Європі) [66].

Празький саміт східноєвропейських країн у травні 2009 року започаткував стратегічне та амбітне "Східне партнерство" як специфічний вимір Європейської політики сусідства для подальшої підтримки сталого процесу реформ усіх Східноєвропейських країн, держав, які беруть участь у "Східному партнерстві", з метою прискорення політичної асоціації та економічної інтеграції зацікавлених партнерів з Європейським Союзом [216].

Учасники Вільнюського саміту у листопаді 2013 року встановили такі цілі, що мають бути досягнуті Партнерством до 2015 року (табл. 7.10).

Таблиця 7.10

**Цілі, що мають бути досягнуті Партнерством  
Східноєвропейських країн до 2015 р. [216]**

| № п/п | Складові законодавчої бази  |
|-------|---|
| 1     | 2   |
| 1     | Подальше поглиблення відносин та співробітництва між ЄС та партнерами   |
| 2     | Здійснення подальших кроків у зміцненні демократії, гарантуванні дотримання прав людини та верховенства права, в тому числі через реалізацію реформ судочинства та посилення правоохоронної сфери |

| 1  | 2  |
|----|--|
| 3  | Забезпечення, де це можливо, підписання до осені 2014 року та тимчасового застосування угод про асоціацію/ПВЗВТ, започатковуючи таким чином фазу імплементації, та забезпечення доброго прогресу в процесі ратифікації угод  |
| 4  | Укладення, де це можливо, порядків денних асоціації якомога швидше у 2014 році як засобу підготовки до/та імплементації угод про асоціацію/ПВЗВТ, що також слугуватимуть ключовим інструментом моніторингу   |
| 5  | Продовження надання допомоги ЄС на підтримку порядків денних реформ партнерів, у тому числі з урахуванням тимчасового застосування та імплементації угод про асоціацію, включаючи ПВЗВТ  |
| 6  | Приєднання зацікавлених східноєвропейських партнерів до регіональної Конвенції про пан-Євро-Середземноморські преференційні правила походження та забезпечення прогресу в напрямі їхнього приєднання до Спільної транзитної конвенції як подальших кроків у процесі економічної інтеграції   |
| 7  | Просування через поступові кроки в напрямі до безвізових режимів у належний час на індивідуальній основі, у разі, якщо будуть створені умови для добре керованої та безпечної мобільності  |
| 8  | Посилення бізнесового виміру "Східного партнерства", в тому числі шляхом покращення бізнес середовища в країнах-партнерах на благо місцевих, регіональних та європейських малих і середніх підприємств та бізнесу  |
| 9  | Поступовий розвиток Спільного простору знань та інновацій, що об'єднає кілька існуючих ланок співробітництва у сфері досліджень та інновацій   |
| 10 | Подальше посилення багатостороннього виміру "Східного партнерства"   |
| 11 | Прагнення подальшого регуляторного зближення в усіх транспортних сферах та імплементація інфраструктурних транспортних проєктів відповідно до Транспортної мережі "Східного партнерства" через існуючі програми та інструменти ЄС, прагнення тіснішого залучення європейських та міжнародних фінансових інституцій з пріоритетним значенням проєктів, які покращують сполучення з базовою мережею Транс'європейської транспортної мережі (TEN-T) |
| 12 | Просування та зміцнення стратегічних багатосторонніх проєктів шляхом створення сприятливого і прозорого регуляторного та фінансового середовища для імплементації проєктів Спільного інтересу та Інтересу Енергетичного співтовариства для зацікавлених країн  |
| 13 | Подальше посилення державної інституційної спроможності за підтримки ЄС  |
| 14 | Просування та зміцнення видимих та ефективних багатосторонніх флагманських ініціатив, в тому числі, де це можливо, з поєднанням політичного діалогу та підтримки на розвиток інфраструктури  |
| 15 | Подальше посилення контактів між людьми – в тому числі через відкриття нових програм "Еразмус+", "Креативна Європа" та "Марі Складовська-Кюрі" в рамках програми "Горизонт 2020" для учасників з країн "Східного партнерства"  |
| 16 | Імплементація стратегії видимості для "Східного партнерства"   |

Таким чином, "Вишеград" є одним із найбільш ефективних прикладів успішної регіональної інтеграції постсоціалістичних держав на межі

XX – XXI ст. з чітко визначеною метою і завданням, постійно вдосконалюючою системою і механізмами взаємодії. Центральноевропейська ідентичність і солідарність, взаємодопомога і взаємна підтримка, раціональне поєднання зусиль дозволили країнам-членам Вишеградської групи успішно вирішити головне зовнішньополітичне завдання – інтеграцію до європейських та євроатлантичних структур. Загалом, "Вишеград" за роки свого існування перетворився у вагомий складовий елемент нової архітектури безпеки не лише в регіоні ЦСЄ, але і на європейському континенті в цілому.

### **Контрольні запитання**

1. Розкрийте державний устрій та систему влади у Республіці Польща.
2. Охарактеризуйте адміністративну реформу в Республіці Польща.
3. Розкрийте адміністративно-територіальний устрій Чеської Республіці.
4. Визначте особливості самоврядування у Чеській Республіці.
5. Охарактеризуйте державний устрій та систему влади у Угорщині.
6. Наведіть сутність Європейської правової бази місцевого і регіонального розвитку.

### **План семінарського заняття**

1. Моделі і практичний досвід децентралізації у Республіці Польща.
2. Досвід децентралізації у Чеській Республіці, Словацькій Республіці та Угорщині.
3. Інституційні рішення регіонального співробітництва східноєвропейських країн

### **Контрольні запитання для самостійної роботи**

1. Охарактеризуйте моделі і практичний досвід децентралізації у Республіці Польща.
2. Охарактеризуйте досвід децентралізації управління у Чеській Республіці, Словацькій Республіці та Угорщині.
3. Розкрийте особливості інституційних рішень регіонального співробітництва східноєвропейських країн.

## **Розділ 2. Новий публічний менеджмент (*new public management*) і публічне врядування (*public governance*)**

### **8. Передумови та засади *new public management***

#### **8.1. Сутність публічного менеджменту та його еволюція**

У кінці ХХ – на початку ХХІ ст. уряди багатьох країн світу здійснили ряд реформ, що були спрямовані на покращення їх функціонування, у відповідь на вимогу громадян, які були невдоволені великою кількістю державних установ та не надто високою якістю надання ними публічних послуг. Уряди експериментували з багатьма концепціями вдосконалення своєї роботи та зменшення коштів платників податків на реалізацію державних програм, у результаті чого, а також під впливом ряду політичних, економічних, соціальних, інституційних та інших факторів появилась передумови до нових форм управління в державному секторі.

Отже, нові реалії вимагали застосування нових підходів до управління: заміни традиційних способів управління, що базувалися на використанні владних повноважень та чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання публічних послуг, які б задовольняли їх споживачів. Так, у державному секторі модель публічного адміністрування ("бюрократична модель") трансформувалася у модель публічного управління ("ринкову модель"): акценти змінилися з виконання роботи згідно з інструкціями і чіткими правилами на роботу, що спрямована на надання якісних публічних послуг та досягнення ефективних результатів (рис. 8.1).

Отже, як видно з рис. 8.1, еволюційно класична теорія менеджменту у державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного адміністрування (англ. *public administration*), неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління (англ. *public management*), сучасна теорія менеджменту – через модель нового публічного управління (англ. *new public management*).

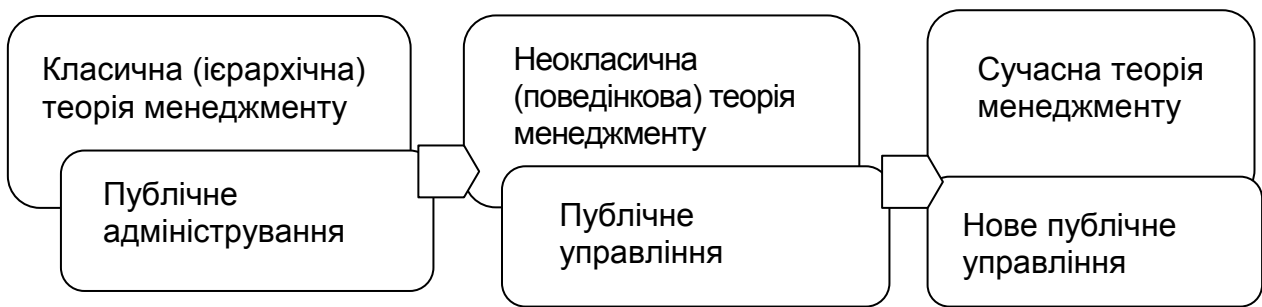


Рис. 8.1. Еволюція моделі управління у державному секторі [135]

Термін "публічне управління" (англ. *public management*), який почав застосовуватися поряд із терміном "публічне адміністрування" (англ. *public administration*), вперше, як у роботі [135] стверджує Босак О. З. використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р., який його визначив таким чином: "Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики".

Сьогодні в літературі можна знайти багато визначень терміна "публічне управління" (англ. *public management*), що спонукає його додаткову аргументацію.

Слово "публічний" (лат. *publicus*) означає суспільний, відкритий, гласний, неприватний. У словнику В. Даля зазначено: "публічний – всенародний, оголошений, явний, відомий; для публіки, суспільства влаштований, народний, ... вселюдний; такий, що належить усім обивателям спільно, всій громадянській громаді" [141].

Юліан Кобилянський у своєму латинсько-українському словнику, на який у роботі [99] посилається Семенчук Т. Б., слово *publicus* перекладає як "публічний, народний, громадський, державний". Новий тлумачний словник української мови подає кілька значень слова "публічний":

1. Який відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий.
2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.
3. Стосується публіки [70].

Слід погодитися з думкою Семенчик Т. Б. [94], відповідно до якої терміни "публічне адміністрування", "публічне управління" та "державне управління" відмінні за своєю сутністю. Слід додати, що також існують особливості під час застосування у вітчизняній літературі та практичній діяльності між термінами "публічне управління" та "публічний менеджмент", про співвідношення яких більш детально йдеться в п.п. 8.3.

Щодо терміна "публічне управління", то Програма розвитку ООН послуговується визначенням, запропонованим американським ученим Джем М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: "Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності" [142].

Відповідно до теорії публічного управління, як стверджується у роботі [135], діяльність уряду і неприбуткових організацій в деяких важливих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектору. Таким чином, одні й ті самі управлінські інструменти, що максимізують ефективність та результативність роботи, можуть використовуватись як у приватному, так і у публічному секторах. Отже належне публічне управління має бути сфокусоване на забезпеченні спроможності задля досягнення результатів. А роль менеджерів у публічному секторі полягає у тому, щоб "заохочувати працівників, а також представників широкої громадськості та окремих організацій, працювати разом для досягнення результатів, на які вони, можливо, мають незначний безпосередній вплив, зважаючи на децентралізацію влади" [142].

Крістофер Поллітт та Гірт Боукаерт, професори Інституту публічного менеджменту Лювенського католицького університету (Бельгія), стверджують, що термін "публічне управління" може вживатися у щонайменше трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків (1), структури і процедури органів державної влади (2), системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур (3) [120]. Отже, публічне управління включає, зокрема, ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Ще з початку ХХ ст., учені, розглядаючи державу як особливий механізм управління справами суспільства, розвивали теорію публічного управління в рамках політичної науки.

Багато цією проблемою займалися в США, в тому числі на рівні президентів, а 28-й з них – Вудро Вільсон, автор 10 політичних та історичних досліджень, одержав ступінь доктора політичних наук, визнаний засновником сучасного американського публічного управління. У своїй



праці "Дослідження управління" (1887 р.) він обґрунтував публічне управління як спосіб реалізації публічної влади, можливість поєднання демократичного уряду (виборної політичної влади) та ефективного публічного управління в дусі менеджменту Ф. Тейлора [141].

Усі уряди, підкреслював Вудро Вільсон, несуть дві базові функції: політичну, яка полягає у виробленні загальних напрямів політики і законів;

адміністративну, яка є додатком цих двох загальних напрямів політики і законів до конкретних індивідуумів і ситуацій.

Політична функція повинна реалізовуватися в рамках політичної системи – сукупності взаємопов'язаних, взаємодіючих інститутів державної влади та громадських організацій, груп, окремих громадян.

Адміністративну функцію уряду В. Вільсон намагався розглядати як позаполітичну, відстоював необхідність професійної державної служби.

В. Вільсон пропонував відокремити публічне управління від політики, застосувати до нього технологію наукового менеджменту.

Отже, сутність публічного управління проявляється у впливі суб'єкта управління на суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно з суспільно-значущими функціями та повноваженнями, які на цей суб'єкт покладені.

Таким чином, сутність публічного управління можна визначити як управлінський вплив – гласну взаємодію державного апарату і суспільства у ході прийняття важливих для держави (суспільства, населення) рішень, дій, як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, у якій всі суспільні інститути, громадяни можуть бути не тільки в ролі об'єктів управління, а й виступати суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади та управління.

Можна сказати, публічне управління – це управління суспільством разом із суспільством.

## **8.2. Методологічна основа науки "Публічний менеджмент" та її предметна сфера**

**Методологія** – це вчення про структуру, логічну організацію, методи та засоби діяльності. **Методологія науки** – це вчення про принципи побудови, методи, форми організації та способи наукового пізнання.

Отже, методологічною основою науки "Публічний менеджмент" можна вважати принципи її побудови, методи, форми організації та способи наукового пізнання.

Ураховуючи масштабність і складність проблем публічного управління, особливого значення набувають наукові підходи і методи їх вирішення.

Публічне управління як об'єкт наукового пізнання є багатоплановим утворенням. Теорія, що його вивчає як *предмет*, виділяє проблеми сутності і специфіки публічного управління, його закони, принципи, форми і методи, а також особливості суб'єкта й об'єкта публічного управління [10].

*Предметна область* публічного управління окреслена основними поняттями: держава, політика, публічне управління й влада. У зв'язку з цим теорію публічного управління у роботі [10] вважають наукою політичною і правничою. Концепція, яка покладена в основу цього твердження, виходить із взаємозв'язку політики, права, управління й влади.

Визначення теорії публічного управління як науки політико-правової має бути доповнено соціальним аспектом, адже публічне управління втілює в собі взаємодію держави як ядра політичної системи на суспільство в цілому, а також взаємодію його з різними елементами соціальної системи.

Отже, *предметна область теорії публічного управління* формується із сукупності політико-правових і соціальних явищ та процесів, що характеризують сферу взаємодії держави і суспільства як суб'єкта й об'єкта управління та самоуправління [10].

*Головне, що складає зміст теорії публічного управління як наукової дисципліни*, – це вивчення найважливіших функцій держави як інституту управління суспільством, закономірностей і принципів їх реалізації, наукове обґрунтування державної політики як основи і системоутворюючого елемента управління.

*Функціональний аналіз держави, діяльність її органів влади як політико-правового інституту управління суспільством і утворених відповідних політико-правових і соціальних відносин* – це за Оболенським О. Ю., Борисович С. О., Коник С. М. [10] і є *предметом публічного управління*.

Предметна область публічного управління визначає методи, форми організації та способи наукового познання.

Ураховуючи, що публічне управління є міждисциплінарною наукою, під час дослідження її предметної сфери використовуються методи та способи наукового пізнання таких наук, як: теорія держави і права; теорія адміністративного права; політологія; соціологія; соціологія управління; організаційно-управлінські науки; науковий менеджмент; конфліктологія тощо.

У ході дослідження предметної сфери науки публічного управління слід ураховувати ті об'єктивні закони, на які вона опирається (табл. 8.1).

**Об'єктивні закони, на які опирається наука публічного управління\***

| № п/п | Закони  |
|-------|---|
| 1     | Загальний закон соціального управління – залежність управлінського впливу від стану системи та зовнішнього середовища |
| 2     | Закон централізації та децентралізації влади  |
| 3     | Закон системності організації публічного управління   |
| 4     | Закон розмежування центрів влади та управління (поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову)                      |
| 5     | Закон "необхідного багатоманіття"   |
| 6     | Закон необхідності регулювання та управління суспільними процесами  |
| 7     | Закон саморозвитку системи публічного управління  |

\* *Примітка.* Укладено на основі [10].

Наука публічного управління, як і будь-яка інша наука, базується на принципах наукової теорії тобто основних положеннях, за допомогою яких вибудовується теорія і пояснюються факти, що аналізуються.

У системі публічного управління принципи виступають у своїй іпостасі – як *основні похідні положення управлінської діяльності, напрацьовані наукою і сформульовані державою*. Вони є надійним засобом організації і регулювання цілеспрямованого впливу на суспільство і функціонування управляючого суб'єкта. Принципи об'єктивні у своїй основі і за змістом тією мірою, якою вони окреслюють наукові про об'єктивні закони і функції управління, відповідають критеріям наукової істини [10].

Принципи публічного управління незалежні від свідомості і волі суб'єкта лише в сенсі адекватного відображення об'єктивних законів, потреб суспільства і держави. Пізнаються і формулюються вони людьми з різними суб'єктивними здатностями і можливостями. Принципи публічного управління суть об'єктивне за формою вираження вимог об'єктивних законів і специфіки суспільних політичних відносин [10].

Суттєвою особливістю принципів публічного управління за Оболенським О. Ю., Борисович С. О., Коник С. М. [10] 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 – принцип плюралізму, демократичного централізму, конкуренція тощо.

Крім загальносистемних методологічних принципів публічного управління ця наука базується на загальнометодичних принципах; принципах, що регулюють управління як соціально-політичний процес; принципи, що регулюють управління як соціально-економічний процес; принципи, що регулюють управління як соціально-культурний процес (табл. 8.2).

Таблиця 8.2

### Принципи науки публічного управління [10]

| № п/п | Групи принципів   | Принципи   |
|-------|---|--|
| 1     | Загальнометодичні принципи  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Пріоритет державної політики.</li> <li>2. Принцип об'єктивності.</li> <li>3. Принцип економії ентропії.</li> <li>4. Принцип найменшої дії.</li> <li>5. Принцип вищої діяльності дії управлінського суб'єкта.</li> <li>6. Принцип обмеженої раціональності.</li> <li>7. Принцип зворотного зв'язку</li> </ol>   |
| 2     | Принципи, що регулюють управління як соціально-політичний процес  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Адаптація зарубіжного досвіду організації системи публічного управління.</li> <li>2. Принцип демократизму.</li> <li>3. Принцип плюралізму.</li> <li>4. Законність і визнання суспільством, тобто легітимність.</li> <li>5. Широкий розвиток суспільного самоуправління.</li> <li>6. Системний підхід.</li> <li>7. Централізм на демократичній основі.</li> <li>8. Принцип єдності галузевого і територіального управління.</li> <li>9. Принцип прийняття державних рішень</li> </ol> |
| 3     | Принципи, що регулюють управління як соціально-економічний процес | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Принципи концепції соціального ринкового господарства в економічній сфері, які враховують факт, що ринки не завжди функціонують ефективно і не можуть забезпечити соціально незалежного розподілу благ, наприклад, принцип <i>державного втручання</i>.</li> <li>2. Виробнича конкуренція і соціальне забезпечення.</li> <li>3. Соціальна захищеність людини.</li> <li>4. Соціальне партнерство.</li> <li>5. Принцип обмеження ринку</li> </ol>                                      |
| 4     | Принципи, що регулюють управління як соціально-культурний процес  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення.</li> <li>2. Соціальна справедливість.</li> <li>3. Висока технологічність.</li> <li>4. Повна свобода і незалежність творчої сфери.</li> <li>5. Вирішення екологічних проблем.</li> <li>6. Захист споживачів</li> </ol>  |

Виявлення і опис принципів публічного управління становить складну інтелектуальну проблему. Не менше складностей виникає на шляху застосування принципів у практиці публічного управління.

### **8.3. Співвідношення управління (адміністрування) та менеджменту, а також публічного управління (адміністрування) та публічного менеджменту**

Система поглядів на управління суспільством та його організаційні утворення, яка отримала назву управлінської парадигми, формувалася, як було зазначено у п. 1, під впливом основоположних думок і наукових результатів відомих учених, а також на підставі систематизації як позитивного, так і негативного досвіду практиків-управлінців. У процесі еволюції управлінської думки формувалися основні категорії науки управління, а також робилися спроби виявити співвідношення між ними.

Так, у найширшому розумінні *управління* стали розглядати як *цілеспрямований вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей* [34]. У цьому разі вважається, що управління є складним та універсальним суспільним феноменом. Процес впливу на соціум є предметом вивчення науки управління.

Філософська наука трактує управління як функцію організованих систем, що забезпечує збереження їх структури, підтримання режиму діяльності, реалізацію їх програм, досягнення їх мети.

У кібернетиці – науці про загальні закономірності, принципи і методи управління в різних сферах матеріального світу (в техніці, біології, суспільстві) – управління розглядається як атрибут складних динамічних систем [14].

Отже, управління притаманне лише складним соціальним і несоціальним динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності, що діє в даному середовищі, до оптимізації функціонування системи.

Управління здійснюється в системах, в яких існує мережа причинно-наслідкових залежностей, здатних у межах даної основної якості переходити з одного стану в інший. Цей процес забезпечує стабілізацію і розвиток системи, збереження її якісної визначеності, підтримання динамічної взаємодії з середовищем. Оскільки такі системи функціонують

в умовах безперервних змін внутрішнього і зовнішнього середовища, завдання управління полягає в тому, щоб якомога доцільніше і більш оперативно реагувати на ці зміни, що забезпечується своєчасною перебудовою функціональної та організаційної структури системи відповідно до притаманних їй закономірностей і тенденцій [34].

У науковій літературі у найзагальнішому сенсі здобуло визнання трактування управління на підставі системного підходу як поняття, що характеризує цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт (процес, явище) для зміни або підтримання його стану. Тобто управління впорядковує взаємодію певної множини елементів або складових природи, суспільства, самої людини. Іншими словами, управління – це унормовуючий процес, що підтримує систему в наперед заданому якісному й кількісному стані або переводить її в новий.

У соціальних системах управління є цілеспрямовуючим, організуючим і регулюючим впливом на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, який здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і за допомогою спеціально створених структур (держави, громадських об'єднань, партій, спілок, асоціацій, фірм тощо). Отже, управління як суспільне явище – це свідома діяльність, свідомий цілеспрямований вплив на суспільні відносини.

Управління, як функція суспільного життя, має на меті організацію спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними, а його суть – це здійснення цілеспрямованого впливу на певні об'єкти або процеси. Функція управління у кожній певний історичний момент притаманна відповідному суспільству, існує для нього, приймає відповідну форму за рівнем її розвитку та вдосконалюється з розвитком самого суспільства. Тому управління виступає однією з найскладніших, найвідповідальніших сфер практичної інтелектуальної діяльності людей. Це сфера, від стану якої в основному залежить добробут суспільства, доля кожної людини.

У науковій літературі категорія управління розглядається в різних аспектах, відповідно в його поняття вкладається різний зміст. Але найбільш адекватно суть управління визначається через термін "вплив", який вказує на головне в управлінні в соціальних системах – момент впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей. Управління має місце тоді, коли деякий суб'єкт на щось впливає, щось змінює, перетворює, переводить з одного стану в інший, чомусь надає новий напрям руху або

розвитку, тому, як стверджується у роботі [34], якщо немає дієвого впливу, який би забезпечував досягнення певної мети, то немає й управління.

Відправними засадами управління в соціальних системах виступають цілі, інтереси, знання, думки, прагнення і сподівання людини. Для того, щоб стати реальністю, управлінський вплив, як підкреслюється у роботі [9], обов'язково має містити в собі цілеспрямовання, тобто телеологічний момент, а також організаційний момент – спрямувати і практично забезпечувати взаємодію людей.

Отже, управління як суспільне явище, що відпрацьоване і пристосоване людьми для вирішення життєвих проблем, має багатогранний характер, складається з різноманітних елементів і взаємозв'язків. Це зумовлено тим, що в управлінні в соціальних системах як суб'єктом, так і об'єктом управлінського впливу виступає людина. Визначальним є і те, що управління органічно включене в механізм взаємодії природи, людини, суспільства.

Поряд із терміном "управління" в науковій літературі та на практиці використовується термін "адміністрування".

Термін "адміністрування" походить від лат. *ministrare*, що означає "служити" [3].

Оксфордський словник визначає термін *адміністрування* як "управління справами" чи "спрямування або керівництво виконанням" [118].

Відповідно до словника з менеджменту *адміністрування* – це "діяльність, пов'язана зі збереженням записів та інформаційною обробкою; діловодство" і "діяльність, пов'язана із застосуванням правил, процедур або політик, зумовлених іншими" [113].

*Адмініструвати* (від лат. *administrare* – керувати, завідувати, управляти) – 1) керувати, завідувати; 2) керувати формально, бюрократично, лише за допомогою наказів, командування [95].

Отже, адміністрування – це синонім терміна "управління", але значення його більш вузьке, пов'язане з бюрократичною системою.

У публічному секторі зарубіжних країн традиційно використовується термін "публічне адміністрування" (даний термін аналогічний, прийнятому у вітчизняній науці терміна "державне управління"), що розглядається як процес реалізації державних програм і державної політики в різних галузях життєдіяльності суспільства, здійснюваний у суворо визначених законодавчих рамках, у ході цього питання ефективності не є першочерговим [3].

В останні роки у вітчизняній літературі поряд із термінами "управління" ("публічне управління"), "адміністрування" ("публічне адміністрування") широко використовуються такі терміни, як менеджмент ("публічний менеджмент", "новий публічний менеджмент").

Оксфордський словник визначає термін *менеджмент* як "керівництво, контроль стану справ за допомогою чітких дій" [118]. Словник Вебстера, на який посилається Дзюндзюк В. Б. у роботі [3], надає те ж саме визначення терміна *адміністрування*, що й Оксфордський словник [118], але більш вичерпне за своїм значенням трактування терміна *менеджмент*, а саме: "дія або мистецтво управління, керівництво, що включає виконавчі функції планування, організації, координації, спрямування, контролю й нагляду над якою-небудь діяльністю з відповідальністю за результати", "розумне використання засобів для досягнення кінцевого результату"

*Менеджмент* походить від лат. *manus* (рука), що означає дослівно "контролювати вручну", тобто "контролювати самотійно" [3].

Батьківщина поняття "менеджмент" – США, з англійського *management*. У вітчизняній літературі існує певна спорідненість понять "менеджмент" та "управління", але вона не може бути причинної їх отожднювання. Фахівці вважають, що термін "управління" змістовно більш широкий, ним позначається невід'ємна властивість будь-якої природної системи – біологічної, технічної чи соціальної (політичної, власне соціальної, економічної).

Термін "менеджмент" у вітчизняній науковій літературі та практиці почав застосовуватися з 80-х рр. ХХ ст. у ході впровадження ринкових відносин у господарчу сферу. Відповідно визначенню Хміль Ф. І. (Україна) [109]: "Менеджмент – це сучасна система управління, яка найбільш повно відповідає функціонуванню соціально-економічних систем в умовах ринкових відносин". Але після Другої світової війни поступово поширюється думка, що менеджмент – це не тільки управління бізнесом. Він підходить до управління у будь-якій сфері людського життя, що зводить воєдино в одній організації людей з різноманітними знаннями та вміннями. Відомий авторитет у галузі теорії менеджменту П. Друкер (США) пояснює з цього приводу: "Менеджмент – це специфічна та провідна структура всіх і кожної організації" [38]. Отже, менеджмент здатний результативно застосовуватися і в організаціях некомерційного типу, в тому числі і публічними організаціями.

*Менеджмент* – це "процес або діяльність із виконанням завдання, яке забезпечує те, що безліч різноманітних видів діяльності виконуються



таким чином, що досягається поставлена мета, – особливо завдання створення й забезпечення таких умов, у яких бажані цілі досягаються спільними зусиллями групи людей (що включає і людину, котра здійснює управління)" [111].

З визначень, що наведені, видно, що *адміністрування й менеджмент* не є тотожними поняттями. Менеджмент, як підкреслює Дзюндзюк В. Б. у роботі [3], "*містить* у собі адміністрування, але також має на увазі й досягнення організацією поставлених цілей з максимальною ефективністю, і відповідальність за кінцеві результати. Ці два елементи не обов'язково були присутні в традиційній моделі державного управління, яка базується на адмініструванні, де основний акцент робився на *процесі*, на виконанні правил та інструкцій, на дотриманні процедур, а не на *результатах*, що характерно для нової моделі державного управління, яка ґрунтується на менеджменті".

Чим відрізняється публічний менеджмент від публічного адміністрування? Для відповіді на це запитання доцільно скористатися поясненнями Дзюндзюк В. Б., які він зробив у роботі [3] на підставі розгляду функцій "загального" менеджменту за Дж. Еллісоном (табл. 8.3).

Таблиця 8.3

### Відмінність публічного менеджменту від публічного адміністрування\*

| № п/п | Функція "загального" менеджменту    | Публічне адміністрування  | Публічний менеджмент   |
|-------|-------------------------------------|---|--|
| 1     | Розробка і реалізація стратегії     | Немає потреби в цій функції, оскільки, з одного боку, зосереджено на виконанні інструкцій і вказівок політиків, які визначають стратегічні аспекти діяльності, а, з іншого – на короткострокових організаційних цілях | Має таку функцію, оскільки припускає самостійне визначення організацією багатьох довгострокових цілей, вибудовування взаємин із зовнішнім середовищем, що змінюється, і меншу залежність від політиків у здійсненні діяльності |
| 2     | Управління внутрішніми компонентами | Здійснює цю функцію – визначається структура організацій, здійснюється координація робочих процесів, набирається штат, забезпечується функціонування системи управління персоналом, – але                             | У цій функції основний акцент ставиться саме на вимірюванні й контролі ефективності діяльності   |

| 1 | 2  | 3   | 4   |
|---|--|---|---|
|   |  | у ході цього або зовсім упускається контроль ефективності, або він присутній умовно, не забезпечуючи повною й адекватною інформацією  |   |
| 3 | Вибудовування взаємин організації та зовнішнього середовища через цілеспрямований вплив на її різні компоненти | Припускає реалізацію таких принципів, як анонімність послуг, які надаються публічними організаціями, і нейтральність, дана функція є прерогативою політиків, а не адміністраторів | Значно орієнтований на зовнішнє середовище і не підтримує принципу анонімності, ця функція розглядається як невід'ємна складова управління публічними організаціями |

\* *Примітка.* Складено на основі [3].

У результаті реформ публічного сектору багатьох країн у 1980 – 1990 рр. ХХ ст., усі зазначені в табл. 8.3 функції почали реалізовуватися у публічному секторі з урахуванням відмінностей в управлінні приватними і публічними організаціями.

#### **8.4. Публічний менеджмент як напрям наукових досліджень, сукупність знань, сфера діяльності та навчальна дисципліна**

**Публічний менеджмент як напрям наукових досліджень** включає різні наукові школи, методологічні підходи, методологічні настанови, які різняться між собою.

**Методологія** – це визначальний початок процесу пізнання, система загальнотеоретичних вимог, які реалізуються в комплексі конкретних вимог і прийомів наукового пізнання і пояснення об'єктів соціальної дійсності [128].

Методологію можна визначити також як *принципи організації досліджень*, "норми", за допомогою яких вибираються і оформляються процедури пізнання.

У якості основних загальнонаукових методологій сучасної теорії публічної політики та управління виступають: діяльнісний, системний, структурно-функціональний, кібернетичний, ситуаційний, конфліктологічний підходи (табл. 8.4).

**Загальнонаукові підходи дослідження сучасної теорії  
публічної політики та управління\***

| № п/п | Підходи            | Характеристика  |
|-------|--------------------|---|
| 1     | 2                  | 3   |
| 1     | Діяльнісний підхід | <p>Підкреслює соціальну природу суспільства, політики, держави, права. Суспільство, політика і державне (публічне) управління створені активно діяльністю суб'єктів, рефлексивної за своєю природою. Але зміст і результати цієї діяльності різні за своєю природою.</p> <p>Суспільство є результат універсальної соціальної діяльності. "Не створене ніким окремо, – підкреслює англійський соціолог Е. Гідденс, – суспільство виробляється і відтворюється мало не з нуля учасниками соціального події. Виробництво суспільства – суть вмиле конструювання, що забезпечується і реалізується людиною. Воно можливе лише тому, що кожен член суспільства є практикуючим соціальним теоретиком: здійснюючи всякого роду взаємодії, він зазвичай звертається до своїх знань і теоріям; і саме використання цих практичних ресурсів є умова здійснення взаємодії взагалі".</p> <p>Результатом і особливим видом соціальної діяльності є політика, яка за словами німецького соціолога М. Вебера, з одного боку, є спеціальним підприємством, <i>апарат легітимного панування (Herrschaftsbetrieb)</i>, а з іншого, <i>специфічну професійну діяльність (Politik als Beruf)</i>, що пронизує все суспільне життя і в якому все суспільство і люди діляться залежно від свого місця в ньому на:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) "політиків з нагоди" (наприклад, рядові виборці);</li> <li>2) "політиків за сумісництвом" (партійні активісти, для яких політик ще не є головною областю діяльності) та</li> <li>3) "професійних політиків" (державних діячів і чиновників, звільнених партійних функціонерів і т. д.)</li> </ol> |
| 2     | Системний підхід   | <p>Отримав широке визнання і поширення, є принциповим застосуванням загальної теорії систем до аналізу політики та управління. Теоретичне обґрунтування він отримав в роботах 50 – 60-х рр. ХХ ст. Т. Парсонса, Д. Істона, Г. Алмонда, К. Дойча. Завдяки цим ученим в гуманітарні науки були введені основоположні поняття теорії систем: "відкрита і закрита система", "навколишнє середовище", "структура", "стійкість" "рівновагу" і т. д. [128].</p> <p>Системний підхід у теорії державного (публічного) управління та політики передбачає наявність у державному (публічному) управлінні та політиці рис внутрішнього взаємозв'язку між елементами, що утворюють єдине ціле, якість якого не зводиться до суми окремих якостей елементів</p>  |

| 1 | 2                                | 3  |
|---|----------------------------------|--|
| 3 | Структурно-функціональний підхід | <p>Тісно пов'язаний із системним підходом. У його основі лежить структурно-функціональний аналіз, який підпорядкований вирішенню проблем, пов'язаних з існуванням, функціонуванням та підтриманням життєздатності системи.</p> <p><i>Структурний</i> аспект включає в себе визначення елементів, що складають конкретну систему, і виявлення стійких зв'язків і відносин між ними.</p> <p><i>Функціональний</i> аспект включає вивчення внутрішніх механізмів функціонування елементів, і зовнішнього функціонування системи в процесі її взаємодії із зовнішнім (навколишнім) середовищем. Знання і розуміння внутрішніх зв'язків і відносин у взаємодії елементів системи дозволяє розкрити умови її функціонування і життєдіяльності, встановити функціональні залежності її існування від зовнішнього середовища</p>         |
| 4 | Кібернетичний підхід             | <p>Дає можливість побудувати систему управління публічною сферою як складну динамічну систему та дослідити процес управління в ній як цілеспрямований вплив суб'єкта управління (системи органів публічного управління) на сфери публічної діяльності суспільства (політику, економіку, культуру тощо) в інформаційному аспекті, тобто як процес збору, зберігання, передачі і обробки інформації, що здійснюється спеціальними засобами</p>   |
| 5 | Ситуаційний підхід               | <p>З точки зору <i>ситуаційної концепції</i> публічного управління оптимальних організаційних структур не існує. І хоча ситуаційний підхід визнає загальні закономірності процесу адміністративно-державного (публічного) управління, специфічні прийоми, які повинні використовувати керівники для ефективного досягнення цілей на кожному рівні управління і в кожній організації, можуть значно варіюватися.</p> <p>Більшість сучасних дослідників виділяють в якості <i>основних внутрішніх ситуаційних змінних</i> управління такі параметри: цілі, завдання, структури, технології та управлінські кадри.</p> <p>Головними <i>ситуаційними змінними зовнішнього середовища</i> називають такі чинники, як політичний процес, стан економіки, науково-технічний прогрес, соціокультурні зміни, вплив групових інтересів</p> |
| 6 | Конфліктологічний підхід         | <p>Підкреслює суперечливий характер взаємодії між керуючою і керованою системами, специфіку управлінської діяльності держави, спрямованої на регулювання і вирішення публічних конфліктів між загальними та приватними інтересами, між вимогами, адресованими політичної системи з боку різних соціальних груп, або з боку внутрішнього і зовнішнього її оточення</p>  |

\* Примітка. Складено на основі [128].

*Специфічні методологічні підходи*, що притаманні науці про публічний менеджмент: тоталітарний, демократичний, державно-релігійний.

*Тоталітарний підхід* акцентує увагу на необхідності сильної державної влади (в деяких випадках – диктатури визначеного соціального прошарку в суспільстві або персональної диктатури вождя), здійснюється фактичне злиття органів держави, правлячої партії; громадські об'єднання підпорядковані правлячій партії і органам держави, місцеве самоврядування відміняється.

Це командно-адміністративна система.

*Демократичні концепції* публічного управління відображаються найрізноманітнішими науковими школами, які пов'язані:

з ідеями "держави-зла", "держави-добра" тощо, шкіл, які відстоюють пріоритет економічних або політичних методів управління;

концепціями держави "загального благоденства" і держави, яка створює тільки добрі умови для діяльності індивіда;

ідеями "раціональної бюрократії" тощо.

Демократичні концепції публічного управління спираються на загальні постулати управління – загальнолюдські цінності, принципи демократії, політичного й ідеологічного плюралізму, поділу влади, панування права, визнання місцевого самоврядування.

Вони не приймають тоталітаризм і авторитаризм.

Вони утверджують підконтрольність чиновника населенню, ставлять його на службу загальним (а не груповим або класовим) інтересам.

*Державно-релігійні підходи до публічного управління* типові для багатьох мусульманських країн:

*теократичні* (наприклад, у Саудівській Аравії) або

*клерикальні* (наприклад, у Ірані).

Вони включають у публічне управління релігійні елементи.

*Публічний менеджмент як сукупність знань* про закони, закономірності, системи, технології, структури, методи, інструментарій публічного управління.

Публічний менеджмент широко використовує знання інших наук (як гуманітарних, так і негуманітарних): філософії, соціології, політології, економічної теорії, кібернетики, права, державознавства та ін.

*Публічний менеджмент як сфера діяльності* пов'язаний з підготовкою та прийняттям управлінських рішень публічного характеру в межах обмежених ресурсів задля тих цілей, які поставлені суспільством.

*Публічний менеджмент як навчальна дисципліна* включає такі елементи, які дозволяють засвоїти основні поняття про публічний мене-

джмент, про його закони та закономірності, принципи, механізми та методи здійснення управлінської діяльності в публічних установах тощо.

## 8.5. Передумови *new public management* та його засади

### *Передумови new public management*

У результаті реформ публічного сектору багатьох країн у 1980 – 1990-х рр. упровадження різних варіантів нової моделі державного управління, що одержали узагальнену назву "новий публічний менеджмент", усі функції загального менеджменту почали реалізовуватися в публічних організаціях, а керівники цих організацій стали в більшому ступені менеджерами, ніж адміністраторами, якими вони були раніше.

*Особливості та засади new public management* за Дзюндзюк В. Б. [3]:

1. Поява професійного *менеджменту* в публічному секторі. Це означає, що керівникам надають можливість управляти самостійно, не дотримуватися лише чужих вказівок та інструкцій, а приймати власні рішення в рамках своїх повноважень, перетворюючи їх тим самим із адміністраторів та менеджерів.

Публічні менеджери вже не є просто реалізаторами політики і стратегії, вироблених іншими, а мають можливість безпосередньо брати участь у їхньому формуванні. Однак поряд зі збільшенням самостійності, збільшується й персональна відповідальність керівників за *результатами* діяльності, унаслідок чого відбуваються відмова від принципу довічної зайнятості державних службовців, принципу анонімності в діяльності публічних організацій і перехід переважно на контрактну систему наймання співробітників.

2. *Зміщення акцентів із процедур на результати*, приділення більшої уваги контролю над кінцевим результатом.

У традиційній моделі державного управління основна увага приділялася дотриманню встановлених процедур у діяльності організацій і вхідним ресурсам, що надходять в організацію, а не кінцевим результатам. Це породжувало, з одного боку, рутинність діяльності і нездатність швидко й адекватно реагувати на зміни, що відбуваються, а з іншого – таку практику, коли організації будь-яким чином витрачали кошти, що надійшли, для того щоб у наступному році не одержали меншого бюджету, не замислюючись, виправдані подібні витрати чи ні, до якого кінцевого результату вони можуть привести. Зміщення акцентів у діяльності публіч-

них організацій саме на *результати*, яке не в останню чергу пов'язане з появою професійного менеджменту, дозволило оптимізувати розподіл ресурсів із погляду на досягнення поставлених завдань, перейти до довгострокового результату й стратегічного менеджменту.

### 3. *Наявність стандартів та індикаторів ефективності.*

Зміщення акцентів у діяльності публічних організацій на результати і впровадження стратегічних підходів потребує від організацій ясного визначення своєї місії, цілей і завдань. Для того щоб відстежувати й оцінювати рух організації до їхнього досягнення, оцінювати кінцеві результати діяльності, необхідні чіткі й зрозумілі індикатори ефективності, що відображають певні стандарти. У новому публічному менеджменті вимірювання ефективності є обов'язковим і невід'ємним аспектом організаційної діяльності, хоча здійснювати це значно суужніше, ніж у приватному секторі.

4. Тенденція до *дезагрегування організаційних одиниць* у публічному секторі. Дана тенденція виникла багато в чому як наслідок того, що в новому публічному менеджменті діяльність організацій сфокусовано навколо завдань, а не функцій, навколо кінцевих результатів, а не процедур. Це вимагає певних змін у самих організаціях, як якісних, так і кількісних. До другого типу змін саме й належить *дезагрегування*, основна мета якого – зробити організації (чи підрозділи) більш гнучкими і, деякою мірою, більш керованими, що дозволяє підвищити їхню адаптивність, реактивність і ефективність.

5. Упровадження елементів *конкуренції* у публічному секторі. Звичайно існування "повноцінної" конкуренції в публічному секторі не уявляється можливим унаслідок специфіки послуг, що надаються публічними організаціями. Проте деякі елементи конкуренції, а саме зовнішні підряди й тендерні процедури, широко й успішно використовуються в новому публічному менеджменті, що дозволяє як підвищити якість послуг, так і знизити витрати на їхнє забезпечення.

6. Широке *запозичення й адаптація управлінських практик приватного сектору*, однак з урахуванням специфіки публічного сектору й відмінностями між цими двома секторами.

7. Акцентування на більшій *дисципліні й ощадливості* у використанні ресурсів. Дана риса нового публічного менеджменту з'явилася як закономірний наслідок оцінювання ефективності діяльності публічних організацій, яка раніше була відсутня, перенесенню уваги з процедур на кінцеві результати й підвищення особистої відповідальності керівників.

Загальні принципи організації державного управління в рамках моделі *new public management*, як стверджується в роботі [187], були сформульовані відомими ідеологами й практики цих реформ Д. Осборном і Т. Геблером, вони назвали їх принципами відновлення сучасних систем державного управління (табл. 8.5).

Таблиця 8.5

### Принципи відновлення сучасних систем державного управління

| № п/п | Принципи   |
|-------|--|
| 1     | Розвиток конкуренції між виробниками та постачальниками суспільних послуг  |
| 2     | Розширення прав громадян, передача контролю за діяльністю урядових закладів з рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадянам   |
| 3     | Оцінювання роботи установ не за витратами, а за вигодами, результатами   |
| 4     | Управління за цілями (місією), а не законами й правилами   |
| 5     | Переосмислення самого поняття "клієнт державної установи" – перетворення клієнтів у вільних споживачів, надання їм вибору між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла тощо |
| 6     | Запобігання виникненню проблем   |
| 7     | Заробляти більше, ніж витратити  |
| 8     | Децентралізація управління, внесення в роботу духу співробітництва й взаємодопомоги  |
| 9     | Надання переваги ринковим механізмам всупереч бюрократичним  |
| 10    | Зосередження не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні вирішення проблем, що виникають у суспільстві всіма секторами – державним, приватним і некомерційним                      |

Отже, *new public management* – це модель публічного управління, в основі якої лежить запозичення методів корпоративного управління, які застосовуються у бізнесі та некомерційних організаціях. Ця модель управління орієнтована на підвищення гнучкості вироблення та прийняття рішень у державному апараті, зменшення його ієрархічності, делегуванні повноважень на нижчий рівень прийняття управлінських рішень та посилення механізмів зворотного зв'язку між державою та громадянами.

### Контрольні запитання

1. Визначте поняття "публічне управління" та "публічний менеджмент"
2. Наведіть еволюцію моделі управління у державному секторі.
3. Визначте предметну сферу науки "Публічний менеджмент".



4. Розкрийте співвідношення управління (адміністрування) та менеджменту, а також публічного управління (адміністрування) та публічного менеджменту.

5. Охарактеризуйте публічний менеджмент як напрям наукових досліджень, сукупність знань, сферу діяльності та навчальну дисципліну

6. Наведіть передумови *new public management* та його засади

### **План семінарського заняття**

1. Основні підходи до розуміння публічного менеджменту та його еволюція.

2. Предметна сфера публічного менеджменту. Методологічна основа науки "Публічний менеджмент".

3. Співвідношення управління (адміністрування) та менеджменту, а також публічного управління (адміністрування) та публічного менеджменту.

4. Публічний менеджмент як напрям наукових досліджень, сукупність знань, сфера діяльності та навчальна дисципліна.

5. Передумови *new public management* та його засади.

### **Контрольні запитання для самостійної роботи**

1. Охарактеризуйте основні підходи до розуміння публічного менеджменту.

2. Розкрийте сутність основних етапів еволюції публічного менеджменту.

3. Охарактеризуйте сферу публічного менеджменту.

4. Визначте сутність методологічної основи науки "Публічний менеджмент".

5. Дайте характеристику співвідношення управління (адміністрування) та менеджменту, а також публічного управління (адміністрування) та публічного менеджменту.

6. Визначте сутність публічного менеджменту як напряму наукових досліджень, сукупності знань, сфери діяльності та навчальної дисципліни.

7. Назвіть передумови *new public management* та його засади.

## 9. **Форми сучасної адміністративної діяльності.** **Адміністративна діяльність конкурентної** **спрямованості**

### 9.1. **Поняття, зміст та основні напрями сучасної** **адміністративної діяльності**

Одним із основних системоутворюючих компонентів управлінської діяльності в системі публічного управління є адміністративна діяльність. Цей вид людської діяльності визначають також як систематичну, безперервну організацію, що спрямована на збереження соціальної системи, її зміцнення, розвиток.

Категорію "діяльність" більшість науковців розуміють як спосіб існування соціальної дійсності. У цьому разі зміст людської діяльності в найбільш широкому розумінні – це процес взаємодії між суб'єктом і об'єктом з метою цілеспрямованого перетворення людиною тих чи інших матеріальних чи ідеальних форм буття [15].

У сучасному філософському словнику зазначено, що діяльність виникає в трьох основних видах: матеріальна, духовна, суспільно-політична. Елементами діяльності є люди, їх потреби та інтереси, предмети діяльності, мотиви, цілі, способи та форми її здійснення [108].

Як було зазначено у п. 8.1, ще В. Вільсон виділив у публічному управлінні два види діяльності (функцій): політичну та адміністративну.

Етимологічний словник української мови зазначає, що слово "адміністративний", "адміністрація" походять від латинського *administratio*, що означає прислужування, допомога, керування. Адміністрація і є похідним від дієслова *administro* – прислугуюю, допомагаю, керую, завідую, утвореного від префікса "ad-" ("при-, до-") і дієслова *ministro* (служу, керую), що походить від *minister* – слуга, помічник [40, с. 49].

Адміністративний – той, що пов'язаний з управлінням, адміністрацією. Адміністрація (лат. *administration* – управління, керівництво) – 1) сукупність державних органів, що здійснюють функції управління; 2) посадові особи управління, керівний склад установи, організації, підприємства; 3) розпорядники, відповідальні улаштовувачі будь-чого [68, с. 23].

Найчастіше адміністративну діяльність пов'язують із державним управлінням, в тому числі з державною (адміністративною) владою.

Державну адміністративну владу можна трактувати у двох основних аспектах [130]:

в юридичному, розуміючи під нею право і можливість офіційних керівників управляти будь-ким, підкоряти своїй волі інших людей, видавати владні акти;

в політологічному, коли дане поняття охоплює комплекс політико-правових явищ і, насамперед, публічну адміністрацію, компетенцію її органів і службовців, її діяльність.

Там, де виникають великі постійно діючі соціальні організації, з'являється адміністрація, адміністративна влада.

Французький вчений Р. Драго, на якого посилаються у роботі [130], дає таке визначення адміністрації: "Адміністрація – сукупність людських і матеріальних засобів, спрямованих забезпечувати під керівництвом політичної влади виконання і застосування законів ... Цілі адміністрації ніколи не бувають первинні, вони завжди вторинні і полягають у виконанні завдань, доручених їй основоположними державними органами".

Ознаки адміністративної влади наведені в табл. 9.1.

Таблиця 9.1

### Ознаки адміністративної влади\*

| № п/п | Ознаки  |
|-------|---|
| 1     | 2   |
| 1     | Вторинність адміністративної влади, її підлегле положення, залежність від вищої влади   |
| 2     | Організуючий характер адміністративної влади. Вона необхідна для налагодження складної мережі громадських зв'язків в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах, у творчій і охоронній діяльності. У ній зосереджена вся реальна практична робота зі здійснення законів, актів вищого керівництва. Вона переводить політичні проблеми в організаційні. Адміністративна влада зобов'язана об'єднувати енергію, зусилля громадян, наводити порядок і в нормальних, і в екстремальних умовах |
| 3     | Адміністративна діяльність  |
| 4     | Адміністративна влада має універсальний характер у часі і просторі, тобто здійснюється скрізь, де функціонують людські колективи. Вона безпосередньо організовує оборону країни, охорону державної та громадської безпеки, діяльність державних підприємств і установ, здійснює загальне керівництво недержавними організаціями (реєстрація, ліцензування, оподаткування, контроль), за допомогою правових норм впливає на громадян та організації  |

| 1  | 2   |
|----|---|
| 5  | Наявність у безпосередньому віданні адміністративної влади величезних ресурсів – правових, інформаційних, економічних, технічних, ідеологічних, організаційних  |
| 6  | <p>Розпорядження діями людей, природними та іншими ресурсами, щоб організувати виробництво, освіту, охорону здоров'я та ін. Однак, відаючи величезними ресурсами, державна адміністрація безпосередньо їх не використовує, вона не виробляє продукцію, не лікує, не вчить.</p> <p><i>Адміністративна влада</i> – це виконавчо-розпорядча влада, в процесі виконання повелінь вищої влади вона видає величезну кількість розпоряджень – адміністративних актів (про виділення, прийом, призов, заохочення, накладення стягнень та ін.)</p>   |
| 7  | У безпосередньому віданні державної адміністрації знаходяться збройні сили, поліція (міліція), органи держбезпеки, спеціалізовані примусові установи. Суб'єкти адміністративної влади використовують наявні у них фактичні і правові можливості для здійснення позасудового, адміністративного примусу. Таким чином, адміністративна влада розкладається на розпорядчу владу та примусову   |
| 8  | На відміну від інших влад, адміністративна влада організаційно єдина, її нижчі ланки підпорядковані вищим, вона поділяється на ієрархічні рівні   |
| 9  | <p>Реалізація адміністративної влади вимагає великого числа професіоналів і раціональної організації їхньої праці. Основна фігура в адміністрації – чиновник. Адміністративна влада – влада чиновників.</p> <p>Часто виникає питання: як співвідносяться близькі за змістом поняття "адміністративна влада" і "виконавча влада"? Виконавча влада – це адміністративна влада в умовах правової держави, демократично організованого суспільства. Світовий досвід свідчить про те, що адміністративна влада завжди прагне до розширення свого впливу, своїх повноважень, свого апарату, числа чиновників. Її безконтрольність тягне бюрократизацію суспільства, корупцію, адміністративне свавілля. Тому за умови послідовної реалізації принципу поділу влади організуюча, універсальна, професійна ієрархічна адміністративна влада набуває дві нові ознаки: вона стає підзаконною і підконтрольною</p> |
| 10 | Підзаконність. Адміністративна влада виступає як вторинна щодо представницьких (законодавчих) органів, які визначають її структуру, повноваження її органів, навіть якщо носії виконавчої влади обираються безпосередньо народом (президент, губернатор і т. д.). Владні акти, які вони видають (навіть укази Президента), підзаконні, вони розвивають, уточнюють, деталізують, застосовують у конкретній обстановці закон. Дії адміністрації не можуть суперечити закону і є його виконанням. Тому органи називають виконавчими, а владу – виконавчою  |
| 11 | Підконтрольність. В умовах правової держави значно змінюються обсяг і форми контролю за діяльністю виконавчої влади. Її підконтрольність набуває якісно іншого характеру. В минулому її контролював монарх і уповноважені ним чиновники: прокурори та інші представники вищої влади. Це був контроль за підлеглими, здійснюваний згори, найчастіше, контроль одних чиновників за іншими.  |

| 1 | 2   |
|---|---|
|   | <p>У правовій державі виконавча влада не підпорядкована іншим видам влади, вона самостійна, але її вправі контролювати всі існуючі влади: і парламенти, і суди, й інші органи, які не належать до жодної з трьох гілок державної влади (прокуратура, рахункова палата, уповноважений з прав людини та ін.).</p> <p>Рівень підконтрольності державної адміністрації різко зростає в умовах розвиненої демократії та її проявів: свободи слова, права на отримання інформації, багатопартійності та ін. Обов'язок виконавчої влади звітувати з певних питань перед представницькою владою впливає з природи виконавчої влади як такої влади, що виконує закон</p> |

\* *Примітка.* Складено на основі [130].

Отже, аналізуючи ознаки, що наведені у табл. 9.1, можна зазначити, що перші дев'ять ознак притаманні адміністративній владі взагалі, а дві останні – тільки її зрілому різновиду – виконавчій владі правової держави.

Адміністративна діяльність, будучи різновидом управлінської діяльності, спрямована на організацію і управління різними процесами.

На думку, яка подана в роботі [110], поняття "управлінська діяльність" є ведучою, спрямовуючою серед інших видів діяльності, тому що є свідомо здійснюваною людською діяльністю, спрямованою на ефективне функціонування здійснюваних робіт (індивідуально або колективно) з досягнення тих або інших цілей, рішення відповідних завдань, виконання функцій.

Отже, адміністративна діяльність – це діяльність працівників апарату управління, яка здійснюється в рамках визначеної посади та за відповідною технологією.

Посадова діяльність управлінських працівників за своєю технологією поділяється на три основних цикли, у рамках яких виконуються різні операції і процедури (табл. 9.2).

Виходячи з системного підходу адміністративна діяльність як один із видів управлінської діяльності притаманна лише соціальним системам, де в процесі її здійснення використовуються переважно адміністративні методи управління, які отримали ще назву організаційно-розпорядчих методів. Це методи, що ґрунтуються на силі та авторитетові адміністративної влади, тобто указів, постанов, наказів, розпоряджень, вказівок, інструкцій, які дозволяють організувати та регламентувати діяльність й підтримувати дисципліну.

## Основні цикли технології посадової діяльності управлінських працівників

| № п/п | Цикли            | Характеристики   |
|-------|------------------|--|
| 1     | Інформаційний    | Пошук, збір, передача, обробка, збереження усіх видів інформації. Цим переважно займаються спеціалісти і технічні виконавці  |
| 2     | Логіко-розумовий | Вироблення і прийняття управлінських рішень (дослідження, науково-технічні й інші розробки, техніко-економічні розрахунки, прогнози, вироблення рішень). В основному цим займаються спеціалісти і керівники  |
| 3     | Організаційний   | Організаційно-управлінський вплив на об'єкт управління для реалізації рішення. Підбор і розміщення кадрів, інструктаж, доведення завдань до виконавців, оперативне планування, організація трудових процесів персоналу, координація, контроль виконання і т. д. Цим займаються керівники |

У свою чергу, адміністративні методи є компонентом системи методів управління, до яких також належать економічні, соціально-психологічні та інші методи, які застосовуються у комплексі під час здійснення управлінських впливів.

Адміністративна діяльність має бути забезпечена методично, функціонально, організаційно, технологічно, ресурсно тощо. Отже, всі компоненти адміністративної діяльності в процесі її здійснення мають бути взаємопов'язані у цілісну систему.

## 9.2. Поняття форми адміністративної діяльності та її співвідношення з функцією управління.

### Класифікація форм адміністративної діяльності

#### 9.2.1. Поняття форми адміністративної діяльності та її співвідношення з функцією управління

Зовнішнє вираження управлінської (адміністративної) діяльності у конкретних практичних діях іменується формою управління (форма як категорія – це зовнішнє вираження будь-якого змісту).

Формою державного управління треба вважати будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів і службових осіб, котрі здійснюються з метою реалізації функцій управління. Так, функція підбору, розстановки, підготовки кадрів

реалізується через такі форми управлінської діяльності, як призначення (обрання) на посаду, заміщення такої за конкурсом, за контрактом, атестації службовців, проведення науково-практичних конференцій з обміну досвідом тощо. Більшість дій на шляху реалізації "кадрової" функції знаходить своє вираження у такій основній формі управлінської діяльності, як юридичні акти управління [126].

Змістом управлінської діяльності є реалізація управлінських функцій.

Поняття "функція" є одним із широко розповсюджених у теорії та практиці управління понять. У поняття "функція управління" вкладають різний сенс залежно від того, який аспект розглядається. Однак у кожному разі функція управління є зовнішнім виявленням управлінських відносин, тобто особливим видом діяльності, що відображає напрями або стадії здійснення цілеспрямованого впливу на відношення людей, які з'єднані в організацію. Іншими словами, *функція управління* – це область роботи на об'єкті, яка включає сукупність рішень, дій або процесів, що об'єднуються спільністю завдань з управління як у цілому, так і за окремими складовими.

У теорії управління прийнято процес управління складати з таких функцій, як *планування, організації, контролю, координації та мотивації*, які прийнято називати *загальними функціями*. Ці п'ять функцій управління утворюють управлінський цикл і поєднуються зв'язуючими процесами комунікації та прийняття рішення. Керівництво (лідерство) прийнято розглядати як самостійну діяльність. Воно є можливістю впливу на окремих працівників або на групи працівників таким чином, щоб вони працювали в напрямку досягнення цілей.

*Загальні функції* не залежать від об'єкта управління й відображають характер діяльності суб'єкта управління щодо об'єкта. Загальними функціями управління виявляється сутність процесу управління, та ними відображається управлінський цикл.

Зміст управління тісно пов'язаний з характером конкретного об'єкта управління (організації, сфери діяльності тощо), його цілями та завданням, конкретними видами діяльності та іншими факторами, які характеризують цей об'єкт. Тому зміст управління відображається у *конкретних функціях* управління. З цього випливає, що конкретні функції визначаються об'єктом управління.

Якщо загальні функції управління показують напрям впливу всієї управлінської системи на систему, якою управляють, в цілому, то конкрет-

ні функції пов'язують загальні функції з діяльністю окремого об'єкта або його ланок управління (департаментів, відділів, бюро, функціональних керівників тощо), чітко встановлюють їх взаємозв'язки з відповідними елементами системи, якою управляють, та оточуючого середовища.

Аналіз проблем управління з точки зору його функцій складає основу для встановлення робіт за кожною з них, визначення кількості управлінців і в кінці кінців проектування власне структури та організації апарату управління.

Слід розрізняти поняття "функція управління" та "функції організації", "функції структурних підрозділів організації", "функції управлінського апарату" і таке інше.

Функції управління практично втілюються у життя через різного характеру дії правочинних представників органу управління – службових осіб.

Кореляцію "функція управління" та "форма управління" опосередковує компетенція державного органу (проявом якої є владне повноваження її представника — службової особи).

### 9.2.2. Класифікація форм адміністративної діяльності

Прийнято розрізняти чотири форми управлінської діяльності (табл. 9.3).

Наведена у табл. 9.3 класифікація державно-управлінської діяльності становить схематичне моделювання реальності, що не виключає певної умовності, оскільки наявні й інші класифікації.

Загальноновизнаної класифікації форм управлінської діяльності, як зауважується у роботі [132], немає.

Таблиця 9.3

#### Форми управлінської діяльності\*

| № п/п | Форми                                | Характеристика  |
|-------|--------------------------------------|---|
| 1     | 2                                    | 3   |
| 1     | Видання нормативних актів управління | Видання нормативних актів управління є особливою формою діяльності органів виконавчої влади, яка передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання закону шляхом установлення певних правил у сфері державного управління. Встановлення норм права підзаконного характеру в процесі діяльності органів виконавчої влади – це адміністративна нормотворчість, яку здійснюють органи виконавчої влади у формі видання нормативних актів управління. Це зумовлено тим, що загальні |



| 1 | 2   | 3   |
|---|---|---|
|   |   | норми та правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всі аспекти життя суспільства, відрегулювати суспільні відносини в усіх подробицях. Тому виникає необхідність у конкретизації та деталізації норм на стадії їх застосування. Конституція та чинне законодавство України є правовою основою для видання актів управління   |
| 2 | Видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління | Видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління близьке до нормативного, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що індивідуальні акти управління встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів управлінських відносин і їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноактного їх застосування. Індивідуальними актами є, наприклад, видання наказу про призначення державного службовця на посаду, видача дозволу на носіння зброї, на полювання, на управління транспортними засобами тощо.<br>Індивідуальним актам управління, так само як і нормативним, притаманні владність і підзаконність, вторинність відносно закону. Видання нормативних та індивідуальних актів – це основні правові форми здійснення виконавчої влади   |
| 3 | Проведення організаційних заходів   | Проведення організаційних заходів є однією з форм управлінської діяльності. Організаційні дії складають необхідний чинник управлінської діяльності в усій системі органів виконавчої влади держави. Ці заходи здійснюються систематично, постійно й спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних систем управління. Їх не пов'язано з виданням правових актів і здійсненням юридично значущих дій. Організаційні заходи не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративних правовідносин.<br>Різноманітність конкретних форм здійснення організаційних заходів визначається сферою або галуззю управління, особливостями керованих об'єктів, їх специфічним правовим статусом. Щодо органів виконавчої влади безпосередніми організаційними діями можуть бути: а) роз'яснення змісту й мети законодавчих та інших правових актів або тих чи інших заходів; б) інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб); в) розроблення програм, підготовка та проведення нарад, конференцій тощо |
| 4 | Здійснення матеріально-технічних операцій                                 | Виокремлюють такі матеріально-технічні операції:<br>а) діловодські (всі операції, які пов'язано з виготовленням документів органами управління та яким притаманний технічний характер — листування, передрук, розмноження тощо);  |

| 1 | 2 | 3   |
|---|---|---|
|   |   | б) безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо вони мають матеріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів або майна, видачу виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення і т. д.);<br>в) реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів і подій у сфері управління);<br>г) статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил);<br>ґ) інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, дача відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів);<br>д) з систематизації матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб);<br>е) інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних технологій у різних ланках державного управління) |

\* *Примітка.* Складено на основі [132].

Є й інший схематичний варіант класифікації форм управлінської діяльності, а саме:

а) правові форми, пов'язані з установленням і застосуванням норм права, наприклад, видання нормативних та індивідуальних актів управління;

б) неправові форми, тобто проведення тих чи інших управлінських дій, безпосередньо не пов'язаних з прийняттям юридичних актів управління, наприклад, проведення організаційних заходів і здійснення матеріально-технічних операцій.

### 9.3. Правові та неправові форми державного управління

Реалізація державно-владних повноважень здійснюється як у правових, так і неправових формах.

У першому випадку спостерігається більш повна юридична регламентація (часто вона набуває значення юридичного факту), скрупульозний підбір методів реалізації приписів актів управління, передбачається юридична відповідальність за порушення (невиконання) таких.

Форми ж другої групи теж пов'язані з компетенцією органу, державно-владним повноваженням його представників, проте це повноваження

виявляє себе не як пряме юридичне веління, а опосередковано через позаюридичні засоби, і лише їхні передумови та результати можуть бути юридично зафіксовані.

Основні правові форми, які використовують органи виконавчої влади для реалізації своїх владних повноважень у процесі державного управління наведені у табл. 9.4.

Таблиця 9.4

**Правові форми, які використовують органи виконавчої влади для реалізації своїх владних повноважень у процесі державного управління \***

| № п/п | Правові форми  |
|-------|--|
| 1     | Видання адміністративно-правових актів (правових актів управління)   |
| 2     | Укладання договорів (наприклад, адміністративних договорів, міжнародних угод)  |
| 3     | Вчинення інших юридично значимих дій, що викликають певні правові наслідки (складання звітів, реєстрація фактів, видача довідки про місце роботи, складання адміністративних протоколів і т. д.) |

\* *Примітка.* Складено на основі [226].

Для досягнення поставлених перед ними завдань суб'єкти виконавчої влади видають величезну кількість правових актів. Із їх допомогою встановлюються нові юридичні норми, змінюються або скасовуються старі (правотворча діяльність), формуються нові правовідносини, змінюються, припиняються раніше діяли (правозастосовна діяльність).

До правових форм належать специфічні прояви реалізації виконавчої влади (табл. 9.5).

Таблиця 9.5

**Специфічні прояви реалізації виконавчої влади як правові форми, які використовують органи виконавчої влади для реалізації своїх владних повноважень у процесі державного управління \***

| № п/п | Специфічний прояв реалізації виконавчої влади як правова форма       |
|-------|--|
| 1     | 2  |
| 1     | Укладання суб'єктами виконавчої влади цивільно-правових договорів    |
| 2     | Участь органів виконавчої влади як позивачів чи відповідачів у судах |

| 1 | 2   |
|---|---|
| 3 | Діяльність адміністрації із забезпечення громадського порядку (через організацію і використання добровільних народних дружин з охорони громадського порядку, товариських судів) |
| 4 | Установлення центральними та місцевими органами виконавчої влади численних і різноманітних загальнообов'язкових правил  |
| 5 | Застосування виконавчої владою різних економічних санкцій, заходів адміністративного примусу до порушників юридичних заборон галузевого, відомчого характеру                    |

\* *Примітка.* Складено на основі [226].

Неправові форми управлінської діяльності – це форми діяльності безпосередньо не пов'язані із правовими наслідками, у результаті їх застосування не виникають адміністративно-правові відносини (табл. 9.6).

Таблиця 9.6

### Неправові форми управлінської діяльності \*

| № з/п | Неправові форми  |
|-------|--|
| 1     | Організаційні дії (проведення нарад, зборів, обговорень, перевірок, розробка прогнозів, програм, здійснення бухгалтерського, статистичного, податкового обліку, проведення прес-конференцій тощо)      |
| 2     | Матеріально-технічні операції (діловодство, виконання постанов про застосування заходів адміністративного примусу, адміністративних стягнень, складання довідок, звітів, видання юридичних актів тощо) |

\* *Примітка.* Складено на основі [226].

Правові та неправові форми взаємодоповнюють одна одну в процесі реалізації функцій державного управління.

## 9.4. Управління проектним циклом державних політик і програм як форма сучасної адміністративної діяльності

Однією з форм сучасної адміністративної діяльності є управління проектним циклом державних політик і програм.

Загалом державна політика в будь-якій сфері є відповіддю на практичні проблеми осмислення та контролювання комплексного характеру суспільства. У найзагальнішому вигляді державну політику визначають як основні принципи, норми та діяльність зі здійснення державної влади [188].

У науковій літературі існують різні трактування державної політики. Зокрема, західний дослідник Л. Пал визначає державну політику як "напрямок дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємно пов'язаних проблем" [72, с. 22]. Інші західні дослідники Б. Гогвуд та Л. Ган зазначають, що державну політику необхідно відрізнити від щоденних рішень, які приймають державні органи [28]. По-перше, державна політика має більший масштаб, ніж рішення, вона (політика) є суттю послідовності рішень. По-друге, якщо рішення можуть виробляти самі організації, окремі агенти, то державна політика зазвичай передбачає взаємодію багатьох агентів і організацій та встановлення складних взаємозв'язків між ними. Дослідження державної політики передбачає простеження множинних зв'язків між багатьма індивідами, групами та організаціями. І хоча накопичення рішень протягом певного часу може скласти певну мозаїку політики, майже завжди впровадження тієї чи тієї з них має цілеспрямований характер. Варто також зазначити: державна політика не завжди поширюється на все суспільство, вона часто регулює лише певні сфери, тобто передбачає вплив на визначену суспільну групу. Отже, державною називається вона передусім завдяки своєму походженню [188].

Найбільш змістовним є трактування поняття "державна політика", наведене у роботі [112, с. 5–6] Е. Янг і Л. Куїнн (табл. 9.7).

Таблиця 9.7

### Трактування поняття "державна політика"

| № п/п | Трактування  |
|-------|--|
| 1     | 2  |
| 1     | Державна політика – це дії, що їх реалізує владний орган, який має законодавчі, політичні та фінансові повноваження це робити  |
| 2     | Державна політика – це реакція держави на реальні життєві потреби чи проблеми, тобто така політика намагається реагувати на конкретні потреби або проблеми суспільства чи суспільних груп, наприклад, громадян, недержавних організацій чи органів влади                           |
| 3     | Державна політика зорієнтована на досягнення мети, тобто намагається досягти кількох визначених цілей у спробі розв'язати або розглянути певні проблеми чи потреби в конкретному суспільстві   |
| 4     | Державна політика – це курс дій, тобто не одне певне рішення, дія чи реакція, а ретельно розроблений підхід або стратегія  |
| 5     | Державна політика – це рішення щось робити або рішення нічого не робити, що означає: визначена політика може привести до дій у спробі розв'язати проблему або ж базуватися на переконанні, що проблему буде розв'язано в рамках поточної політики, тобто не привести до жодних дій |

| 1 | 2   |
|---|---|
| 6 | Державна політика здійснюється одним або групою акторів, тобто політику може реалізовувати один представник влади чи владний орган або багато гравців |
| 7 | Державна політика передбачає обґрунтування дій, тобто, як правило, містить пояснення логіки, на якій вона ґрунтується                                 |
| 8 | Державна політика – це рішення, що вже ухвалене, а не намір чи обіцянка   |

Вітчизняний учений Г. Атаманчук визначає державну політику як сукупність цілей та завдань, які практично реалізуються державою, і засобів, що використовуються при цьому [16]. З огляду на це, І Петренко у роботі [188] робить висновок, що державну політику слід розглядати і як один із видів державно-управлінської діяльності.

Синтезуючи різні підходи щодо визначення поняття "державна політика" І. Петренко у роботі [188] намагається надати комплексне визначення, а саме: *державна політика* – це діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів і методів, що передбачає розробку, законодавче закріплення та впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв'язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства. Вагоме місце в державній політиці належить структуруванню інтересів різних груп населення та пошуку компромісу між ними, адже остаточне рішення має максимально наближати суспільний гаразд.

У процесі вироблення державної політики виокремлюють п'ять етапів (табл. 9.8).

Таблиця 9.8

### Етапи вироблення державної політики \*

| № етапу | Назва та зміст етапу   |
|---------|--|
| 1       | 2  |
| 1       | <i>Ініціювання політики</i> – визначення та аналіз суспільних проблем, формування цілей і пріоритетів державної політики; виокремлюють два види суспільних проблем: ті, що перебувають під контролем влади і розв'язуються нею, і ті, що виникають у суспільстві, але поки що – поза політичною увагою |
| 2       | <i>Формування політики</i> – розробка державної політики, що передбачає узгодження інтересів, цілей і засобів їх досягнення  |
| 3       | <i>Ухвалення політики</i> – легітимізація та фінансування державної політики, що передбачають закріплення розробленої політики в низці рішень і програм  |

| 1 | 2   |
|---|---|
| 4 | <i>Реалізація політики</i> – здійснення та моніторинг державної політики, що передбачає комплекс заходів із впровадження прийнятих рішень і програм   |
| 5 | <i>Оцінка політики</i> – оцінка державної політики, спрямована на перевірку її ефективності та якості, й регулювання державної політики; наслідком цього етапу може бути або коригування, або відмова від упроваджуваної політики |

\* *Примітка.* Складено на основі [188].

Реалізація державної політики здійснюється найчастіше за допомогою державних програм та проектів, метою яких є впровадження державних рішень у життя.

У практиці публічного управління під час розробки та реалізації державних програм доцільно використовувати концепцію проектного менеджменту (*project management*), в основі якої лежить програмно-цільовий підхід, який передбачає формування і організацію виконання цільових комплексних програм, що становлять комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на досягнення конкретних цілей.

Цільова комплексна програма за концепцією проектного менеджменту розглядається як складна комбінація проектів (мультипроектів і мегапроектів). Як об'єкт управління вона значно відрізняється від окремого проекту або сукупності слабко пов'язаних між собою проектів та потребує єдиного керівництва, централізованого за функціями стратегічного планування, фінансування, моніторингу, координації, правового забезпечення [27].

Прикладами можуть бути державні інноваційні програми, а саме: створення науково-технічного комплексу, технологічний прорив у новому напрямі та підвищення науково-технічного престижу національної економіки, конверсія воєнного виробництва, технічне переоснащення галузі, поліпшення екологічної обстановки та ін. Формування державних програм потребує об'єднання науково-технічних організацій, промислових підприємств, фінансових установ, інфраструктури, адміністрації регіонів і держави, а в багатьох випадках – і міждержавних угод.

Отже, управління проектами на сьогодні є однією з найбільш актуальних та прогресивних управлінських технологій, які розвиваються і сферою яких стали державні політики і програми.

*Методологія проектного менеджменту* передбачає розробку, реалізацію та розвиток проекту як складної системи, що відтворюється та функціонує в динамічному зовнішньому середовищі.

Головними елементами проекту є:  
 задум, ідея (проблема, завдання);  
 засоби їх реалізації (вирішення проблеми);  
 результати, що здобуваються в процесі реалізації проекту [225].

Виділяють чотири фази проекту, що послідовно чергуються протягом його життєвого циклу:

концепція проекту (формування задуму (ідеї), постановка завдань);  
 розробка та підготовка проекту;  
 реалізація проекту;  
 закінчення проекту [225].

Кожна з фаз, у свою чергу, характеризується набором більш-менш сталих елементів та певною технологією виконання.

Загальна *технологія управління проектом* та її елементи подана у табл. 9.9.

Таблиця 9.9

**Загальна технологія управління проектом та її елементи \***

| № етапу | Елемент загальної технології управління проектом                     |
|---------|--|
| 1       | Формулювання завдань проекту   |
| 2       | Обґрунтування проекту  |
| 3       | Розробка структури проекту   |
| 4       | Визначення обсягів та джерела фінансування                           |
| 5       | Складання калькуляції витрат (кошторису виконання робіт)             |
| 6       | Визначення термінів виконання робіт                                  |
| 7       | Складання графіка реалізації проекту                                 |
| 8       | Розрахунок та розподіл ресурсів                                      |
| 9       | Підбір команди виконавців проекту                                    |
| 10      | Управління якістю  |
| 11      | Управління ризиками  |
| 12      | Організація виконання проекту  |
| 13      | Підготовка та укладання контрактів                                   |
| 14      | Підтримання зв'язків із замовниками та споживачами продукції проекту |
| 15      | Контроль за виконанням проекту тощо                                  |

\* *Примітка.* Складено на основі [225].

Проектний підхід в адміністративній діяльності доцільно застосовувати тоді, коли чітко визначені:

завдання проекту та кінцевий результат;  
 виділені чи наявні ресурси;  
 часові рамки та обмеження [225].



Випадки, коли доцільне застосування проектного підходу, наведено у табл. 9.10.

Таблиця 9.10

**Випадки, коли доцільне застосування проектного підходу\***

| № п/п | Випадок, коли доцільне застосування проектного підходу   |
|-------|--|
| 1     | Під час створення об'єктів, складність та масштаби яких більші від звичайних   |
| 2     | У ході побудови ексклюзивних об'єктів  |
| 3     | У процесі створення об'єктів, пов'язаних між собою чітко визначеним кінцевим результатом   |
| 4     | У разі виконання робіт із жорсткими вимогами щодо строків і витрат   |
| 5     | У ході побудови "бездефектних" об'єктів (АЕС) та виконанні робіт із надвисокими технічними характеристиками (космічні проекти)   |
| 6     | Під час подолання кризових явищ  |
| 7     | Коли виключено високі винагороди (у разі успіху) чи втрати (внаслідок провалу) проекту   |
| 8     | У процесі розробки та реалізації складних народногосподарських програм, що характеризуються багатоаспектністю та різноспрямованістю компонентів (загальнодержавні та галузеві програми, реформи в різних сферах соціально-економічного життя та ін.) |

\* Примітка. Складено на основі [225].

На основі концепції управління проектами можна розробляти проекти щодо будь-яких сфер публічного управління (табл. 9.11).

Таблиця 9.11

**Сфери публічного управління, де доцільно застосовувати концепцію управління проектами\***

| Сфери      | Різновиди проектів  |
|------------|---|
| Політична  | Проекти законодавства та правового регулювання, удосконалення інституту влади, доктрини оборони та безпеки тощо   |
| Економічна | Проекти приватизації, реформування та створення нових підприємств; проекти розвитку паливно-енергетичних систем; створення екологічних систем регіонів та галузей; проекти демонополізації, розвитку приватного сектору; проекти оздоровлення фінансової системи тощо |
| Соціальна  | Проекти страхування та соціального забезпечення; проекти забезпечення житлом; пенсійні проекти  |
| Інші       | Освітні проекти, проекти охорони здоров'я, проекти медичного обслуговування, проекти подолання технологічної відсталості тощо   |

\* Примітка. Складено на основі [225].

Головні аргументи щодо доцільності застосування концепції управління проектами для розробки та здійснення програм і проектів у сфері державного управління наведено у табл. 9.12.

Таблиця 9.12

**Головні аргументи щодо доцільності застосування концепції управління проектами для розробки та здійснення програм і проектів у сфері державного управління\***

| № п/п | Аргументи  |
|-------|--|
| 1     | 2  |
| 1     | Розробка та втілення державних програм незалежно від рівня, враховуючи їх складність та багатоаспектність, вимагає в сучасних умовах застосування інструментів проектного менеджменту  |
| 2     | Управління проектами є універсальною концепцією, що може застосовуватись для здійснення будь-яких проектів в усіх галузях та напрямках, починаючи з освіти, науки та медицини і завершуючи важкою промисловістю, збройними силами та оборонним комплексом  |
| 3     | Методи та інструменти проектного менеджменту у професійному управлінні є на сьогодні одними з найбільш досконалих, апробованих та відпрацьованих у світовій практиці, що створює сприятливі умови для запозичення передового досвіду, швидкої адаптації до національних умов та ефективного застосування |
| 4     | На основі управління проектами можна ефективно вирішити проблему контролю (причому як з боку державних органів, так і з боку громадськості) термінів і особливо витрат   |
| 5     | Результати робіт у контексті управління проектами мають бути конкретними і бути не просто продуктом, а системою цілей, яких необхідно досягти в процесі виконання проекту, що значно посилює можливості практичного використання методології та методів управління проектами                             |
| 6     | У ході реалізації програм у державній сфері досить часто задіяні багато структур та органів; неможливість нормальної координації між ними може повністю паралізувати хід робіт; механізми управління проектами дають змогу вирішити цю проблему  |
| 7     | Існує коло проблем, які або майже неможливо, або вкрай непродуктивно вирішувати в рамках стандартних структур та управлінських технологій; у цих випадках управління проектами може виявитися незамінним   |
| 8     | Методи управління проектами є гнучкими, їх можна застосовувати у будь-яких організаціях і у ході цього гармонійно коригувати зі стратегічним управлінням та організаційною стратегією  |
| 9     | На основі управління проектами можна досить чітко здійснювати контроль та управління ефективністю діяльності, що за інших умов найчастіше є значно ускладненим   |
| 10    | Проектний підхід дає змогу сформувати більш гнучку організаційну структуру управління, що здатна своєчасно реагувати на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища   |
| 11    | Проектний підхід передбачає чіткий розподіл керівництвом цілей, завдань, функцій та обов'язків щодо реалізації проекту, що полегшує оцінювання та підвищує контроль за виконанням завдань підлеглими   |

| 1  | 2  |
|----|--|
| 12 | На основі проектного підходу визначають склад завдань проекту, ієрархічну структуру за принципом "дерева робіт", що дає змогу включити у структуру проекту необхідні та достатні завдання  |
| 13 | Проектний підхід надає можливість здійснення інтегрального оцінювання соціально-економічної корисності проекту за єдиним основним критерієм для отримання узагальненої оцінки ефективності діяльності органу державної влади в певній проблемній сфері |
| 14 | Управління проектами веде до отримання "готового продукту" – кінцевого результату, за яким визначається ступінь задоволення проблем громадян   |
| 15 | Управління проектами використовує стратегію цільового раціонального розподілу та використання проектних ресурсів за критерієм максимізації з метою ефективного управління ними   |
| 16 | За допомогою проектного підходу здійснюється зворотний зв'язок з населенням країни, що дає змогу оцінити діяльність органу державного управління безпосередньо громадянами держави   |

\* *Примітка.* Складено на основі [225].

## **9.5. Регулювання конкуренції як особлива діяльність держави**

Конституція України [7] розглядає підтримку та захист конкуренції як двостороннє правове явище. З одного боку, це особлива діяльність держави, спрямована на забезпечення конкуренції в економіці, а з іншого – економіко-правова гарантія реалізації конституційного принципу права на підприємницьку діяльність, що не заборонена законом.

Регулювання конкуренції здійснюється на основі Конкурентного права [221], відповідно до якого підтримка конкуренції виявляється в обов'язковій діяльності держави в особі її органів та посадових осіб зі створення умов для виникнення розвитку та існування добросовісної економічної конкуренції, а також недопущення зловживанням монопольним становищем на ринку, неправомірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції. Така діяльність держави та уповноважених нею органів надають право підприємцям здійснювати свою господарську діяльність за умов добросовісної конкуренції. Право підприємців на наявність добросовісної конкуренції дає їм можливість вільно конкурувати й вимагати здійснення правомірних дій від своїх конкурентів та інших учасників ринку.

Специфічною особливістю підприємців на наявність добросовісної конкуренції є те, що не всі підприємці зацікавлені в його існуванні. Так, законодавство про захист економічної конкуренції виділяє суб'єктів господарювання, які займають монопольне (домінуюче) становище на ринку.

Пануючи на ньому, вони мають реальну можливість обмежувати доступ на ринок іншим суб'єктам господарювання. Суб'єкти господарювання, які домінують на ринку та мають значну його частку і, як правило, не зацікавлені та навряд чи прагнуть до конкурентної боротьби. Тому держава за допомогою законодавства ставить таких суб'єктів господарювання у певні рамки [221].

Навпаки, підприємці, які прагнуть за рахунок добросовісної конкуренції здобути додаткові економічні переваги, зацікавлені зберегти належний правовий режим і забезпечити наявність добросовісної економічної конкуренції у підприємницькій діяльності. В ході цієї діяльності підприємець стає учасником горизонтальних і вертикальних правовідносин, суб'єктами яких є держава в особі своїх уповноважених органів (посадових осіб) та інші підприємці (табл. 9.13).

Підтримка конкуренції як спеціальна діяльність держави спрямована на те, щоб гарантувати:

- 1) наявність добросовісної конкуренції;
- 2) недопущення зловживання монополієм становищем на ринку, обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції.

Таблиця 9.13

### Види правовідносин у підприємницькій діяльності\*

| Види правовідносин | Зміст  |
|--------------------|--|
| Горизонтальні      | Між суб'єктами господарювання, які діють на конкретному товарному ринку. Ніхто з них не має права здійснювати недобросовісну конкуренцію або вчиняти інші дії, що можуть бути визнані порушенням відповідно до законодавства про захист економічної конкуренції. В іншому разі підприємець, права та охоронювані законом інтереси якого порушено, може захистити їх у судовому або адміністративному порядку   |
| Вертикальні        | виникають між суб'єктами господарювання та органами влади. В їх основу покладено обов'язок держави здійснювати захист конкуренції. Вони мають владний характер та необхідні для забезпечення державного регулювання ринкових відносин. Беручи участь у вертикальних відносинах, органи, на які покладено обов'язок здійснювати захист та підтримку конкуренції, повинні діяти в межах своєї компетенції та на основі дозвільного правового режиму (заборонено все, крім дозволеного законом) |

\* *Примітка.* Складено на основі [221].

Державна підтримка конкуренції – це гарантія прав і свобод підприємців. Вона дає можливість підприємцям вільно здійснювати свою

економічну діяльність. Тому для забезпечення прав і свобод підприємців, а також виконання обов'язку держави з підтримки конкуренції застосовуються законодавчі та організаційні гарантії.

В основу законодавчих гарантій прав і свобод підприємців покладено принципи: єдиного економічного простору; вільного пересування товарів, робіт, послуг; свободи економічної діяльності та підтримки конкуренції [221].

У рамках конкурентних відносин ці гарантії закріплено в законодавстві про захист економічної конкуренції, яке складається з:

положень Конституції України;

законів України;

указів Президента України;

постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також відомчих нормативних актів Антимонопольного комітету України та інших міністерств і відомств.

Саме в законодавстві про захист економічної конкуренції як у цілісній системі нормативних правових актів закріплено конкретні норми, що спрямовані на захист економічної конкуренції; визначено коло державних органів, на які покладено обов'язок здійснювати захист конкуренції на всій території України; передбачено відповідальність за вчинення дій, спрямованих на спотворення, обмеження або усунення конкуренції з ринку.

До організаційних гарантій у сфері підтримки конкуренції у роботі [221] віднесено діяльність органів судової й виконавчої влади.

Сьогодні в Україні захист прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян у сфері підприємницької діяльності відбувається в рамках системи господарських судів. Свої завдання вони мають виконувати, перш за все, у процесі вирішення економічних спорів між підприємцями, а також шляхом судового контролю за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування.

Безпосередньою реалізацією державної політики щодо сприяння розвитку й захисту конкуренції на товарних ринках України та регламентації діяльності монопольних утворень здійснюється антимонопольними органами (органами Антимонопольного комітету України), що є структурами виконавчої влади. Ці органи в адміністративному порядку та відповідно до чинного законодавства захищають права та охоронювані законом інтереси осіб, які господарюють на ринку.

Повноваження, що їх регулюють антимонопольні органи як органи державної виконавчої влади, є засобами виконання конституційного обов'язку держави з підтримки та захисту конкуренції та впливають з неї [221].

Тому права антимонопольних органів та їх практична реалізація повинні чітко відповідати конституційним нормам і принципам, а також публічним інтересам в економіці.

### **9.6. Держава як інститут, що забезпечує захист і розвиток конкуренції. Органи, які забезпечують захист і розвиток конкуренції в Україні, їх завдання, компетенція, повноваження та організаційні засади діяльності**

Відповідно до Конституції України [7] захист та розвиток конкуренції, а саме правила добросовісної конкуренції, має забезпечувати держава в особі державних інститутів (органів), що наведені в табл. 9.14.

Таблиця 9.14

#### **Державні інститути, що забезпечують захист і розвиток конкуренції**

| Державні інститути        | Завдання щодо захисту та розвитку конкуренції   |
|---------------------------|---|
| Верховна Рада України     | Шляхом відповідного законодавчого забезпечення  |
| Президент України         | Спрямуванням діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів на реалізацію ринкових перетворень і забезпеченням економічного зростання в Україні, проведенням відповідної внутрішньої і зовнішньої політики держави |
| Кабінет Міністрів України | Реалізуючи завдання щодо управління економічними процесами в державі, визначених Президентом та Верховною Радою України   |

Важливу роль у реалізації конкурентної політики відіграє Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, яке не лише забезпечує розробку відповідних програмних документів, а й разом з іншими органами виконавчої влади здійснює регулювання монополій, забезпечує моніторинг процесів розвитку ринкових відносин [221].

Фонд державного майна України, а також Державний комітет України з питань регуляторної політики і підприємництва здійснюють свій внесок у реалізацію конкурентної політики під час приватизації державного майна і створення структурних передумов розвитку конкуренції, забезпечуючи вирішення проблем з оптимізації обсягів втручання держави у підприємницьку діяльність.

Важливу роль у реалізації конкурентної політики держави відіграють судові органи, насамперед, господарські суди, які дають можливість підприємцям захистити своє право займатися незабороненою законом діяльністю.

Центральне місце у державному захисті економічної конкуренції, обмеженні монополістичної діяльності, виявленні та припиненні порушень законодавства про захист економічної конкуренції посідає Антимонопольний комітет України (далі – Комітет), який був створений 26 листопада 1993 року. Відповідно до Закону України "Про Антимонопольний комітет України" [195], Комітет є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, мета діяльності якого – забезпечити державний захист конкуренції у підприємницькій діяльності.

Особливості спеціального статусу Комітету обумовлюються його завданнями та повноваженнями, і полягають, зокрема, в особливому порядку призначення та звільнення Голови Комітету, його заступників, державних уповноважених, голів територіальних відділень, у спеціальних процесуальних засадах діяльності Комітету, наданні соціальних гарантій, охороні особистих і майнових прав його працівників на рівні з працівниками правоохоронних органів, в умовах оплати праці.

Комітет підконтрольний Президентові України та підзвітний Верховній Раді України. Такий подвійний контроль повною мірою повинен забезпечувати законність його діяльності та неупередженість його органів під час прийняття ними своїх рішень.

Основним завданням Комітету є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики держави (табл. 9.15).

Таблиця 9.15

### Основні завдання Антимонопольного комітету України\*

| № п/п | Завдання   |
|-------|--|
| 1     | Здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про 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 |
| 2     | Контроль за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій   |
| 3     | Сприяння розвитку добросовісної конкуренції  |
| 4     | Методичне забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції   |

\* *Примітка.* Складено на основі [195].

У своїй діяльності Комітет керується конституційними принципами: законності, гласності, захисту конкуренції на засадах рівності фізичних та юридичних осіб перед законом та пріоритету прав споживачів [195].

Свою діяльність він здійснює виключно відповідно до Конституції України, законів України: "Про захист економічної конкуренції", "Про захист від недобросовісної конкуренції", "Про Антимонопольний комітет України", інших законів та нормативно-правових актів.

Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що їх містить законодавство України, то застосовуються правила міжнародного договору.

### **Контрольні запитання**

1. Розкрийте поняття, зміст та основні напрями сучасної адміністративної діяльності.

2. Визначте поняття форми адміністративної діяльності та її співвідношення з функцією управління

3. Охарактеризуйте правові та не правові форми державного управління.

4. Розкрийте сутність управління проектом циклом державних політик і програм як форми сучасної адміністративної діяльності.

5. У чому полягає діяльність держави щодо регулювання конкуренції?

6. Наведіть основні органи, які забезпечують захист та розвиток конкуренції в Україні (завдання, компетенція, повноваження та організаційні засади діяльності).

### **Практичне завдання**

**Форма проведення:** ділова гра "Розподіл функцій у системі адміністративного менеджменту в органах державної виконавчої влади (місцевого самоврядування)".

**Мета:** вироблення та розвиток вмінь і навичок розподілення функцій у системі адміністративного менеджменту.

**Час на проведення:** 2 години.

#### **Ігрова модель**

Об'єкт моделювання – це функціональна організація та елементи формальної організації органу державної виконавчої влади (місцевого самоврядування).

Склад учасників гри – це студенти магістратури публічного адміністрування.



Методи навчання, які використовуються в процесі ділової гри: індивідуальні завдання для засвоєння теоретичного матеріалу; обговорення в малих групах із прийняттям колективного рішення; презентація матеріалів колективного рішення.

### **Завдання та інформація для учасників**

1. Індивідуальне заповнення учасниками гри функціональної матриці (табл. 9.16), дані якої складають таблицю, рядками якої є конкретні функції управління (граф 1, в якій записують функції – це, як правило, зміст діяльності учасників гри), а стовпцями (інші графи) – структурні підрозділи організації (ланки управління). На перехресті стовпців та рядків показуються основні операції управління за конкретною функцією, за виконання яких відповідає конкретна ланка управління (структурний підрозділ).

Таблиця 9.16

### **Матриця розподілу функцій у системі адміністративного менеджменту в органах державної виконавчої влади (місцевого самоврядування)**

| Функція управління | Ланка управління (підрозділ) |     |     |     |     |  |  |  |   |
|--------------------|------------------------------|-----|-----|-----|-----|--|--|--|---|
|                    | 01*                          | 02* | 03* | 04* | ... |  |  |  | N |
|                    |                              |     |     |     |     |  |  |  |   |
|                    |                              |     |     |     |     |  |  |  |   |

*\*Примітка:*

- 01, 02, 03, ..., N – шифр структурного підрозділу (ланки управління).
- Під таблицею необхідно надати розшифровку ланок управління.
- Кількість рядків таблиці дорівнює числу конкретних функцій у системі адміністративного менеджменту відповідного органу державної виконавчої влади (місцевого самоврядування).
- За кожною функцією управління операції М, Р, П, В указуються тільки один раз, а Уз і У можуть указуватися в рядку декілька раз. В одній графі можна указувати не більш двох операцій.

2. Індивідуальне заповнення учасниками гри інших граф функціональної матриці (див. табл. 9.16), використовуючи умовні позначення дій (операцій) ланок управління:

М – постановка мети, формування завдання;

Р – прийняття рішення, затвердження, координація;

- П – підготовка рішення, складання, розрахунок;
- Уз – узгодження, розгляд;
- В – виконання, доведення, здійснення, контроль;
- У – участь, інформування, збір даних;
- " – " – неучасть у виконанні операції.

3. Формування малих груп (3 – 5 осіб) і обговорення результатів індивідуального заповнення функціональних матриць, на основі якого виробляється групове рішення щодо формування типової функціональної матриці.

4. Презентація представниками малих груп типових функціональних матриць.

5. Колективне обговорення і вироблення оптимального рішення щодо розподілу функцій у системі адміністративного менеджменту в органах державної виконавчої влади (місцевого самоврядування).

### **Контрольні запитання для самостійної роботи**

1. Визначте поняття, зміст та основні напрями сучасної адміністративної діяльності.

2. Розкрийте сутність поняття форми адміністративної діяльності та її співвідношення з функцією управління.

3. Надайте класифікацію форм адміністративної діяльності.

4. Дайте характеристику правових та неправових форм державного управління.

5. Розкрийте сутність управління проектом циклом державних політик і програм як форми сучасної адміністративної діяльності.

6. Розкрийте сутність регулювання конкуренції як діяльність держави.

7. Охарактеризуйте державу як інститут, що забезпечує захист та розвиток конкуренції.

8. Назвіть та розкрийте сутність органів, які забезпечують захист та розвиток конкуренції в Україні (завдання, компетенція, повноваження та організаційні засади діяльності).

## 10. Публічне врядування (*public governance*): понятійний апарат, сутність і види

### 10.1. Основні підходи до розуміння *public governance* та його еволюція

Реалізація стратегічного курсу держави до демократії та впровадження європейських стандартів належного врядування потребує застосування сучасних підходів теорії та практики державного управління, в тому числі використання адаптованого до українських реалій кращого зарубіжного досвіду.

На сьогодні у західній та певною мірою і в українській науці про управління окреслилася зміна парадигми: від розгляду процесу управління як "*контролю над...*" до його розуміння як "*взаємодії з...*" та "*спрямування на...*". А перехід до нової парадигми вимагає оновлення термінологічного ряду, який має бути адаптований до її потреб і певною мірою – уніфікований (зрозумілий не лише в Україні). Належить урахувати й те, що основою західної (зокрема англомовної) термінології є слова, запозичені з класичних мов, які є не тільки загальноприйнятими, а ще й відображають витоки республіканського демократизму. Отже, перехід до їх широкого вживання неминуче змінюватиме сприйняття процесу управління суспільством та ролі в ньому держави і громадянського суспільства [39].

Визначальною групою термінів, які на думку авторів енциклопедії державного управління [39], потребують постійного узгодження, визначення взаємозв'язків і відмінностей є: соціальне і державне управління; державне правління і врядування; управління як адміністрування.

Соціальне управління – це *свідомий і цілеспрямований вплив* на суспільну систему загалом або на її елементи, для здійснення якого існують спеціальні управлінські підсистеми, основною функцією яких є *регулювання, управління, урядування*. Уся ці слова є синонімами, хоч кожне з них має свої відтінки значень та вживається у певних контекстах – часом обґрунтовано, а інколи і ні. До останніх належить використання терміна "управління" до соціуму як цілісного, якщо йдеться про його впорядкування, регулювання і спонукання до розвитку в бажаному напрямі та в певних заданих параметрах (соціальне управління у його найширшо-

му значенні), а водночас вживання його для характеристики управлінської діяльності у її "вузькому" значенні: управління як адміністрування [39].

Головною (хоч і не єдиною) управлінською підсистемою, яка перетворює суспільство у різновид саморегулюваних систем, донедавна вважали *державу*, або ширше – *політико-адміністративну систему*, функціями яких є збереження, впорядкування, стабільне функціонування та розвиток суспільства у певному (бажаному, визначеному) напрямі. Держава у такому разі сприймається, звісно, не як політично організоване суспільство певної країни у визначених кордонах, а як сукупність політичних структур (органів влади та підпорядкованих їм органів адміністративного управління), як в інших мовах (а в минулому – і в українській мові також) узагальнено називаються *урядом*, функцією якого є *урядування* [39].

В англійській мові – це *government*, іменник, яким позначається й інституція, і процес. Автори енциклопедії державного управління [39] вважають, що термін *government* має розглядатися як політичне (державне) правління, що передбачає ухвалення рішень. І роблять висновок, що як наука воно є дуже наближене до політичної науки, особливо в частині вивчення політико-управлінських інституцій.

Водночас із урядуванням, підкреслюється там же, у значенні "управлінської діяльності уряду" в останні два-три десятиліття на Заході інтенсивно утверджується інше, нове поняття – *врядування* як *governance*, яким позначається *тільки процес*, тобто стосується не структур, а практики, до того ж переважно – у горизонтальному, мережному вимірі управлінського процесу. У контексті моделей "*доброго*", "*нового*", "*належного*" *врядування* концепція *врядування* як *governance* акцентує на взаємовідносинах, процесах, формальних і неформальних мережах, на способах вирішення проблем, намагається знайти поліцентричні та мінімально ієрархізовані форми ефективного, але водночас – гнучкого регулювання суспільних процесів із залученням приватного та громадського секторів суспільства. Певною мірою така модель *врядування*, як стверджують автори енциклопедії державного управління [39], є викликом політичній владі як єдиному центру прийняття рішень, стверджуючи можливість (особливо в глобальному вимірі) "*урядування без уряду*".

Нове значення терміна "*врядування*", зазначається у [39], хоч і з'явилося в широкому вжитку недавно, має глибокі історичні коріння (зокрема його вживали у Франції ще у XIII ст.). В українській мові це слово

також не нове, але дещо призабуте, оскільки в радянський період було витіснене словом "правління", аналогом російського "правление". Українською мовою "урядувати" – це значить упорядковувати, організовувати й досягати окреслених цілей. Уряд, урядування, урядовець, урядник – поняття дуже важливі для українського суспільного життя та свідомості. Однак сьогодні його доводиться запозичувати з англійської мови. Причинами цього, зокрема, є: тривала відсутність державності і послуговування політико-управлінським лексиконом тих країн, у столицях яких зосереджувалася влада над Україною; спадщина комуністичного минулого з її злиттям партії і держави, політичного управління з адміністративним.

Отже, нині постає питання розуміння терміна *public governance* використовуючи словосполучення "публічне врядування", яке акцентує на залучення до управлінської діяльності більшої кількості суб'єктів, її виході за межі уряду. У ході цього в енциклопедії державного управління [39] підкреслюється, що початкова літера "у" та "в" на початку слова "врядування" за правилами української фонетики чергується винятково заради милозвучності і ніякого смислового навантаження не несе (тобто, врядування тотожне урядуванню).

Автори енциклопедії державного управління [39] підкреслюють, що належить також звернути увагу на потребу більш чіткого розмежування понять "урядування" та "адміністрування" або, що майже те є саме, політичного та адміністративного управління. Якщо управління як адміністрування є функцією адміністративно-управлінського апарату (який є складовою частиною уряду, а разом вони утворюють те, що часто називають публічною адміністрацією), то врядування залишається справою усіх гілок влади, кожна з яких має свої повноваження і несе свою частку відповідальності за наведення ладу в суспільстві, його впорядкування, оптимальне функціонування і розвиток у бажаному напрямі. Згідно з новими підходами, публічне врядування є також справою інших суспільних суб'єктів: бізнесу, громадянського суспільства. Урядування здійснюється на різних рівнях суспільної системи шляхом визначення напряму розвитку, прийняття і впровадження загальнозначущих для певного рівня рішень, які на загальнонаціональному рівні завжди мають спрямування.

Починаючи з 90-х рр. ХХ ст. з'явилася безліч трактувань змісту поняття *governance*, на прикладі яких можна простежити його еволюцію.

Найбільш часто його ототожнюють з іншим близьким за змістом поняттям – *government* (уряд).

До речі, як підкреслюється у роботі [170], Concise Oxford dictionary визначає *government* як "форму організації держави" або "сукупність керівних органів у державі ... адміністрація або міністерство". *Government* трактується як "акт, спосіб або факт управління". В останньому значенні воно практично ідентичне поняттю *governance* ("акт, спосіб, факт або функція управління, влада, контроль").

В європейській політичній традиції склався стійкий консенсус відносно того, що саме уряд має нести основну відповідальність за вирішення суспільних проблем. Можливості власне суспільства до розрахунку не приймалися.

Наприкінці ХХ ст. ця точка зору здавалась остаточно застарілою. Укорінення демократії та становлення самодостатнього громадянського суспільства в країнах Заходу перетворили уряд з монопольного суб'єкта суспільного розвитку в одного із "гравців" або акторів на соціальному полі. У понятті *governance* фіксується, яким чином уряд взаємодіє з громадськими організаціями і представниками бізнесу.

Учасники Всесвітньої конференції з якісного управління, яка відбулася в 1999 р. у Манілі (Філіппіни), відкинули традиційне уявлення про *governance* як сферу виняткової компетенції уряду. *Governance* розглядалося на конференції як елемент, складова і держави (державного управлінського апарату), і громадянського суспільства, і приватного сектору [170].

Аналізуючи різні трактування поняття *governance* у роботі [170] роблять висновок, що деякі дослідники пропонують розглядати *governance* в контексті механізму прийняття рішень: *governance* є мистецтвом керування (*the art of steering*) суспільними інститутами. Інші звертають увагу на відсутність у даному визначенні вказівок на наявність вертикальних організаційних зв'язків і відносин контролю.

У більш широкому сенсі поняття *governance* містить у собі взаємодію між структурами, процесами і традиціями, що визначають, яким саме способом здійснюється влада, як приймаються рішення і в який спосіб громадяни або їхні представники висловлюють свої інтереси.

Заступник Генерального секретаря ООН Луїза Фрешет пропонує таке визначення: "Governance є процесом, у рамках якого ... суспільні ін-

ституту, бізнес-організації та групи громадян формулюють свої інтереси, здійснюють свої права та обов'язки і розв'язують протиріччя" (промова на Всесвітній конференції з якісного управління в Манілі, 31 травня 1999 року) [170].

Саме концепція *governance* поєднала цінності та інтереси громадян, діяльність законодавчих, виконавчих і юридичних установ у такий спосіб, який припускає взаємодію між ними, що, у свою чергу, може мати значні наслідки для державної політики.

Концепція *governance* розглядається і як свого роду методологія, що визначає засади переходу колишніх соціалістичних країн до демократії.

У цьому зв'язку Г. Хайден трактує *governance* як "усвідомлене управління існуючими державними структурами з погляду посилення легітимності суспільної сфери" [170].

*Governance* є продуктом людської діяльності (*human agency*), що допомагає встановити взаємодію між державою і суспільством. *Governance* "впливає на інституціональні рамки, в межах яких взаємодіють громадяни й (державні) діячі та здійснюється політика" [170].

Програма розвитку ООН (*The United Nations Development Programme, UNDP*) визначає *governance* як "здійснення економічної, політичної та адміністративної влади (*authority*) з метою управління (*manage*) життям країни на всіх рівнях". *Governance* містить у собі механізми, процеси та інститути, за допомогою яких громадяни та їхні групи висловлюють власні інтереси, здійснюють свої законні права, виконують обов'язки й улагоджують конфлікти [170].

Своє "робоче" визначення поняття *Governance* запропонували аналітики Світового банку.

У широкому сенсі – це сукупність традицій та інститутів, за допомогою яких здійснюється влада. Сюди відносяться:

- 1) процеси, в ході яких уряди обираються, контролюються і зміщуються;
- 2) здатність уряду ефективно формулювати й реалізовувати здорову (*sound*) політику;
- 3) повага громадян і держави до установ, які спрямовують (*govern*) економічні та соціальні взаємодії між ними [170].

*Governance* є системою інститутів, за допомогою яких здійснюється влада (*authority*) в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги.

Таким чином, як зауважують у роботі [170] вітчизняні дослідники Корженко В. В., Нікітін В. В., адекватного й загальноприйнятого перекладу терміна *governance* українською (як, утім, і більшістю інших мов) поки не існує.

З огляду на необхідність розмежування змісту понять *governance*, *government* і *management* Корженко В. В., Нікітін В. В. у роботі [170] надають таку їх інтерпретацію.

*Management* – процес управління взагалі.

*Government* – це, по-перше, побудована на принципах ієрархічної субординації система органів виконавчої влади, а по-друге, діяльність даних органів.

*Governance*, на відміну від менеджменту, розглядає державне управління як процес взаємодії великих організованих груп людей з приводу вироблення і реалізації управлінських рішень, тобто як політичний, а не технологічний процес.

Від *government* *governance* відрізняє [170]:

по-перше, обов'язкова участь у процесі державного управління представників громадянського суспільства і бізнесу;

по-друге, орієнтація не на результат управлінської діяльності, а на формування демократичного механізму вироблення і реалізацію рішень на підставі суспільного консенсусу в принципових питаннях.

Слід додати, у роботі [170] зауважується, що як аксіома приймається теза про те, що демократичний, прозорий для громадськості процес реалізації політики не може призвести до масштабних негативних наслідків.

У табл. 10.1 наведено рівень застосування та вид діяльності основних управлінських концепцій, а в табл. 10.2 – функції та сфери застосування концепції *governance*.

Таблиця 10.1

**Концепція *governance* відносно інших концепцій та моделей управлінської діяльності [170]**

| Рівень | Види діяльності                          | Концепції  |
|--------|--|--|
| Мета   | Політична діяльність ( <i>politics</i> ) | <i>Governance</i>                                    |
| Макро- | Політична дія ( <i>policy</i> )          | Вироблення політики ( <i>policy-Making</i> )         |
| Мезо-  | Програма ( <i>program</i> )              | Державне управління ( <i>public administration</i> ) |
| Мікро- | Проект ( <i>project</i> )                | Управління ( <i>management</i> )                     |



**Основні функції та сфери застосування концепції *governance* [170]**

| Основні функції | Сфери інституціалізації | Цілі та правила   |
|-----------------|-------------------------|---|
| Соціалізуюча    | Цивільне суспільство    | Ознайомити громадян із суттю суспільних проблем                                   |
| Об'єднуюча      | Політичне суспільство   | Забезпечити включення суспільних проблем до порядку денного політичних інститутів |
| Виконавча       | Уряд                    | Домогтися участі урядових закладів у вирішенні суспільних проблем                 |
| Управлінська    | Державні службовці      | Визначити форму участі державних службовців у здійсненні ухвалених рішень         |
| Регуляторна     | Економічне суспільство  | Визначити, яким чином держава й ринок взаємодіють у забезпечення розвитку         |
| Правозастосовна | Судова система          | Визначити форми й методи розв'язання спорів і конфліктів                          |

Еволюційно в теорії управління, як зазначено в енциклопедії державного управління [39], змінилися три парадигми. Наприкінці XIX ст. і до 40-х – 50-х рр. XX ст. панувала концепція "*раціональної бюрократії*"; у 60 – 70-х рр. XX ст. їй на зміну сформувалася концептуальна модель "*нового публічного менеджменту*", а з 80 – 90-х рр. XX ст. інтенсивно впроваджуються підходи *публічного врядування* ("*public governance*") та його різновиду "*доброго/належного врядування*" ("*good governance*").

Отже, кожному етапу розвитку суспільства відповідають відповідні концепції управління суспільством зі своїми принципами, моделями, методами, формами та технологіями.

**10.2. Предметна сфера публічного врядування**

Предметна сфера публічного врядування, вважаючи на те, що словосполучення "публічне врядування" є новим терміном у вітчизняній науці, ще остаточно не визначена.

Сьогодні можна знайти визначення предметної сфери адміністративної діяльності органів публічної влади. Так, Г. Атаманчук виділяє три складові суспільної реальності, в межах яких до предметної сфери відносить:

відносини між державою, суспільством та громадянами, на підставі і завдяки чому формуються управлінські впливи (управління суспільст-

вом з боку державного апарату), у цьому процесі першорядне значення набувають правові механізми об'єктивізації і об'єктивізації державного управління;

відносини у межах держави, між її інституціями з приводу розподілу предмету справ і державної влади, необхідної для здійснення управління. Провідним питанням цих відносин виступає визначення правового статусу державних органів;

вольові відносини між людьми, які залучені до державноуправлінських процесів, причому як із причин своєї професійної діяльності, так і звернення до державних органів задля вирішення власних проблем [16].

Якщо вважати, що предметна сфера публічного врядування відповідає предметній сфері публічного управління, то можна скористатися підходом, який наведений у роботі [10], відповідно до якого предметна сфера цього виду діяльності формується із сукупності політико-правових і соціальних явищ та процесів, що характеризують сферу взаємодії держави і суспільства як суб'єкта та об'єкта управління і самоврядування.

Отже, предметна сфера публічного врядування може бути окреслена такими основними поняттями, як: держава, політика, публічне врядування, влада.

Предметна область теорії публічного управління формується із сукупності політико-правових і соціальних явищ та процесів, що характеризують сферу взаємодії держави і суспільства як суб'єкта й об'єкта управління та самоврядування.

### **10.3. Методологічна основа науки "Публічне врядування"**

**Методологія** (гр. *methodos* – спосіб, метод і *logos* – наука, знання) – вчення про правила мислення під час створення теорії науки, вчення про науковий метод пізнання й перетворення світу; його філософська, теоретична основа, сукупність методів дослідження, що застосовуються в будь-якій науці відповідно до специфіки об'єкта її пізнання [193].

Отже, методологією науки "Публічне врядування", яка в Україні тільки формується, можна вважати принципи її побудови, методи, форми організації та способи наукового пізнання.

Публічне врядування як об'єкт наукового пізнання слід розглядати як багатопланове утворення. Теорія, що його вивчає як *предмет*, має виділити проблеми сутності і специфіки публічного врядування, його за-

кони, принципи, форми і методи, а також особливості суб'єкта й об'єкта публічного врядування.

Отже, враховуючи масштабність і складність проблем публічного врядування, особливого значення набувають наукові підходи і методи їх вирішення.

Як багатопланове утворення, наука "Публічне врядування" в якості методологічної основи використовує теоретичні досягнення таких наук, як: теорія держави і права, державне управління, теорія адміністративного права, політологія, соціологія, соціологія управління, організаційно-управлінські науки, науковий менеджмент, конфліктологія, публічне управління, публічне адміністрування тощо.

#### **10.4. Понятійний апарат *public governance* (публічного врядування)**

Поняття є відображенням найбільш суттєвих і властивих предмету чи явищу ознак і його зміст – це сукупність об'єднаних ознак і властивостей. Розкриття змісту поняття називається визначенням. У процесі розвитку наукових знань визначення можуть уточнюватись, доповнюватись у змісті новими ознаками. Визначенням, як правило, завершується процес дослідження. Найбільш узагальнені й фундаментальні поняття називаються категоріями [192].

Ураховуючи, що вітчизняна наука публічного врядування робить перші кроки, то її понятійний апарат тільки формується. Певна частина понять упроваджується з практики зарубіжної науки *public governance*. В той же час, як було показано, вона використовує теоретичні досягнення споріднених з нею наук, і більш за все науки "Публічне управління", а тому її понятійний апарат формується зі споріднених понять.

У 2011 р. вийшла друком "Енциклопедія державного управління" [39], у восьмому томі якої надані основні поняття публічного врядування, а найпоширеніший понятійний апарат публічного управління наданий у роботі [10], тому у цьому пункті використані поняття з цих джерел, які є основою понятійного апарату вітчизняної науки "Публічне врядування".

*Врядування* – це термін, що використовується у теорії державного управління для позначення кількох близьких за змістом, але не ідентичних понять. *Врядування* тлумачиться як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місце-

вого самоврядування, які створюють сприятливі політико-правові і фінансові передумови, з приватним сектором, що генерує робочі місця і забезпечує доходи, та громадянським суспільством, яке мобілізує внутрішні ресурси задля досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку. Інше значення – *врядування* постає як самостійне вирішення (вряджання) народом, окремими спільнотами (територіальними, етнонаціональними) питань своєї життєдіяльності відповідно до їх суверенної волі. *Врядування* може розглядатися як "правління" і як "спрямування". Використовується в понятті "Електронне врядування" (Е-уряд), що означає спосіб організації публічної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі [39, с. 81].

*Врядування* – це суспільний інститут.

*Суспільний інститут* – форма закріплення і спосіб здійснення спеціалізованої діяльності, яка забезпечує стабільне функціонування суспільних відносин [10].

*Соціальні відносини* – відносини між людьми, які виникають у певних історичних умовах, у певному місті і часі. Це відносини відповідальної взаємозалежності між людьми [10].

Природа публічного врядування розкривається в основному через специфічні форми і методи реалізації представницької влади, які входять як складові до його механізму. Причому слід зазначити, що способи реалізації суб'єктами публічного врядування їхніх повноважень отримують найчастіше адміністративно-правову форму.

*Механізм врядування* – складна політико-управлінська категорія. Якщо скористатися визначенням, яке надають науковці механізму публічного (державного) управління [10], базуючись на системному підході до складових механізму публічного врядування також можна віднести: *цілі, рішення, впливи, дії та результати*.

Отже, *механізм публічного врядування* – система, яка забезпечує практичну реалізацію публічного врядування та досягнення зазначених цілей, яка має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт урядування (наприклад, громадянське суспільство або влада) з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням.

*Громадянське суспільство* – це сукупність інституцій, члени яких, головним чином беруть участь у складній системі недержавної діяльності [200].

*Об'єднання громадян* (ОГ) – найбільш загальний термін, що стосується громадських організацій, професійних спілок, політичних партій (ст. 36 Конституції України) [200].

*Громадські організації* (ГО) – об'єднання громадян, створені для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів (ст. 3 Закону України "Про об'єднання громадян") [200].

*Благодійні організації* (БО) – недержавні організації, що здійснюють благодійну діяльність відповідно до Закону України "Про благодійництво та благодійні організації" (ст. 1) [200].

*Неприбуткові організації* (НПО) – опосередковано визначаються в Законі України "Про оподаткування прибутку підприємств" (ст. 7.11) [200].

*Непідприємницькі товариства* (НТ) – товариства, що не мають на меті одержання прибутку для наступного розділу між учасниками (ст. 85 Цивільного Кодексу України) [200].

Впливи, що спостерігаються у системі публічного врядування, споріднені методам управління, серед яких найчастіше виділяють адміністративні (організаційно-розпорядчі), економічні, соціально-психологічні.

Так, адміністративні методи публічного врядування слід розглядати як способи і засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти. Вони мають низку притаманних ознак: існує можливість визначити, як саме той чи інший суб'єкт здійснює свою повсякденну діяльність; виражають зміст управлінського впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт; репрезентують керівну роль держави; використовуються як засіб реалізації функцій і повноважень; мають свою форму, своє зовнішнє вираження [30].

Слід підкреслити, що методи публічного врядування, особливо адміністративні та економічні, повинні містити у собі веління законодавчої влади. Єдине джерело закладеної в них юридичної сили – норми законів; воно має рівнозначно розповсюджуватися на всіх учасників суспільних відносин, у тому числі й на органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадянське суспільство.

Функції публічного врядування можна визначити за аналогією функцій управління, тобто дій, що здійснюються для забезпечення цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт. Отже, функції публічного врядування можна класифікувати також за аналогією на дві групи: загальні та конкретні. Загальні функції відображають сутність процесу публічного врядування, а конкретні функції – його зміст залежно від об'єкта.

Крім того, слід розрізняти функції публічного врядування від функцій публічного органу (наприклад, органу державної виконавчої влади, органу місцевого самоврядування тощо).

## **10.5. Сутність публічного врядування.**

### **Види публічного врядування**

Поняття "врядування", як зазначено у роботі [39], вводиться у наукову лексику вітчизняними дослідниками державного управління в Україні починаючи з II пол. 90-х рр. XX ст. як відображення необхідності внесення сутнісних змін у систему управління суспільним розвитком за умов розгортання в країні демократичних і самоорганізаційних процесів.

Наразі в науці державного управління визначено кілька підходів до визначення змісту поняття "врядування". *Перший* (З. Балабаєва) – "врядування" постає як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору і громадянського суспільства і є важливим кроком на шляху демократизації системи публічного управління. Охоплює, з одного боку, практику публічного адміністрування на всіх рівнях, з іншого – інститути, механізми, процеси, через які організовані групи громадян виражають і узгоджують свої інтереси, регулюють суперечності, реалізують законні права і виконують громадянські обов'язки. Таке тлумачення "врядування" близьке за значенням до англійського поняття *governance* і не є ідентичним поняттю "урядування", зміст якого охоплює виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади (англ. *government*) [39, с. 81–82].

*Друге* значення "врядування" (П. Надолішний) повністю включає зміст поняття "врядування – *governance*", але постає як самостійне вирішення народом, окремими спільнотами (територіальними – місцеве самоврядування; етнонаціональними – територіальна й екстериторіальна культурна автономія тощо) питань своєї життєдіяльності відповідно до їх суверенної волі і національної традиції [39, с. 82].

У 2001 р. Європейська Комісія прийняла Білу книгу "Врядування в Європі", у якій викладені основні принципи переходу до нової парадигми управління єдиною Європою на принципах *governance*. Поняття *governance* визначається як "правила, процеси і поведження, що впливають на засоби взаємодії країн на європейському рівні, особливо такі, як відкритість, участь, підзвітність, ефективність і погодженість" [39, с. 82].

Отже, *сутність публічного врядування* можна визначити як систему правил, процесів і поведження, що впливають на засоби партнерської взаємодії народу, державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору і громадянського суспільства, особливо такі, як відкритість, участь, підзвітність, ефективність і погодженість.

Види публічного врядування можна виявити за аналогією з публічним управлінням. Отже, якщо скористатися класифікацією, що подана в роботі [10] щодо публічного управління, то публічне врядування можна поділити на види:

1. Урядування суспільством у цілому.
2. Урядування у сфері економіки (забезпечення матеріальних і духовних потреб усіх членів суспільства).
3. Урядування 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. Урядування у адміністративно-політичній сфері (внутрішня і зовнішня політика, тобто мистецтво, діяльність із визначення шляхів розвитку суспільства і держави, захист інтересів усього суспільства та його окремих прошарків, встановлення правил суспільного життя).
5. Урядування у 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. Урядування у сфері особистого життя людини (регулювання особистого життя суспільством мінімальне і можливе лише в тих межах, коли воно отримує суспільне значення (виховання дітей, моральних норм).

## **10.6. Сучасні концепції та стандарти публічного врядування**

### **10.6.1. Сучасні концепції публічного врядування**

Кардинальні зміни у зовнішньому глобалізованому світі кінця ХХ – початку ХХІ ст., трансформація сутності і ролі держави у суспільстві, розвиток інформаційних технологій, незадоволення громадян досить жорсткими бюрократичними формами державного управління сприяли переосмисленню основних принципів публічного управління у США та європейських країнах [4], що привело до появи сучасних концепцій публічного врядування.

Однією з таких концепцій є запропоноване одним із видатних авторитетів Р. Роудз так зване "нове урядування" (*public governance, new governance*) – модель, що утверджується в управлінні суспільними процесами в епоху глобалізації і зміни функцій національної держави. Підвидом останнього є також "добре урядування" як концепт, що закладає нормативний стандарт урядування під час його застосування до країн, у яких відбувається процес модернізації суспільних і управлінських систем [167].

Під час упровадження нової моделі публічного врядування слід урахувати її переваги та ризики. Головним, що з'являється нового з переходом до публічного врядування, є зміна ролі держави (або уряду в широкому розумінні) у процесах управління суспільством. Упродовж усього ХХ ст., як підкреслено в роботі [167], держава розросталась і бюрократизувалась, а тепер настав час повернення цих процесів у зворотному напрямі. Змінюється спосіб урядової діяльності: замість "правити" вона "скеровує", зменшується обсяг її функцій; тож говорять про виникнення "порожньої держави", яка є своєрідною оболонкою і управлінським органом для інших суспільних агентів управління. Межі між трьома секторами – публічним (урядовим, політичним), приватним та громадським – розмиваються, а форми взаємодії, втручання і контролю примножуються. Ефективність управління у ході цього не знижується, а зростає завдяки тому, що ним займаються зацікавлені суб'єкти. Отже, посилюється висловлювання Р. Роудз: "Урядування є результатом інтерактивних соціополітичних форм управління" та думки інших дослідників, у роботі [167] стверджується, що такий напрям розвитку держави та її функції підтверджуються досвідом Великобританії, країн Європейського Союзу, Австралії.

Другою особливістю нового урядування, як зауважується в роботі [167] з посиланням на Р. Роудз, є те, що змінюється стиль управлінської діяльності: замість розпоряджень згори вниз іде координація по горизонталі, за мережним принципом. Мережі чинять опір централізованому керівництву і витісняють конкуренцію, яка розвивалась в епоху домінування моделі "нового публічного менеджменту", яка була першим кроком до нового врядування, а нині залишається близьким до нього різновидом управлінської діяльності. "НПМ має стосунок до обговорення урядування, тому що (з одного боку) управління – центральне питання в аналізі нового публічного менеджменту, а (з іншого боку) управління – це синонім урядування" – переклад А. Колодій [167].



Новий публічний менеджмент, на що вказується у роботі [167], нині відступає перед новим публічним урядуванням, яке менш комерціалізоване, але, на думку деяких дослідників, так само деідеологізоване. Його метою є *керованість, ефективність та результативність*, яких досягають завдяки залученню наявних суспільних суб'єктів, не маючи на меті їх заміни. У деяких країнах Африки серед суб'єктів урядування згадують лендлордів, а в Україні, слід погодитися з А. Колодієм [167], – це олігархи (доки в їхніх руках зосереджена значна частина бізнесу).

Отже, виникає третя особливість концепції нового (публічного) врядування: всупереч стереотипним уявленням, воно не вказує на процес демократизації управлінського процесу і не є синонімом демократичного урядування. *Демократичне урядування* – це його частковий випадок [167].

Деякі автори зазначають, що й у розвинених країнах виникають певні суперечності, пов'язані з переходом на модель нового врядування, зокрема існує її неузгодженість зі звичними механізмами демократичного контролю за прийняттям і виконанням рішень. Дж. Стокер, на якого посилається А. Колодій у роботі [167], вказує й на інші проблемні аспекти нового врядування, а саме: слабкість нормативної основи; загострення питання підзвітності ("поява неочікуваних результатів і неадекватність механізмів підзвітності"); збільшення можливостей для уникнення звинувачень, пошуку "цапів-відбувайлів"; зниження взаємної відповідальності публічного і непублічного секторів; владна залежність організацій, втягнутих у колективні дії. І далі підкреслюється, що хоч урядування становить позитивну спробу відповісти на соціальні й економічні виклики інноваційним способом, його не можна вважати панацеєю.

Концепція *належного врядування* (англ. *good governance*) базується на принципах (загальних основоположних началах), що визначають порядок формування і діяльність органів влади на місцевому та регіональному рівнях, їх місце і роль у забезпеченні реалізації гарантій права громадян на отримання якісних, ефективних управлінських послуг [4].

Принципи належного врядування, як зазначено в Енциклопедії державного управління [39], розроблені на основі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, Європейської Стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, загальноприйнятих морально-етичних норм із урахуванням сформованих особливостей організації та функціонування органів влади на місцевому та регіональних рівнях.

Принципи належного врядування, які названі у Білій Книзі з європейського врядування [13] включають такі елементи: участь громадян (*participatory*), орієнтацію на консенсус (*consensus oriented*), прозорість (*transparency*), підзвітність (*accountability*), дотримання закону (*rule of law*), ефективність та результативність (*effectiveness and efficiency*), відповідальність (*responsiveness*), справедливість (*equity and inclusiveness*).

Окреслені принципи лягли в основу адміністративних реформ більшості європейських країн та стали реальними принципами функціонування органів публічної влади.

Трансформація методологічних установок безпосередньо публічного управління сприяла переходу від концепції "нового державного менеджменту" до концепції політичних мереж та інтеграції цих двох концепцій в концепцію *governance*. Схематично цей процес Надолішній П. І. у роботі [182] відображає так.

*Новий державний менеджмент (new public management)* – як спроба включити в публічне управління елементи управління бізнесом. Окремі елементи (передусім орієнтацію на ефективність) були сприйняті, але не було сприйнято вузьку ринкову спрямованість змін.

*Теорія політичних (соціальних) мереж* відновлює у нових умовах взаємозв'язок громадянського суспільства, бізнесу і публічного управління, підкреслюючи, що ефективність і справедливість останнього визначається новими мережними відносинами, співробітництвом і взаємною відповідальністю.

*Концепція "Governance" (good governance – належне управління, responsive governance – чутливе управління)* спрямована саме на обґрунтування зв'язку публічного управління з вибором і здійсненням політики, описом способів і методів такого співробітництва. *Governance* наголошує на політичних аспектах самого процесу адміністрування, на інститутах і механізмах, через які органи влади взаємодіють з громадянським суспільством і через які організовані групи громадян, окремі громадяни виражають і узгоджують свої інтереси, реалізують законні права.

Важливе місце у цьому процесі посідає *нова інституційна концепція*. Вона акцентує увагу на дотриманні норми як результату індивідуального раціонального вибору, що розглядається в якості ключової передумови взаємного узгодження інтересів і намірів суб'єктів суспільного процесу, а отже, – як передумова ефективної координації соціальних

взаємодій. Фактично, йдеться про визначення і обґрунтування *підстави*, яка може бути покладена в основу вироблення і прийняття спільного рішення щодо розв'язання проблеми, де пересікаються інтереси кількох суб'єктів (органів публічної влади різних рівнів, органи влади і бізнесових та громадських структур) [182].

Близько за змістом до концепції "Governance" є *концепція демократичного врядування*, що в кінці 90-х років минулого століття, і особливо впродовж наступного десятиріччя, розробляється вітчизняною наукою державного управління.

Це система наукових поглядів на управління суспільним розвитком, що відображає парадигмальні зміни в теорії і практиці державного управління, зокрема:

переорієнтацію державно-управлінської системи на людину як вищу ціль;

розуміння держави як основного політичного інституту суспільства, сформованого суспільством і підконтрольного йому;

тлумачення управління суспільним розвитком як процесу самоорганізації.

Її відмінність від концепції *Governance* полягає передусім у тому, що "врядування" в українській політичній і науковій традиції означає самостійне вирішення народом, окремими його частинами питань своєї життєдіяльності відповідно до його суверенної волі [182].

Ці дві концепції, що ґрунтуються на інституційній теорії держави і виходять із органічного взаємозв'язку політики та державного управління, визначили сукупність базових принципів, які характеризують сучасну модель *демократичного й ефективного* публічного управління, а саме: верховенство права; участь громадян; партнерство; прозорість; чутливість; орієнтація на згоду; справедливість; ефективність; підзвітність; відповідальність [182].

На заході 90-ті роки минулого століття проходили під знаком "кризи національної держави", в результаті з'явилася концепція "державної автономії" як здатності держави протистояти зовнішньому тиску, зокрема інтересам приватних корпорацій, що мають як національний, так і міжнародний статус. Не менш важливе значення, як підкреслюється у роботі [182], має і *концепція сталого розвитку (conception of sustainable development)*.

### 10.6.2. Сучасні стандарти public governance

Їх часто ототожнюють з європейськими стандартами публічного управління, хоча зміст останнього, як підкреслюється у роботі [229], дискутується у вітчизняній науковій літературі.

Стандарт (від англ. *standard* – норма, зразок) – це "створений на основі консенсусу та ухвалений визнаним органом нормативний документ, що встановлює для загального і багаторазового користування правила, настановні вказівки або характеристики різних видів діяльності чи її результатів і який є спрямованим на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері та доступним широкому колу користувачів" [67].

Поряд із цим застосовується поняття "нормативний документ" – "документ, що встановлює правила, загальні принципи чи характеристики різного виду діяльності або її результатів" [67].

Наведені погляди, як підкреслюють в роботі [229] Ю. Шаров, І. Чикаренко, відображають, скоріше формалізований підхід до розуміння стандарту, за яким він розглядається в широкому сенсі як зразок, еталон, модель, що приймається за базову для зіставлення з нею інших подібних об'єктів.

Із цим збігається досить поширена думка, що європейські стандарти управління є своєрідним пакетом документів, який стандартизує за допомогою конкретних форм, показників, критеріїв та шаблонів основні види діяльності організації з виробництва певного роду продукту/послуги шляхом деталізації, опису, уніфікації або паспортизації процесів, що реалізуються з метою отримання очікуваного результату.

Деякі з авторів, як зауважується в роботі [229], вважають, що поняття європейського стандарту управління стосується, насамперед, адміністративного простору, тобто – це дотримання основних нормативно-правових документів, які встановлюють соціально-політичний образ держави, фіксують вихідні принципи її функціонування й розвитку. Інші вважають, що європейські стандарти публічного управління – це сукупність норм, принципів і правил організації діяльності державних та бізнесових структур. Існує дещо інша позиція, коли дослідники окремо виділяють європейські принципи управління та визначають їх, у свою чергу, за сукупністю стандартів.

На думку Ю. Шарова, І. Чикаренко [229], стандартизація у публічному управлінні адекватна за ступенем доцільної формалізації рівню принципів як рекомендованих правил діяльності й основних вимог до неї

з огляду на певне бачення системи суспільного устрою й сучасну парадигму публічного управління.

*Європейські стандарти публічного управління* – це комплекс принципів і норм формування і упровадження політик, вимог до системи управління, які в сукупності створюють засади добровільного й повторного їх застосування в діяльності з метою наближення до певної еталонної моделі побудови й реалізації сучасної публічної влади, орієнтованої на людину [229].

*Приклади Європейських стандартів публічного управління*

Якщо спроектувати згадані принципи на тривимірний простір "урядування – адміністрування – менеджмент", то буде отримано певне позиціонування принципів, кожна група яких підтримує зміст діяльності за осями зазначеного простору (рис. 10.1).



Рис. 10.1. Тривимірний простір "урядування – адміністрування – менеджмент" [229]

На вісь "урядування" проектуються, переважно принципи: демократичного врядування; громадської участі; належного врядування та адміністрування; лояльності та поваги до територіальної цілісності; свободи дій; правових гарантій та захисту; належного ресурсного забезпечення; міжрегіонального та міжнародного співробітництва.

Узагальнення цієї групи принципів дозволило Ю. Шарову та І. Чикаренко в роботі [229] стверджувати, що ці принципи презентують ідеологічно-демократичну основу публічного управління на регіонально-місцевому рівні.

На вісь "адміністрування" проектуються, переважно, принципи субсидіарності; концептуального визначення регіональної влади; взаємовідносин регіональних влад з органами місцевого самоврядування; сплетіння; конституційного та законодавчого закріплення; відповідальності за

діяльність в інтересах населення регіону; інституційної організації та організаційної незалежності; належного контролю та нагляду.

Узагальнення цієї групи принципів дозволило Ю. Шарову та І. Чикаренко в роботі [229] стверджувати, що ці принципи відображають інституційну основу сучасного публічного управління на регіонально-місцевому рівнях.

Що стосується осі "менеджмент", то, як стверджується в роботі [229], майже не сформовані принципи, що в сукупності надавали б методологічно-діяльнісну основу формування й реалізації політик, стратегій, програм, проектів досягнення людиноорієнтованих цілей у демократичній оболонці європейського врядування.

У цьому разі, на думку Ю. Шарова та І. Чикаренко в роботі [229], доцільно врахувати, що менеджмент у застосуванні до сфери публічного управління не тільки охоплює процес "виконавського" адміністрування, а передбачає, насамперед, чітке уявлення кінцевого соціально визначеного результату, максимально ефективну організацію дій для досягнення цілей і, головне, реальну відповідальність за результат.

Наприклад, для муніципального менеджменту в роботі [229] визначено такі принципи:

*Принцип гармонізованого керованого розвитку:* передбачає розвиток територіальних громад на засадах програмно-цільового підходу з урахуванням маркетингового та економічно обґрунтованого потенціалу й конкретних переваг території, базується на ідеології сталого розвитку, що забезпечує синергію економічної, соціальної та екологічної складових, і спрямовує на гармонізацію зі стратегічними орієнтирами розвитку регіону і суміжних територій.

*Принцип забезпечення високої якості публічних послуг і захисту прав споживачів:* передбачає побудову системи надання послуг на засадах використання визнаних у Європі моделей якості і сімейства стандартів ISO-9000, створення на рівні муніципальних органів влади наближеної до клієнта системи захисту прав споживачів.

*Принцип регулярного зворотного зв'язку з громадою з приводу оцінювання якості діяльності влади з позицій громадянина-споживача послуг* передбачає формування системи індикаторів стану громади в ключових сферах діяльності влади, регулярне проведення бенчмаркінгу з громадами-конкурентами, постійний моніторинг громадської думки, зокрема з використанням сучасних електронних інтерактивних засобів комунікацій типу електронне місто.

*Принцип раціонального сполучення міжсекторного співробітництва з конкуренцією за муніципальні ресурси під час вироблення й надання послуг* передбачає налагодження на ринкових взаємовигідних засадах партнерства в трикутнику "влада – бізнес – громада" й водночас створення реального конкурентного середовища під час розподілу муніципальних ресурсів серед агентів, що забезпечують функціонування та розвиток громади.

*Принцип корпоративного підходу* передбачає розгляд громади як специфічної багатопрофільної корпорації, де члени громади є співвласниками муніципального майна, учасниками цільових муніципальних займів, добровільними інвесторами проектів із покращення умов життєдіяльності в громаді, що активізує їх співучасть в управлінні справами громади; орієнтує на запровадження нової організаційної культури муніципальних корпоративних відносин.

*Принцип кластерного підходу до організації територіального співробітництва виробників товарів і послуг* передбачає використання раціональних форм об'єднання зусиль і ресурсів виробничих структур території.

*Принцип відкритості влади й співучасті в управлінні* передбачає доступність до інформації, якою обґрунтовуються владні рішення, громадську експертизу рішень влади, створення необхідної кількості громадських організацій у проблемних сферах функціонування та розвитку громади, що уособлюють осередки громадянського суспільства.

*Принцип постійного розвитку системи управління громадою* передбачає постійне вдосконалення менеджменту в муніципальних органах влади, створення раціональних структур управління, делегування повноважень і систем прийняття рішень з урахуванням необхідності їх громадської експертизи, запровадження систем управління якістю на засадах процесного підходу, систем адміністративного аудиту й оцінювання успішності діяльності тощо.

*Принцип постійного розвитку персоналу органів муніципального управління* передбачає створення спеціалізованих систем навчання й підвищення кваліфікації персоналу, що працюють за умов конкуренції, з основ прогресивних управлінських технологій та інструментів, лідерства, командної роботи, організаційної культури та кодексу ділової та службової етики; формування стратегічного мислення управлінців, розвиток службового підприємництва, прогресивних гнучких систем стимулювання персоналу, зокрема на засадах атестації і щорічного оцінювання успішності діяльності.

## Контрольні запитання

1. Охарактеризуйте основні підходи щодо розуміння публічного врядування.
2. Розкрийте предметну сферу публічного врядування.
3. Визначте методологічну основу науки "Публічне врядування".
4. Охарактеризуйте понятійний апарат *public governance* ("Публічного врядування").
5. Визначте сутність публічного врядування.
6. У чому полягають особливості стандартів *public governance*.

## План семінарського заняття

1. Основні підходи до розуміння публічного врядування та його еволюція.
2. Предметна сфера публічного врядування.
3. Методологічна основа науки "Публічне врядування".
4. Понятійний апарат *public governance* ("Публічного врядування").
5. Сутність публічного врядування. Види публічного врядування.
6. Сучасні концепції публічного врядування. Сучасні стандарти *public governance*.

## Контрольні запитання для самостійної роботи

1. Назвіть основні підходи до розуміння публічного врядування та його еволюція.
2. Розкрийте сутність предметної сфери публічного врядування.
3. Надайте характеристику методологічної основи науки "Публічне врядування".
4. Охарактеризуйте понятійний апарат *public governance* (Публічного врядування).
5. Розкрийте сутність публічного врядування. Види публічного врядування.
6. Назвіть і охарактеризуйте сучасні концепції публічного врядування.
7. Охарактеризуйте сучасні стандарти *public governance*.



# 11. Оцінювання управління територіями на основі критеріїв належного врядування (*good governance*)

## 11.1. Поняття *good governance*

На рубежі 80-х – 90-х рр. ХХ ст. на зміну концепції (моделі) "Нового державного менеджменту" в західній політико-управлінській науці прийшла концепція *good governance*, в рамках якої соціальне управління розглядається як процес політичної діяльності (*Politics*), який потребує власних механізмів вироблення та реалізації комплексних управлінських рішень [170].

Концепція *good governance* в Україні отримала назву "належне врядування" і за визначенням, яке надається в енциклопедії державного управління [39, с. 354] – це "управлінська діяльність у системі публічно-владних відносин, яка відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства та регулює взаємовідносини між офіційними інституціями (державна влада) та недержавними колами (бізнес, громадськість); процес поєднання влади та відповідальності у суспільстві, який впливає на визначення публічної політики та рішень щодо суспільного життя".

Появі нової управлінської концепції сприяла ціла низка причин (табл. 11.1).

Таблиця 11.1

### Причини, що сприяли появі нової управлінської концепції *good governance*\*

| № п/п | Причини  |
|-------|--|
| 1     | 2  |
| 1     | <i>Обставини політичного й політико-економічного характеру.</i><br>Актуалізація концепції <i>good governance</i> збігалася за часом з падінням Берлінської стіни (1989 р.) і припиненням "холодної війни". На цьому етапі світове співтовариство зіштовхнулося з безліччю проблем, не пов'язаних із традиційним протистоянням по лінії Схід-Захід. Особливе місце серед цих проблем займала нагальна потреба послаблення (якщо не подолання) бідності у країнах, що розвиваються, а також необхідність прискорення інтеграції колишніх соціалістичних країн Центральної та Східної Європи, а потім і країн СНД в європейський і світовий політичний і економічний простір. Вирішити ці |

| 1 | 2  |
|---|--|
|   | завдання за допомогою чинних на той час інструментів державного менеджменту західного зразка в принципі не виявлялося можливим. Необхідні були широкі політичні рішення. Крім того, в 90-ті рр. ХХ ст. перед розвиненими країнами Заходу винятково гостро й у більшому, ніж коли-небудь, обсязі постало завдання надання економічної допомоги країнам, які раніше входили до радянського блоку. Політичні мотиви, якими держави-донори керувалися в епоху "холодної війни", відтепер втратили свою актуальність. Потрібні були нові фінансові інструменти – прагматичні й засновані на точному економічному розрахунку та аналізі ситуації в кожній окремій державі-реципієнті західної допомоги, і нові методи оцінювання ефективності вкладання коштів |
| 2 | <p><i>Причини, пов'язані з розвитком, власне, західної політико-управлінської науки та з пошуками адекватних відповідей на нові виклики.</i></p> <p>Аналіз процесу європейської інтеграції підштовхував дослідників до висновку про те, що державна влада (<i>public administration</i>) виявила межі свого ефективного втручання в рішення соціальних проблем. Не випадково саме на рубежі 80-х –90-х рр. ХХ ст. відбувається помітна втрата інтересу як учених, так і політиків до концепції соціальної держави (<i>welfare state</i>). Навіть економічно найбільш розвинені держави швидко втрачали можливість нести величезний тягар соціальних видатків.</p>  |

\* *Примітка.* Складено на основі [170].

У контексті новітніх уявлень про "державу, що бурмоче" (*disarticulated state*), тобто державу з обмеженими можливостями вирішувати соціальні проблеми, вихід вбачався в підключенні до процесу соціального управління громадськості – громадянського суспільства, здатного не лише визначати сукупні інтереси громадян, але й забезпечити дієвий контроль за управлінською бюрократією й тим зміцнити легітимність самої державної влади [170].

На початку 80-х рр. ХХ ст. вийшло у світ фундаментальне двотомне дослідження німецького філософа Юргена Хабермаса "Теорія комунікативної дії", у якому зроблено висновок, що на зміну класичної моделі суб'єктно-об'єктних відносин у соціальних процесах, властивих авторитарним і ранньодемократичним політичним режимам, має прийти нова суб'єктно-суб'єктно (інтерсуб'єктна) наукова парадигма, що відображає відносини не вертикальної субординації, а горизонтальної координації різних соціальних акторів. Природно, у межах органів виконавчої влади або всередині виконавчої вертикалі суб'єктно-об'єктні відносини продовжують

функціонувати, однак взаємодія органів виконавчої влади та організацій громадянського суспільства, органів виконавчої влади й представницьких установ, відносини між різними організаціями в межах громадянського суспільства повинні будуватися на нових засадах [170].

Сприятим розв'язанню цих проблем і була покликана концепція *Governance*, в рамках якої у 1997 році у рамках програми розвитку ООН виникає термін *good governance*.

Концепція *good governance* мусила не тільки вказувати шлях, що веде до досягнення бажаних результатів, але і визначити незалежні критерії або стандарти, досягнення яких може однозначно свідчити про позитивність отриманих результатів.

Джерелами виникнення цієї концепції багато у чому були концепції *New Public Management* (концепція *нового публічного управління*) та *Networked Government* (концепція *політичних мереж*, яка є особливою культурою консенсусу в системі державних і недержавних інституцій, що взаємодіють між собою у визначених сферах політики на основі ресурсної залежності з метою досягнення згоди з проблемами, у вирішенні якої всі зацікавлені) [39].

Поняття *good governance* (належне врядування) виникло внаслідок інтеграційних процесів і пов'язане з утратою державою монопольного суб'єкта вироблення й реалізації політик і стратегій та залученням до цього процесу додаткових (окрім публічної влади) стратегічних гравців, до яких, передусім належать громадськість і бізнес.

У енциклопедії державного управління [39] підкреслюється, що *governance* – більш широка категорія, ніж *management*. Це поняття відпочатково наповнено демократичним змістом, що видно з різних варіантів застосування цього терміна: "демократичне врядування", "нове врядування", "добре врядування", "етичне та прозоре врядування", "ефективне врядування", "мережне врядування".

Отже, у результаті пошуку виникло поняття *good governance*, що, на думку вітчизняних дослідників [39], може бути визначене як спосіб або модель управління, що дозволяє досягти саме тих соціальних і економічних результатів, які становлять інтерес для громадян.

Це, насамперед, компетентний менеджмент державних ресурсів і суспільних відносин, побудований на принципах відкритості, прозорості, звітності, справедливості та відповідальності перед народом. Таким чи-

ном, належне врядування прямо пов'язане зі стабільним розвитком демократичного суспільства та всіх його інституцій.

Запровадження системи належного врядування у країні сприяє створенню єдиного соціального простору, де стратегічні гравці суспільства (влада, громадськість, бізнес) взаємодіють на засадах спільного корпоративного інтересу: партнерства (співучасті), вигідності (врахування інтересів), підзвітності (діалогу зацікавлених сторін), самостійності (відносної незалежності), добровільності.

Іноді поняття "належне врядування" ототожнюють із поняттям *результат-орієнтованого управління*.

На теоретичному рівні *належне врядування* є середовищем співпраці багатьох сторін-стейкхолдерів проблем, включаючи зокрема, як конкретних користувачів – одержувачів публічних послуг, так і громади загалом у поширеному аспекті. На практичному рівні *належне врядування* визначається як сума безпосередніх партнерських взаємовідносин громади, публічного та приватного секторів у процесі планування та управління спільними справами регіону [39].

*Належне врядування* є механізмом забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються: відповідальність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу всіх трьох секторів (влада, бізнес, громадськість); постійний контроль різних сегментів суспільства за діяльністю публічної влади [39].

Головний змістовний акцент у концепції *належного врядування* (на відміну від традиційного управління) робиться на орієнтації на формування суспільно-політичних мереж, де на засадах інтеграції ресурсів реалізується матрична взаємодія державних і недержавних інституцій у сферах спільного інтересу з метою узгодження проблем, що виникають під час спільної діяльності та повсякденного життя.

Стисло зміст поняття "*належне врядування*" в енциклопедії державного управління [39, с. 355] визначено як "співуправління (для охоплення суспільних потреб) та співконтроль. Тобто *належне врядування* – особливий тип управління (врядування), зміст якого відображається у формулі "управління без уряду" (надання суспільним інститутам більшої свободи в координуванні своєї діяльності з якнайменшим втручанням центральної влади)".

## 11.2. Принципи *good governance*

Традиційно в державному управлінні концепція *good governance* базується на шести принципах [166].

1. *Фокусування на меті організації та наслідках діяльності органу влади та громадян і користувачів послуг.* Концепція суспільної вартості (основний критерій ефективності діяльності органу влади, що полягає в підвищенні добробуту споживачів послуг, які надаються владною організацією), може бути допоміжною у ході визначення головної мети державних послуг, а отже, й їх спрямованості на клієнта. Суспільна вартість належить до послуг, що виробляються органами влади, прямо або опосередковано за державні кошти. Суспільна вартість включає наслідки (наприклад, покращення здоров'я та безпеки громадян), послуги (повсякденне надання набору основних послуг та організація роботи правоохоронних органів) і, звичайно, довіра до державного врядування.

2. *Ефективне виконання ясно визначених функцій і ролей.* *Good governance* вимагає від усіх осіб, залучених до процесу державного управління, чіткості та ясності розуміння функцій *good governance*, своїх ролей і відповідальності в цьому процесі.

3. *Стимулювання розвитку цінностей для органу влади та демонстрація цінностей *good governance* через поведінку працівників владних органів.* В основі цього мають бути покладені самовідданість, цілісність, об'єктивність, відповідальність, відкритість, чесність і лідерство працівників органів влади.

4. *Прийняття поінформованих, прозорих рішень та управління ризиками.* Для прийняття таких рішень державні службовці мають добре володіти інформацією про ті чи інші проблеми, які виникають у суспільстві та досконало знати нормативно-правову базу стосовно напряду діяльності в даному конкретному органі влади.

5. *Розвиток дієздатності та спроможності органу врядування для ефективної діяльності у вирішенні проблем, що виникають у суспільстві.* Цей принцип визначає, що органи влади потребують посадовців із досконаними навичками в управлінні та ефективному контролю за діяльністю цих органів урядування.

6. *Широке залучення громадськості до процесу вироблення політики та вироблення реальної підзвітності.* Органи влади мають багаточисельну підзвітність: по-перше, громадськості (громадянам), по-друге,

владним структурам. Підзвітність включає погодження процесу прийняття управлінських рішень і вироблення публічної політики за участю двох сторін, тієї, що делегує владні повноваження, і тієї, що реалізує дані повноваження.

В енциклопедії державного управління [39] до основних принципів управління в межах концепції належного врядування відносять такі: ефективність і результативність публічної управлінської діяльності; соціальну справедливість; верховенство закону і права; відсутність дискримінації меншин; розділення влади, народовладдя; виборність і змінюваність вищих посадових осіб; підзвітність інститутів виконавчої влади, відповідальність перед суспільством; політичний плюралізм і транспарантність; партисипативність; незалежність засобів масової інформації тощо.

Водночас із принципами *належного врядування* Програмою розвитку ООН визначаються основні принципи організації "доброго місцевого врядування": місцева демократія та децентралізація; стратегічне бачення; прозорість; відповідальність; орієнтація на консенсус; ефективність та результативність; підзвітність громаді [39].

Концепція *належного врядування*, як підкреслюється в енциклопедії державного управління [39], стала основою адміністративних реформ у багатьох країнах світу, зокрема Європейського Союзу; вона з'явилася дієвою відповіддю на кризу бюрократичної моделі управління. Всесвітній Банк використовує концепцію *належного врядування* під час надання позик країнам "третього світу". І сьогодні, в контексті європеїзації публічного управління і запровадження до його реалізації менеджмент-(ринково-) орієнтованих підходів та інструментів, концепція *належного врядування* зайняла своє місце серед теорій і практик сучасної управлінської діяльності.

### 11.3. Характеристики *good governance*

Більшість сучасних західних учених складовими *good governance* називає такі: конституційний лад; демократичні вибори; повага до прав людини; влада закону (правопорядок); політична відкритість; стабільність і зрозумілість законів; терпимість; громадська участь; суспільні видатки, спрямовані на досягнення суспільних (публічних) цілей; незалежність судів; прозорість діяльності влади; відсутність корупції; активні та незалежні засоби масової інформації; свобода інформації; компетентність органів влади; політична нейтральність органів влади (державна служба, за-

снована на заслугах); підзвітність влади суспільству із загально вагомих питань [170].

Жак Бурго (Франція) виділяє такі базові аспекти *good governance*: сприйняття суспільством влади як легітимної; громадяни перебувають у центрі уваги тих, хто приймає рішення; управлінські програми, орієнтовані на суспільство і засновані на громадській згоді;

швидка пристосованість публічної адміністрації до потреб громадян під час розподілу суспільних фондів [170].

У Концептуальному документі "Програма розвитку ООН (UNDP, ПРООН)", прийнятому в січні 1997 року, названо основні характерні риси "справедливого управління" *good governance* [170]:

1. Участь (*participation*) – усі чоловіки та жінки мають право голосу в прийнятті рішень (прямо або через інститути, що представляють їхні інтереси). Така широка участь ґрунтується на свободі асоціацій і слова.

2. Влада закону (*rule of law*) – правова система повинна бути справедливою та діяти однаково для всіх, особливо відносно прав людини.

3. Прозорість (*transparency*) – полягає у вільному потоці інформації. Процеси, установи та інформація є рівно доступними кожному.

4. Відповідальність (*responsiveness*) – інститути та процеси слугують усім членам суспільства.

5. Орієнтація на консенсус (*consensus orientation*) – справедливе управління виступає посередником між різними інтересами задля досягнення широкого суспільного консенсусу з локальних і загально вагомих питань і процедур.

6. Справедливість (*equity*) – усі чоловіки та жінки мають рівні можливості в поліпшенні умов їхнього життя.

7. Ефективність і результативність (*effectiveness and efficiency*) – процеси та інститути забезпечують найкращі результати у використанні ресурсів.

8. Підзвітність (*accountability*) – процеси прийняття рішень в уряді, приватному секторі та в організаціях громадянського суспільства підзвітні громадськості, а також акціонерам.

9. Стратегічне бачення (*strategic vision*) – лідери та громадськість мають широку і довгострокову перспективу відносно **good governance** і людського розвитку. Це також є розумінням історичного, культурного і соціального контексту, яким ця перспектива обґрунтовується.

## 11.4. Види критеріїв *good governance*. Критерії Світового Банку

Основними об'єктами оцінювання та вимірювання демократичності урядування, що відповідає *good governance*, з одного боку, мають стати [49]: система інституцій (органів) влади; адміністративний апарат (як допоміжна інституційна підсистема); інституції місцевого та регіонального самоврядування; громадянське суспільство і бізнес. З іншого боку, це мають бути задіяні в усіх цих підсистемах люди: політичні актори, державні службовці та громадські діячі з притаманною їм культурою і поведінкою. Відповідно, критерії та індикатори, які характеризують демократичність урядування, автори енциклопедії державного управління [48] поділяють на інституційні та процесуально-поведінкові, а саме:

### I. Інституційні критерії:

конституційність і законність державних структур, їх законне виникнення і функціонування;

розвиненість структур громадського самоврядування і недержавних громадських організацій як інституцій громадянського суспільства;

наявність чітко встановлених демократичних правил і процедур.

### II. Процесуально-поведінкові критерії:

дії посадових осіб відповідно до Конституції, законів і встановлених процедур;

політико-правова культура політичних посадовців і службовців, їх уміння і бажання належно співвіднести суспільні інтереси з приватними.

Загальні критерії та індикатори *good governance* наведені в табл. 11.2.

Таблиця 11.2

### Загальні критерії та індикатори *good governance* [48]

| № п/п | Загальні критерії демократичності функціонування публічної адміністрації                       | Індикатори демократичності функціонування уряду та інших виконавчих структур в Україні                                 |
|-------|--|--|
| 1     | 2  | 3  |
| 1     | Народний суверенітет – залежність формування виконавчих органів влади від волевиявлення народу | Формування на основі волевиявлення народу – чесність і справедливість виборів і процедур формування коаліційного уряду |



## Закінчення табл. 11.2

| 1  | 2   | 3   |
|----|---|---|
| 2  | Конституційне врядування – повага до конституції та законів, а також інших нормативних актів                                | Конституційне врядування і верховенство закону, дотримання принципу розподілу повноважень у відносинах із президентом, парламентом і судами   |
| 3  | Демократичність взаємовідносин виконавчих і представницьких органів   | Відповідність виконавчо-законодавчої взаємовідносини закріпленій у Конституції моделі змішаної форми державного правління   |
| 4  | Демократичність процесу прийняття рішень  | Колегіальність, відкритість, врахування громадської думки, залучення громадян   |
| 5  | Інституційне забезпечення відповідального і чутливого врядування (через розподіл повноважень, залучення громадськості тощо) | Наявність механізмів і результатів відповідального і чутливого врядування; наявність та ефективність роботи громадських дорадчих органів  |
| 6  | Селекція адміністративних еліт на основі чесних та відкритих процедур   | Чи є випадки кумівства, різного роду "блату", політичної упередженості, матеріальної вигоди при прийомі на роботу або звільненні працівника, як часто вони трапляються та чи хтось несе за це покарання |
| 7  | Політично нейтральне адміністрування  | Наявність інституційного розмежування політичних і адміністративних функцій, практика взаємодії політиків та адміністраторів  |
| 8  | Відповідальне і чутливе адміністрування (надання послуг сучасного типу)   | Інституційне забезпечення відповідальності та чутливості адміністративного апарату (управлінських процедур) і відповідність поведінки держслужбовців  |
| 9  | Двосторонній потік інформації про суспільні справи від урядових структур до громадян і в зворотному напрямі                 | Форма, частота і результативність політичної комунікації з громадянами (чи наявний двосторонній зв'язок і яка від нього користь)  |
| 10 | Демократична культура і соціальний капітал  | Демократичність політичної культури (поглядів і стандартів поведінки) членів уряду та виконавчих структур, дотримання ними норм етики державного службовця  |
| 11 | Гендерна рівність   | Наскільки кадровий склад виконавчих структур наближається – кількісно і якісно – до забезпечення гендерного паритету  |
| 12 | Рівність етнічних груп у доступі до врядування та адміністрування   | Співвідношення етнічного складу виконавчих органів з етнічною структурою суспільства та/чи відповідних регіонів   |

Інтегральним показником, що підводить спільний знаменник під названі критерії та індикатори, є *чутливість*, або як деякі автори називають цю рису, не перекладаючи термін з англійської – *респонсивність* (від англ. *responsiveness* – сприйнятливість, реактивність, швидкість, оперативність реагування). Йдеться про чутливість до громадських потреб, спроможність і готовність реагувати на вимоги, межі яких у різний час і у різних країнах – неоднакові [48].

Ураховуючи напрацювання з питань економічної співпраці та розвитку ООН та Світового Банку, а також досвід Європи у сфері демократії, прав людини та верховенства права, у роботі [235] пропонується 12 принципів (критеріїв) належного врядування:

1. *Чесне проведення виборів, представництво та участь*, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ.

2. *Чутливість* – для відповідного реагування органів місцевої влади на законні очікування та потреби громадян.

3. *Ефективність і результативність* і, при цьому, найбільш раціональне використання ресурсів.

4. *Відкритість і прозорість*, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ.

5. *Верховенство права*, з метою забезпечення справедливості та політичної нейтральності місцевої влади у своїй діяльності.

6. *Етична поведінка* – для переваги суспільних інтересів над приватними.

7. *Компетентність та спроможність*, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки.

8. *Інновації та відкритість до змін* – для здобуття користі від нових рішень і кращих практик.

9. *Надійний фінансовий менеджмент*, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання публічних фінансів та інших матеріальних коштів.

10. *Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати*, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини.

11. *Права людини, культурна різноманітність та соціальне згуртування* з метою забезпечення захищеності та поваги до всіх громадян.

12. *Підзвітність* – для відповідальності посадових осіб місцевої влади за свої дії.

На підставі цих критеріїв ООН та Світовим Банком пропонується розробляти інноваційні стратегії та стратегії розвитку територій, регіонів тощо з урахуванням принципів належного врядування.

### 11.5. Формування базису та оцінювання конкурентоспроможності територій

Формування базису та оцінювання конкурентоспроможності територій з урахуванням критеріїв *good governance* має здійснюватися з метою підвищення якості життя людей шляхом зміцнення конкурентоспроможності територій, що забезпечує її сталий розвиток, за дотримання відповідних принципів (табл. 11.3).

Формування базису та оцінювання конкурентоспроможності територій здійснюється на основі відповідної програми підвищення конкурентоспроможності територій (ППКТ), яка має бути взаємозв'язана з іншими планувальними документами з регіонального розвитку.

Таблиця 11.3

#### Принципи формування базису та оцінювання конкурентоспроможності територій з урахуванням критеріїв *good governance*\*

| № п/п | Принципи                      | Зміст принципу   |
|-------|-------------------------------|--|
| 1     | 2                             | 3  |
| 1     | Конституційності і законності | Відповідності Конституції і законам України, актам Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України  |
| 2     | Координації                   | Просторового узгодження секторальних політик, цілей, пріоритетів та дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування  |
| 3     | Єдності                       | Неодмінності забезпечення просторової, політичної, економічної, інформаційної, соціальної, гуманітарної цілісності України   |
| 4     | Децентралізації               | Збалансованого розподілу владних повноважень з управлінням розвитком територій між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з передаванням відповідних ресурсів |

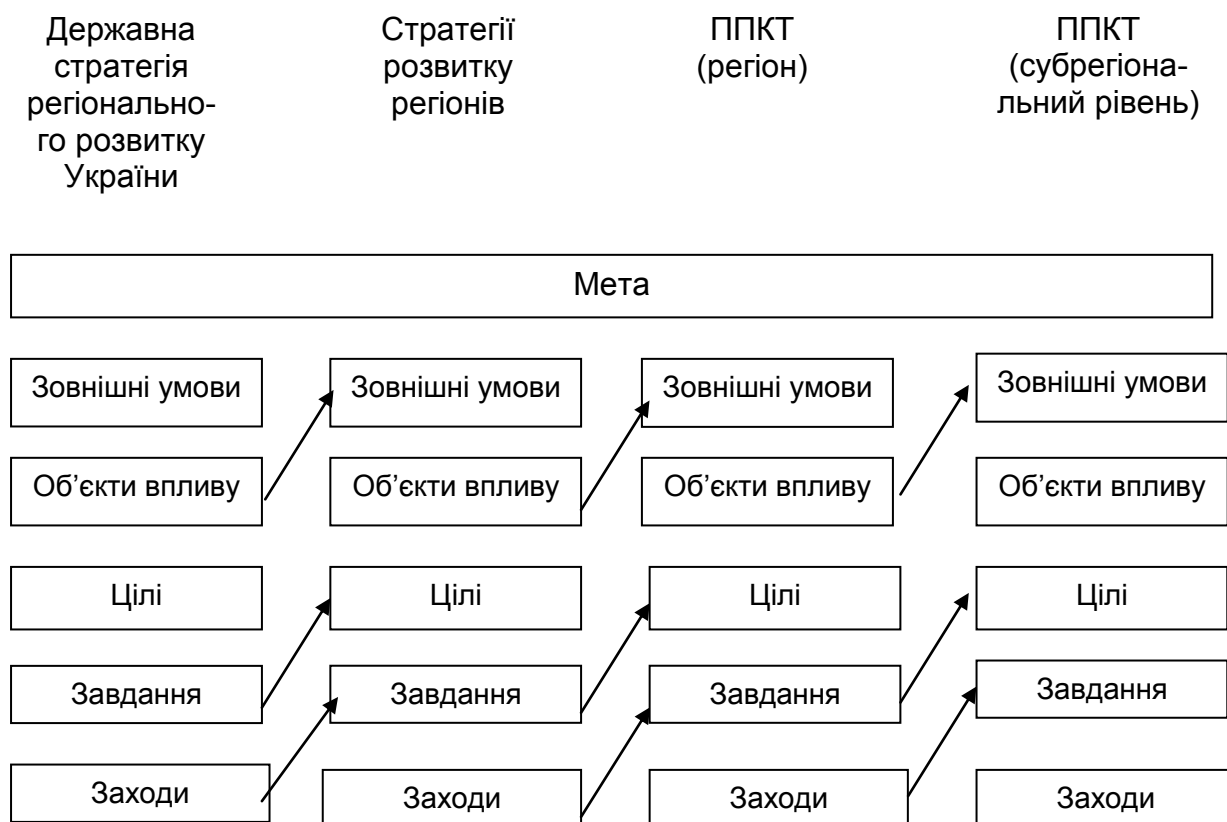
| 1  | 2                        | 3   |
|----|--------------------------|---|
| 5  | Деконцентрації           | Перерозподілу владних повноважень у межах системи органів виконавчої влади – від центральних до місцевих  |
| 6  | Субсидіарності           | Прийняття рішень та надання публічних послуг на найближчому до громадянина рівні, відповідні повноваження можуть передаватися на вищий рівень управління лише із міркувань ефективності та економії   |
| 7  | Партнерства              | Узгодження цілей, пріоритетів і дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами регіонального розвитку, забезпечення тісного співробітництва, кооперації та солідарності між ними в процесі формування та реалізації державної регіональної політики |
| 8  | Відкритості              | Прозорості, прогнозованості, передбачуваності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері формування і реалізації державної регіональної політики  |
| 9  | Сталого розвитку         | Розвитку суспільства, що дозволяє задовольняти потреби нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь  |
| 10 | Історичної спадкоємності | Врахування та збереження позитивних надбань попереднього розвитку регіонів  |

\* *Примітка.* Складено на основі [5].

Кожен із цих документів підпорядковується загальній спрямованості на досягнення загальної мети – забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання, зміцнення соціальної згуртованості та економічної єдності держави і складається із таких концептуальних частин [5]:

- 1) дослідження зовнішніх умов;
- 2) дослідження сучасного стану об'єкта впливу;
- 3) визначенні цілей;
- 4) визначення окремих завдань для досягнення цілей;
- 5) визначення заходів та ресурсів для виконання завдань.

На рис. 11.1 подана схема узгодження документів підвищення конкурентоспроможності території.



**Рис. 11.1. Узгодження документів підвищення конкурентоспроможності території [5, с. 100]**

Відповідно до викладеної на рис. 11.1 логічної структури документів підвищення конкурентоспроможності території та задля забезпечення персоніфікації завдань щодо її підготовки та реалізації, ППКТ за [5] має включати відповідні складові (табл. 11.4)

Таблиця 11.4

### Складові програми підвищення конкурентоспроможності територій\*

| № п/п | Складові програми   |
|-------|---|
| 1     | 2   |
| 1     | Вступ з коротким обґрунтуванням мети та наведення нормативно-правових підстав розроблення документа, описом його місця у системі документів підвищення конкурентоспроможності і загального механізму реалізації (до 10 сторінок)  |
| 2     | Виконавчий висновок, що містить узагальнений виклад змісту документа (до 10 сторінок)   |
| 3     | Описово-аналітична частину (до 80 сторінок), яка містить:<br>а) аналіз фактичного стану та зовнішніх умов розвитку території;<br>б) характеристики конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку території (PEST- та SWOT-аналіз);<br>в) оцінювання поточного рівня конкурентоспроможності території |

| 1 | 2   |
|---|---|
| 4 | Програмно-цільова частина (до 80 сторінок), що містить:<br>а) дерево цілей (взаємопов'язану ієрархічну систему цілі – завдання – заходи) підвищення конкурентоспроможності території;<br>б) опис секторальних (міжсекторальних) програм підвищення конкурентоспроможності, що відповідають дереву цілей;<br>в) опис просторово-орієнтованих програм підвищення конкурентоспроможності, що відповідають дереву цілей |
| 5 | Організаційно-управлінська частина (до 30 сторінок), яка містить:<br>а) опис схеми управління реалізацією ППКТ, що повинна забезпечувати виконання функцій планування, організацію, контроль та корегування ППКТ;<br>б) план формування та функціонування офісу з координації реалізації заходів ППКТ;<br>в) узагальнений календарний план реалізації заходів ППКТ  |
| 6 | Методологічна частина (до 20 сторінок), яка містить:<br>а) список учасників розроблення з короткою професійною характеристикою і описом виконаної роботи з посиланням на розділ, який вони розробляли;<br>б) перелік та короткий опис методик та процедур, використаних під час розроблення документа;<br>в) перелік та короткий опис джерел використаної для підготовки документа інформації                       |
| 7 | Додатки, які у разі необхідності деталізують матеріал інших частин ППКТ   |

\* *Примітка.* Складено на основі [5].

Розроблення та впровадження ППКТ має здійснюватися на відповідній нормативно-правовій базі на підставі дотримання алгоритму, що складається із відповідних кроків (табл. 11.5).

Таблиця 11.5

### Кроки алгоритму розроблення та впровадження ППКТ\*

| № кроку | Зміст кроку   |
|---------|---|
| 1       | Прийняття місцевою радою рішення про розроблення проекту ППКТ (за ініціативою ОДА, місцевої ради, ініціативних груп, агенції регіонального розвитку тощо)                             |
| 2       | Проведення круглого столу з питань конкурентоспроможності території   |
| 3       | Створення ради конкурентоспроможності території   |
| 4       | Створення при територіальному органі виконавчої влади/самоврядування або агенції регіонального розвитку робочої групи з питань розроблення програми підвищення конкурентоспроможності |
| 5       | Визначення конкурентних переваг та критичних недоліків розвитку території   |
| 6       | Оцінювання рівня конкурентоспроможності території за показниками індексу глобальної конкурентоспроможності (ІГК) за методикою Всесвітнього економічного форуму у Давосі               |

| 1  | 2   |
|----|---|
| 7  | Розроблення дерева цілей і критеріїв для вибору/оцінювання програм/проектів підвищення конкурентоспроможності території за їх узгодження з іншими документами підвищення конкурентоспроможності територій |
| 8  | Розроблення та просторове узгодження системних та просторово-орієнтованих цільових програм  |
| 9  | Розроблення та просторове узгодження міжгалузевих програм підвищення конкурентоспроможності   |
| 10 | Розроблення та просторове узгодження галузевих програм підвищення конкурентоспроможності  |
| 11 | Розроблення механізмів та інструментів ресурсного забезпечення реалізації програм підвищення конкурентоспроможності   |
| 12 | Розроблення системи моніторингу та організаційного забезпечення реалізації ППКТ   |
| 13 | Затвердження ППКТ відповідним органом місцевого самоврядування після погодження з місцевим органом виконавчої влади та радою конкурентоспроможності території   |
| 14 | Створення офісу з управління програмами та проектами розвитку   |
| 15 | Розроблення проектів розвитку конкурентоспроможних видів економічної діяльності, визначених як конкурентні переваги території   |
| 16 | Формування портфеля інвестиційно-інноваційних проектів  |
| 17 | Забезпечення моніторингу та корегування системою управління ППКТ  |

\* *Примітка.* Складено на основі [5].

Для оцінювання конкурентоспроможності території у роботі [5] запропонована інтегрована методика, що складається із таких етапів:

1) використанні методики *Індексу глобальної конкурентоспроможності* (ІГК) та *Індексу рівня життя населення* (ІРЖН) чи *Індексу людського розвитку* (ІЛР) для оцінювання фактичної конкурентоспроможності території;

2) факторний аналіз конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку території (PEST- та SWOT-аналіз) для визначення перспективних напрямів її розвитку та визначення/вибору цілей ППКТ відповідно до етапу 1;

3) власне визначення та вибір цілей і завдань підвищення конкурентоспроможності території.

Сучасна економічна наука пропонує різні підходи до дослідження конкурентоспроможності різних об'єктів: країни, регіону, галузі, фірми, товару. В той же час, як зазначено в роботі [5], одностайної думки щодо дослідження конкурентоспроможності території серед науковців немає.

До основних методологічних підходів для дослідження конкурентоспроможності країни там же віднесли процедури проведення оцінювання

конкурентоспроможності країн та ранжування таких їх основних центрів, як: Всесвітній економічний форум, Міжнародний інститут менеджменту та розвитку, Центр міжнародного розвитку при Гарвардському університеті та ін.

Кожен із центрів щорічно проводить власні дослідження та оприлюднює результати вивчення конкурентоспроможності країн світу, виводячи свої рейтинги. Між дослідженнями та рейтингами цих центрів є відмінності – значні і незначні, адже кожен із центрів користується власною методологією дослідження і дотримується своїх ексклюзивних критеріїв під час розроблення шкали конкурентоспроможності економік країн і регіонів [5].

Звіт про Глобальну конкурентоспроможність (ЗГК) – карта конкурентоспроможності – запропоновано у 1979 році Всесвітнім економічним форумом (м. Давос). У звітах досліджуються фактори, які дозволяють національним економікам досягти стійкого економічного зростання і довгострокового благополуччя. Вони надають бізнесу і політикам той інструмент, за допомогою якого вони зможуть об'єктивно оцінити відносно сильні і слабкі сторони їхньої національної економіки та порівняти їх з іншими країнами. Так, у ЗГК 2014 – 2015 [234] охоплено 144 країни, які за рівнем конкурентоспроможності розподілені на три основні групи і дві проміжні, а саме країни зі слабкою економікою, економікою, що розвивається та інноваційною (розвиненою) економікою. Україна за цією шкалою входить до другої групи, тобто має економіку, що розвивається, і посідає 76 місце.

Глобальний індекс конкурентоспроможності (ГІК) був розроблений Всесвітнім економічним форумом у співробітництві із професором Сала-І-Мартіном з Колумбійського університету та уперше представлений у 2004 році. Відтоді ГІК став вичерпним індикатором та основним інструментом для оцінювання конкурентоспроможності на національному і регіональному рівнях [5].

ГІК включає зважене середнє значення великої кількості компонентів, кожен з яких стосується одного з аспектів конкурентоспроможності. Компоненти згруповані в 12 складових:

- 1) державні і суспільні установи;
- 2) інфраструктура;
- 3) макроекономічна стабільність;
- 4) охорона здоров'я і початкова освіта;
- 5) вища освіта і професійна підготовка;



- 6) ефективність ринку товарів і послуг;
- 7) ринок праці;
- 8) розвиненість фінансового ринку;
- 9) оснащеність новими технологіями;
- 10) розмір ринку;
- 11) рівень розвитку бізнесу;
- 12) інноваційний потенціал.

Методика передбачає використання однієї третини статистичних даних, а також двох третин даних експертних опитувань. Експертні дані – це результати опитувань керівників бізнесу у досліджуваних країнах (*Executive Opinion Survey*).

Якщо Давоський Всесвітній економічний форум аналізує і будує свої висновки на показниках, де тільки одна третина – це "тверда" статистика, а дві третини – експертні оцінки, отримані шляхом опитувань, то рейтингування Міжнародного інституту менеджменту та розвитку (м. Лозанна) здійснюється на основі зворотного співвідношення: дві третини "твердої" статистики й одна третина – експертних оцінок. Причому, як підкреслюється у роботі [5], статистичні дані беруть з офіційних (міжнародних, національних і регіональних) джерел. Оцінні дані збирають проведенням опитування 4 тис. менеджерів і бізнесменів із різних країн і компаній. Крім того, до розрахунку беруть дані за попередній п'ятирічний період, а їхня точність забезпечується співробітництвом між Міжнародним інститутом менеджменту та розвитку (MIMP) і 57 партнерами – науковими і дослідними установами з усього світу. Таким чином, методологія Даоського форуму дає змогу аналізувати більшу кількість країн, включаючи також і ті, щодо яких статистика відсутня, або ненадійна. Натомість методологія MIMP, спираючись на вивертні статистичні дані і точні оцінки з достовірних джерел, є більш обережною і консервативною. Це пояснює той факт, що з одного боку, рейтинги MIMP є менш вразливими для критиків, з іншого – вони більш об'єктивні і деталізовані [5].

Оцінка конкурентоспроможності регіону є поняттям малодослідженим на відміну від оцінки конкурентоспроможності країни. Для України була запропонована методика Всесвітнього економічного форуму. Вітчизняні дослідники, які використовували цю методику, дійшли висновку, що "для будь-якої території важливим є не стільки розрахунок показника його конкурентоспроможності, скільки визначення стратегічних чинників, які впливають на конкурентоспроможність та економічний розвиток у цілому" [5, с. 115].

До стратегічних у роботі [5] пропонується віднести чинники, орієнтовані переважно на виконання стратегічних завдань, спроможні впливати на конкурентоспроможність і таким чином підтримувати конкурентні переваги протягом довготермінового періоду. Виявивши такі чинники, можна цілеспрямовано на них впливати з метою подальшого впливу на економічний розвиток території для підтримки її параметрів на певному рівні або їх поліпшення.

Одним із таких стратегічних чинників вітчизняні дослідники у роботі [5] відносять маркетинг території, який також виступає механізмом забезпечення конкурентоспроможності.

Для подальшого визначення і відбору цілей та завдань підвищення конкурентоспроможності оцінювання її поточного стіну доцільно доповнити додатковим аналізом з метою виділення обов'язкових та достатніх факторів.

До обов'язкових факторів належать ті елементи ІГК, які є обов'язковою умовою забезпечення конкурентоспроможності території, а до достатніх – ті, які можуть забезпечити довгострокові конкурентні переваги території [5].

Для оцінювання впливу чинників зовнішнього і внутрішнього середовища території на рівень її конкурентоспроможності доцільно здійснити додатково PEST- та SWOT-аналіз.

Результати аналізу оцінювання конкурентоспроможності та аналізу зовнішнього та внутрішнього середовища території є основою для визначення та відбору цілей підвищення конкурентоспроможності території, які, у свою чергу, також підлягають узгодженню з цілями загальних стратегій розвитку територій.

## **11.6. Оцінювання посадових осіб місцевого самоврядування на основі критеріїв *good governance***

Відповідно до Закону України "про службу в органах місцевого самоврядування" [195], служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Законодавством визначено два основних види посад в органах місцевого самоврядування – вибрані посади та посади, на які особи призначаються сільським, селищним головою у порядку, встановленому чинним законодавством.

До виборних посад належать особи, які обираються територіальною громадою або обираються чи затверджуються відповідною радою.

Виборними посадами, на які особи обираються територіальною громадою, є посади сільських та селищних голів.

Виборними посадами, на які особи обираються відповідною радою, є посада секретаря сільської або селищної ради.

Виборними посадами, на які особи затверджуються відповідною радою є посади заступників сільського, селищного голови з питань діяльності виконавчих органів ради та керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної ради.

Призначення на інші посади в сільській і селищній радах здійснюється головою відповідної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Проблематика належного врядування знайшла своє відображення в Утрехтській Декларації про належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін [106].

З метою імплементації Європейської Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та спрощення розуміння цих принципів у межах реалізації проекту "Прозора Україна" [198] було запропоновано виділити шість основних принципів, які безумовно включатимуть вимоги інших.

Система належного врядування передусім передбачає реалізацію в управлінні таких принципів:

- прозорість;
- нетерпимість до корупції;
- залучення громадян;
- передбачуваність;
- фаховість;
- підзвітність.

Концепція належного врядування, як вважають вітчизняні дослідники, в найбільш послідовній і повній формі може бути реалізована на ло-

кальному рівні, рівні регіонів і окремих громад, оскільки саме тут кінцевий результат найбільше залежить від здатності територіальних органів влади, посадових осіб місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства і представників бізнесу налагодити ефективний діалог, домогтися максимально можливого рівня взаємодії у процесі вирішення суспільно важливих проблем. У зв'язку з цим оцінювання посадових осіб місцевого самоврядування має здійснюватися на основі критеріїв *good governance*.

Наприклад, у всіх країнах Європейського Союзу в обов'язковому порядку під час призначення службовців на посади використовується діагностичний інструмент, розроблений Європейською Комісією – "Рамки компетенції і поведінки", який допомагає визначити здібності, ефективність та добропорядність кандидатів на посади. Даний діагностичний інструмент складається із семи ключових компетенцій, серед яких: оцінювання мислення і поведінки кандидата; інноваційність; доброчесність; соціальні навички (уміння створювати коаліції і партнерство, навички комунікації, ведення переговорів, націленість на результат, самоорганізація); знання [29].

Отже, запорукою ефективного та результативного врядування у зарубіжних країнах є професіоналізм представників управлінських та представницьких інститутів публічної влади, який передбачає:

відповідальність осіб, які вступають на службу в органи публічної влади високим професійним стандартам – наявність теоретичних знань, освіти, отримання відповідних професійних навиків, за потреби – наявність досвіду роботи на відповідних посадах;

удосконалення системи перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби (зокрема, в органах місцевого самоврядування);

нормативне забезпечення та моніторинг дотримання етичних норм на публічній службі (у тому числі, через запровадження Кодексів доброчесності в системі публічного управління) [29].

Особливе значення у ході оцінки посадових осіб місцевого самоврядування за критеріями *good governance* є використання етичних імперативів цієї концепції щодо основних вимог до цих осіб, до яких можна віднести такі морально-етичні цінності, як: неупередженість, справедливість, прозорість, відповідальність, чесність, дотримання закону, прихильність демократії, служіння суспільству тощо.

Під час оцінки осіб місцевого самоврядування в Україні, яка обрала європейський напрямок розвитку, слід керуватися принципами Європей-

ської стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка була затверджена у 2008 р. Комітетом Міністрів ради Європи [235] і які були охарактеризовані у п. п. 11.4.

Отже, під час оцінювання осіб місцевого самоврядування на основі критеріїв *good governance* слід керуватися положенням, що вони мають дотримуватися принципів належного врядування у ході виконання своїх завдань.

## Контрольні запитання

1. Розкрийте сутність поняття *good governance*.
2. Наведіть основні характеристики *good governance*.
3. Охарактеризуйте критерії *good governance*.
4. Надайте характеристику основним підходам щодо визначення конкурентоспроможності територій.
5. Що лежить в основі оцінювання осіб органів місцевого самоврядування на основі критеріїв *good governance*?

## Практичне завдання

**Форма проведення:** ділова гра "Оцінювання управління територіями на основі критеріїв *good governance*".

**Мета:** вироблення та розвиток вмій і навичок оцінювання управління територіями на основі критеріїв *good governance*.

**Час на проведення:** 2 години.

### Ігрова модель

Об'єкт моделювання – це об'єкти оцінювання та вимірювання демократичності врядування, з одного боку, мають стати: система інституцій (органів) влади; адміністративний апарат (як допоміжна інституційна підсистема); інституції місцевого та регіонального самоврядування; громадське суспільство і бізнес. З іншого боку, це мають бути задіяні в усіх цих підсистемах люди: політичні актори, державні службовці та громадські діячі з притаманною їм культурою і поведінкою.

Склад учасників гри – студенти магістратури публічного адміністрування.

Методи навчання, які використовуються в процесі ділової гри: індивідуальні завдання щодо засвоєння теоретичного матеріалу; обговорен-

ня в малих групах із прийняттям колективного рішення; презентація матеріалів колективного рішення.

### Завдання та інформація для учасників

1. На основі наведених критеріїв та індикаторів, які характеризують демократичність урядування (див. табл. 11.2), та використовуючи інформацію офіційних сайтів органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, здійснити індивідуальне оцінювання учасниками гри управління територіями (областями) України. Кожен студент здійснює оцінювання однієї території. Кожен критерій оцінюється за 5-тибальною шкалою. Результати оцінювання управління відповідною територією зводяться у таблицю, форма якої наведена у табл. 11.6.

Таблиця 11.6

### Результат оцінювання управління територією

(назва території (області)  
на основі критеріїв *good governance*

| № п/п | Загальні критерії демократичності функціонування публічної адміністрації | Відповідь: так – це є (оцінка за 5-тибальною шкалою) |
|-------|--|--|
|       |  |  |

*Примітка:* максимальна кількість балів за всіма критеріями дорівнює 60, мінімальна – 0.

### Додаткова інформація

Інтегральним показником, що підводить спільний знаменник під названі критерії та індикатори, є **чутливість**, або, як називають деякі автори цю рису, не перекладаючи термін з англійської, – **респонсивність** (від англ. *responsiveness* – сприйнятливість, реактивність, швидкість, оперативність реагування). Йдеться про чутливість до громадських потреб, спроможність і готовність реагувати на вимоги, межі яких у різний час і у різних країнах неоднакові. Зміст терміна, як слушно зазначає М. Лахижа, відрізнятиметься залежно від суб'єкта, до якого його застосовують: "респонсивність суспільства, влади, інститутів соціальної політики, колективу, особи, політична респонсивність тощо" [9]. Відмінності в

його змістовому наповненні визначаються також типом зразка (моделлю) демократії, на яку орієнтуються.

Прихильники моделі елітарної демократії (у тому числі в її плюралістичному варіанті) надають респонсивності дещо звуженого змісту, вважаючи вибори достатнім інструментом, що забезпечує респонсивність обраних груп еліти та сформованих ними органів влади. Прихильники деліберативної та учасницької моделей вважають, що швидкість (вчасність) і якість (змістова адекватність реагування урядів і державних служб) залежить від залучення громадян у відповідних формах до вироблення порядку денного політики, підготовки та ухвалення рішень.

2. Презентація учасниками ділової гри результатів індивідуального оцінювання управління територією на основі критеріїв *good governance*.

3. Колективне обговорення результатів індивідуального оцінювання управління територією на основі критеріїв *good governance* та розробка загальної таблиці за формою, що надана далі (табл. 11.7).

Таблиця 11.7

**Порівняльна таблиця для виявлення рейтингу за результатами оцінювання управління територіями на основі критеріїв *good governance***

| № п/п | Назва території (області) | Значення інтегрального показника | Рейтинг території |
|-------|---------------------------|----------------------------------|-------------------|
|       |                           |                                  |                   |

**Контрольні запитання для самостійної роботи**

1. Розкрийте сутність поняття *good governance*.
2. Назвіть принципи *good governance*.
3. Назвіть і розкрийте сутність характеристик *good governance*.
4. Визначте види критеріїв *good governance*.
5. Назвіть критерії Світового Банку.
6. Охарактеризуйте процес формування базису та оцінювання конкурентоспроможності територій.
7. Назвіть та охарактеризуйте оцінювання посадових осіб місцевого самоврядування на основі критеріїв *good governance*.

## 12. Регіональне врядування (*regional governance*)

### 12.1. Поняття *regional governance*

Регіон походить від французького *region* та латинського *regio* (*regionis*), які означають "область, район" та може трактуватися як обширний район, що відповідає кільком областям (районам) країни або кільком країнам, поєднаним за якимись економіко-географічними або іншими ознаками [20]. У вітчизняному законодавстві термін "регіон" – це територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя [197]. Такі регіони прийнято називати регіонами первинного територіального поділу, тобто їхні межі збігаються з межами субнаціональних адміністративно-територіальних одиниць.

У європейських країнах концепція регіону визначається переважно як проміжне утворення між центральним і місцевими рівнями управління [43].

У контексті гармонізації українського законодавства із стандартами ЄС регіони як об'єкти і водночас суб'єкти регіональної політики, на думку, що наведена у роботі [43], слід трактувати не просто як певну частину території країни, а саме як регіональну громаду, тобто спільноту людей зі своїми правами, обов'язками й інтересами, і насамперед – правом на регіональне самоврядування.

В Україні, відповідно до Конституції та базового законодавства, повноваження щодо управління соціально-економічним розвитком регіонів є розділеними між обласними радами як органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, а також обласними державними адміністраціями як місцевими органами державної виконавчої влади. В той же час в Україні територіальні громади областей не наділені статусом колективного суб'єкта самоврядування (на відміну від громади села, селища, міста).

Питання розподілу повноважень між регіональними органами виконавчої влади та самоврядування піднімаються як теоретиками, так і практиками протягом усіх років існування незалежної України. Це, перш за все, пов'язано з тим, що на території регіону перетинаються інтереси загальнодержавного, галузевого і регіонального характеру. Тобто наукова вітчизняна думка зосереджена на розробці гнучкої, адаптованої до ринкових умов, регіональної системи управління, яка сприяла б підви-



щенню соціально-економічної ефективності відтворення в регіоні. Основними завданнями системи управління регіональним розвитком за роботою [73] є: забезпечення розширеного відтворення умов життєдіяльності населення регіону, високого рівня і якості життя; економічна і соціальна трансформація господарства регіону, аналіз, прогнозування і програмування регіонального розвитку; оптимізація фінансових потоків, формування умов і механізмів зміцнення економічної бази регіону; забезпечення екологічної безпеки в регіоні, захист навколишнього середовища; формування і реалізація структурної, інвестиційної і науково-технічної політики в регіоні, створення і розвиток ринкової інфраструктури.

Основними стратегічними напрямками регіонального управління, реалізація яких є необхідною умовою комплексного сталого розвитку регіонів повинні за роботою [73] бути такими:

- поєднання в тісному взаємозв'язку державної регіональної політики з пріоритетними напрямками соціально-економічного розвитку регіонів;

- забезпечення державного сприяння призупиненню або усуненню регіональних диспропорцій, подолання депресивного стану окремих територій за рахунок цільового спрямування капітальних вкладень у розвиток виробничого і соціального потенціалів окремих регіонів та надання їм державної підтримки;

- подальше вдосконалення системи управління на місцевому та регіональному рівнях з метою перетворення регіонів на суб'єкти економічних відносин та підвищення їх конкурентоспроможності.

Сучасне розуміння регіонального врядування базується на концепції "належного врядування", яка на місцевому рівні перетворилася на концепцію "доброго регіонального врядування" (*good regional governance*). У цьому разі відповідно до цієї концепції найбільш сутнісним елементом регіонального врядування є залучення громадян до розробки програмних документів розвитку громад та територій.

"Добре місцеве та регіональне врядування" є суспільною цінністю, яку всі країни Ради Європи (РЄ), до якої сьогодні входять 47 країн-членів, у тому числі і Україна, яка 9 листопада 1995 року вступила до РЄ, бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. У широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне врядування на місцевому і регіональному рівнях. Забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування у країнах-членах РЄ стосується цілого ряду завдань, зокрема стосовно

внутрішніх взаємовідносин між місцевою і регіональною владами, їх стосунків з іншими органами влади та громадянами тощо [42].

Набувши членства в Раді Європи, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм і стандартів РЄ, зокрема з питань розвитку місцевої та регіональної демократії, а також забезпечення доброго врядування на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Слід зазначити, що забезпечення доброго врядування, зокрема на місцевому та регіональному рівнях, було визначено одним із пріоритетних напрямів діяльності Організації на третьому саміті голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи, який відбувся у м. Варшаві у 2005 р. [42].

## 12.2. Принципи *regional governance*

Європейська Хартія місцевого самоврядування (1985 р.) визначила основні принципи та стандарти доброго врядування на місцевому рівні, серед яких такі:

1. **Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами**, яка була підписана у 1980 році, визнає за місцевими і регіональними властями право співпрацювати поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень із питань створення спільних громадських служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля. Вона включає моделі угод стосовно регіонального транскордонного планування, економічного розвитку, охорони навколишнього середовища тощо. Конвенція набула чинності для України 22 грудня 1993 року.

2. **Рамкова конвенція про захист національних меншин** була відкрита для підписання у 1995 році. Вона стосується питань освіти, засобів масової інформації та використання національних мов, а також містить загальні положення, зокрема з питань недискримінації та рівності між меншинами і загальною частиною населення, свободи встановлення контактів з тими, хто мешкає у інших країнах. 9 грудня 1997 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України "Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин".

3. **Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин** спрямована на збереження та захист регіональних мов та мов меншин. Сфера її застосування поширюється на законодавство, школи, громадське,

культурне, економічне і соціальне життя та засоби масової інформації. Після ратифікації Верховною Радою України відповідного закону, Конвенція набула чинності на території України з 1 січня 2006 року).

**4. Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні** встановлює принципи, які гарантують іноземним громадянам, які постійно проживають на території відповідної держави, більш широкі громадянські та політичні права, включно із правом брати участь у місцевих виборах. Цей правовий документ поки що не ратифікований Парламентом України.

**5. Європейська Хартія міст**, яка була прийнята Радою Європи у 1992 році у вигляді рекомендації, визначає права громадян, які проживають в європейських містах. Вона є практичним посібником із питань міського управління, регулюючи такі питання, як умови проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт та дозвілля, забруднення міст та безпека на вулицях. У 2004 році Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейської Хартії міст.

**6. Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні**, яка була прийнята Радою Європи у 1992 році у вигляді рекомендації, закріплює принципи, що сприяють залученню молоді до процесу прийняття рішень, безпосередньо впливають на її життя і заохочують молодь займати активну позицію в тих змінах, які відбуваються в містах чи регіонах. У 2002 році Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейська хартія участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні.

**7. Європейська конвенція про природні ландшафти**, яка містить вимоги до представників державної влади вживати на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях політичних кроків і заходів для захисту існуючого ландшафту країн Європи [216].

В основу діяльності органів місцевого самоврядування, враховуючи напрацювання з питань економічної співпраці та розвитку ООН та Світового Банку, а також досвід Європи у сфері демократії, прав людини та верховенство права, в рамках концепції *good governance*, мають бути покладені також принципи, що були наведені у п. п. 10.6.2 та 11.4.

У регіональному управлінні концепцію *good governance* доцільно базувати також на таких принципах:

1. Фокусування на меті організації та наслідках діяльності органу влади для громадян і користувачів послуг.

2. Ефективне виконання ясно визначених функцій і ролей.
3. Стимулювання розвитку цінностей для органу влади та демонстрація цінностей *good governance* через поведінку працівників владних органів.
4. Прийняття поінформованих, прозорих рішень та управління ризиками.
5. Розвиток дієздатності та спроможності органу врядування для ефективної діяльності у вирішенні проблем, що виникають у суспільстві.
6. Широке залучення громадськості до процесу вироблення політики та вироблення реальної підзвітності [166].

### 12.3. Сутність і завдання *regional governance*.

#### Характеристики *regional governance*

Для розширення сфери місцевого самоврядування задля його наближення до "доброго врядування" органам місцевого самоврядування необхідно врахувати відповідні чинники (табл. 12.1).

Таблиця 12.1

#### Чинники, які необхідно врахувати органам місцевого самоврядування для розширення сфери місцевого самоврядування задля його наближення до "доброго врядування"\*

| № п/п | Чинники   | Коментар   |
|-------|---|--|
| 1     | 2   | 3  |
| 1     | Управління мережами                                       | Розвиток громад; забезпечення послідовності політики (сталий розвиток); керування очікуваннями громадян, компаній та інших груп інтересів  |
| 2     | Політична активність: балансування стратегічних інтересів | Активізація участі громадянського суспільства в місцевій політиці та управління; публічне управління як процес взаємодії між обраними, політично призначеними посадовими особами, спеціальними радниками, професійними державними службовцями та зовнішніми групами інтересів; довготермінове планування, включаючи громадські плани, інвестиційні плани та керівництво активами |
| 3     | Управління ринком праці                                   | Підвищення внесків персоналу в досягненні цілей організації;   |

| 1 | 2   | 3   |
|---|---|---|
|   |   | фокусування персоналу на якість наданих послуг користувачам та іншим зацікавленим сторонам;<br>мотивація – надання персоналу можливості застосовувати широкий спектр навичок у роботі організації;<br>набір та підвищення кваліфікації персоналу на надання ефективних послуг;<br>краще використання кадрових ресурсів, підвищуючи модульність у межах громадського сектору, а також між іншими секторами та сферами  |
| 4 | Управління ресурсами та знаннями            | Підготовка місцевих бюджетів за активної участі міських радників та представників громади;<br>оцінювання витрат грошей та часу в діяльності організації;<br>"фіскальна прозорість" для комунікації із зовнішніми групами зацікавлених осіб щодо діяльності за доступною ціною;<br>покращення соціальної ефективності, включаючи справедливий розподіл бюджетних коштів та послуг;<br>покращення якості життя шляхом доступу до Інкотермс усіх груп зацікавлених осіб;<br>генерування та підтримка нових знань через управління знаннями |
| 5 | Внутрішні та зовнішні відносини             | Управління процесами поза межами організації, включаючи міжурядові відносини;<br>управління багатосторонніми контрактами та взаємовідносинами з постачальниками; утворення та підтримка підзвітних партнерств з користувачами, громадами та іншими організаціями  |
| 6 | Оцінювання результатів діяльності           | Опублікування інформації щодо результатів діяльності, пов'язаної з потребами зацікавлених у громаді сторін;<br>залучення груп зацікавлених осіб до визначення стандартів врядування та оцінювання результатів діяльності;<br>використання інформації щодо результатів діяльності для заохочення інновацій та навчання на різних рівнях  |
| 7 | Розвиток "доброго місцевого самоврядування" | Надання громаді можливостей планування та керування власними справами;<br>підвищення зовнішньої ефективності місцевих органів влади;<br>побудова громадської довіри у місцевому самоврядуванні через прозорі процеси та підзвітність, а також за допомогою демократичного діалогу   |

\* Примітка. Складено на основі [230].

Завдання *regional governance* витікають з відповідних її принципів.

Так, відповідно Плану дій щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, який був схвалений 24 – 25 лютого 2005 року (м. Будапешт) міністрами європейських країн, відповідальних

за питання місцевого самоврядування [42], стосовно демократичних принципів із питань участі громадян у громадському житті на місцевому і регіональному рівнях були визначені такі завдання:

дослідження питань стосовно низького рівня участі в місцевих та регіональних виборах в європейських країнах;

реагування на зміну підходів щодо залучення громадян до суспільного життя на місцевому рівні та, у деяких випадках, підвищення рівня зацікавленості громадян до такої участі;

збільшення участі іноземних громадян у суспільному житті на місцевому рівні.

Відповідно до визначених завдань заплановані були такі види діяльності:

здійснювати моніторинг імплементації Рекомендації 19 (2001) Комітету Міністрів Ради Європи щодо участі громадян у громадському житті на місцевому рівні;

продовжувати роботу щодо ідентифікації шляхів, за допомогою яких інформаційні та комунікаційні технології сприятимуть реалізації демократичних реформ на місцевому і регіональному рівнях;

перевіряти дієвість використання форм голосування поза межами виборчих дільниць;

розвивати та використовувати інструменти оцінювання ефективності заходів щодо підвищення рівня участі громадян у громадському житті на місцевому рівні;

перевірити ефективність та дієвість застосування міжнародних правових стандартів щодо участі громадян у громадському житті на місцевому і регіональному рівнях;

ідентифікувати шляхи усунення будь-яких перепон щодо приєднання до Європейської Конвенції про участь іноземних громадян у громадському житті на місцевому рівні та ратифікації її у найближчий час.

Стосовно правових рамок та інституційної структури органів місцевого самоврядування були визначені такі завдання [42]:

належне втілення принципу субсидіарності шляхом визначення та правового регулювання питань щодо повноважень, структури та кордонів місцевих і регіональних влад;

зміцнення та створення належних умов для муніципального співробітництва;

налагодження ефективних взаємовідносин між різними рівнями публічної влади, зокрема між центральними та місцевими органами влади.

Відповідно до визначених завдань заплановані були такі види діяльності:

здійснювати моніторинг стану розвитку регіонального самоврядування з метою визначення інноваційних та будь-яких питань, що становлять спільний інтерес для більшості країн-членів Ради Європи;

поширювати знання, досвід та інформацію стосовно міжмуніципального співробітництва з метою визначення кращих практик, сприяння їх розповсюдження та розробки загальних рекомендацій;

у процесі реформування системи місцевого і регіонального самоврядування поважати принципи, закріплені в Європейській Хартії місцевого самоврядування, та керуватися положеннями Рекомендації 12 (2004) Комітету Міністрів Ради Європи щодо процедури зміни кордонів та/або структури органів місцевої і регіональної влади.

Стосовно фінансових ресурсів місцевих і регіональних влад були визначені такі завдання [42]:

підвищення рівня ресурсів місцевих і регіональних влад відповідно до покладених на них повноважень;

знаходження оптимальних шляхів залучення ресурсів до бюджету з метою надання можливості органам місцевої і регіональної влади надавати громадянам послуги, які відповідають їх потребам;

забезпечення належного балансу між рівнем автономії органів місцевої і регіональної влади в управлінні фінансами та рівнем їх підзвітності.

Відповідно до визначених завдань були заплановані такі види діяльності:

використовувати, імплементувати та зміцнювати роль, де це є можливим, інструментів (міжнародні правові договори (хартії, конвенції, угоди), резолюції, рекомендації тощо) Ради Європи з питань місцевих і регіональних фінансів, зокрема Рекомендації 1 Комітету Міністрів Ради Європи (2004 р.) щодо фінансового та бюджетного управління на місцевому і регіональному рівнях та Рекомендації 1 (2005 р.) Комітету Міністрів Ради Європи щодо фінансових ресурсів місцевих і регіональних влад;

сприяти здійсненню оцінювання впливу документів Ради Європи на розвиток місцевих фінансів;

обговорювати питання оновлення деяких попередніх звітів із питань місцевих і регіональних фінансів, зокрема, звіту "Місцеві фінанси у країнах Європи", який було розглянуто на 11-й сесії Європейської конференції міністрів (м. Лісабон, 1996 р.).

Відповідно до завдання зміцнення керівної ролі та управлінської спроможності органів місцевої і регіональної влади з питань управління та надання більш якісних послуг населенню, не зважаючи на дефіцит бюджету, були заплановані такі види діяльності [42]:

здійснювати обмін досвідом з питань надання послуг та підвищення інституційної спроможності органів місцевої і регіональної влади з метою визначення кращих практик та можливої розробки рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи у цій сфері;

дотримуватись та забезпечувати імплементацію положень, де це є можливим, рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи з питань надання послуг населенню органами місцевої і регіональної влади;

розглянути можливі шляхи співробітництва місцевих і регіональних влад з іншими органами влади (муніципальне співробітництво, співпраця з владами різних рівнів) і з приватним сектором (партнерство, концесія, укладання угод щодо виконання певної діяльності) з метою підвищення якості послуг, що надаються громадянам.

Стосовно публічної етики на місцевому і регіональному рівнях було визначено завдання забезпечення етичної поведінки службовців органів місцевої і регіональної влади, виборних посадових осіб, поваги до місцевого і регіонального самоврядування, а також індивідуальних прав і законних інтересів громадян [42]. Відповідно до цього завдання були заплановані такі види діяльності:

продовження оновлення Керівних принципів із питань публічної етики на місцевому рівні та розробити, якщо це є можливим, посібник із цих питань;

збирати та поширювати кращі практики стосовно оцінювання відповідності стандартам публічної етики на місцевому і регіональному рівнях;

обмінюватися досвідом та надавати інформацію, необхідну для перегляду Керівних принципів, протягом трьох-чотирьох років.

Стосовно розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва між територіальними громадами або владами були визначені такі завдання [42]:

усунення існуючих правових і адміністративних перешкод на шляху до розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва;

знаходження шляхів і засобів надання територіальним громадам та органам, з якими вони здійснюють транскордонне співробітництво, можливостей для розвитку цього співробітництва;



розробка чітких та дієвих правових та інституційних рамок для розвитку транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами владами.

Відповідно до визначених завдань були заплановані такі види діяльності:

використовувати "контрольний список" заходів, які були реалізовані до або після ратифікації Мадридської рамкової конвенції щодо транскордонного співробітництва та додаткових її протоколів з метою надання максимального сприяння в реалізації визначених завдань;

забезпечити імплементацію, де це є можливим, Рекомендації 2 (2005 р.) Комітету Міністрів ради Європи щодо кращих практик у галузі щодо транскордонного і міжрегіонального співробітництва та усунення перешкод на шляху його розвитку;

визначити посадові особи або інструкції, які мають повноваження у галузі розвитку транскордонного і міжрегіонального співробітництва на загальнодержавному рівні (або на рівні регіонів, де це є можливим) з метою створення у співробітництві з радою Європи інформаційної бази, через яку будуть надходити запити та поширюватись інформація та інші документи;

у співпраці з асоціаціями органів місцевої влади на національному та європейському рівнях, розвивати та сприяти використанню навчальних методик та інструментів, спрямованих на підвищення спроможності органів місцевої влади в реалізації ініціатив у сфері транскордонного співробітництва;

продовжувати співробітництво з Радою Європи з метою ухвалення третього додаткового протоколу до Мадридської рамкової конвенції з питань транскордонного співробітництва.

#### **12.4. Українські моделі і практики *regional governance***

Характерною рисою демократичного врядування є обов'язкова наявність самостійної форми народовладдя, яке в сучасній державотворчій практиці відоме як регіональне та місцеве самоврядування. Вітчизняний науковець В. Малиновський у роботі [174] підкреслює, що регіональне самоврядування зумовлене не стільки спільними інтересами мешканців, скільки інтересами держави щодо розвитку регіонів та їх інтеграцією в європейський політико-адміністративний та економічний простір. Відпо-

відно органи регіонального самоврядування (ОРС), на відміну від органів місцевого самоврядування (ОМС), є не представниками спільних інтересів громад, а є представниками регіональної спільноти.

У вітчизняній практиці місцевого самоврядування згідно з Основним Законом, що визначає право територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування через сільські, селищні та міські ради та їх виконавчі органи, до цього виду муніципальної влади Конституція України [7; 8] відносить також районні й обласні ради, не надано можливості мати свої власні виконавчі органи. Тобто всупереч міжнародній практиці та основним документам, що регулюють функціонування місцевого самоврядування, насамперед, Європейської хартії місцевого самоврядування [161], ОМС України на обласному і районному рівнях не мають своїх виконавчих органів, а отже, зобов'язані делегувати це право місцевим державним адміністраціям із метою забезпечення управлінськими послугами населення відповідних територій. У результаті регіональне управління здійснюється не органами регіонального самоврядування, а районними та обласними державними адміністраціями.

Отже, така владна модель свідчить про її суттєву невідповідність концепції "доброго врядування". В той же час у контексті європейського вектора розвитку України, коли саме регіони стають головними акторами державного та міждержавного спілкування, існування регіонального самоврядування стає дієвим механізмом впливу на прийняття державних рішень (право законодавчої ініціативи, право висловлювати свою точку зору у ході підготовки планів розвитку територій, право вимагати референдум стосовно конституційних законів тощо).

У процесі реформування існуючої вітчизняної системи регіонального управління слід урахувати принципи концепції "належного врядування", а також механізми їх реалізації, які вироблені європейською спільнотою. Так, у заключному звіті Керівного комітету з питань місцевої і регіональної демократії (CDLR) зазначається, що: "Регіональними органами влади є територіальні органи влади, що діють між центральним урядом та місцевою владою" [49, с. 97]. У проекті Європейської хартії про регіональне самоврядування дається таке визначення: "Регіональне самоврядування означає право і реальну здатність територіальних утворень усередині кожної країни, що мають виборні органи і знаходяться в адміністративному плані між центральним керівництвом і місцевими органами влади, що користуються прерогативами самоорганізації чи прерога-

тивами, що звичайно асоціюються з центральною владою, брати на себе, під свою відповідальність і в інтересах свого населення ведення суттєвої частини суспільних справ відповідно до принципу субсидіарності" [82]. Схоже визначення можна знайти в заключному звіті Керівного комітету з питань місцевої і регіональної демократії: "Регіональне самоврядування означає юридичну компетенцію та здатність органів регіональної влади в межах конституції і закону регулювати чи керувати часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах населення регіону та згідно з принципом субсидіарності" [49, с. 98].

Сьогодні науковці виокремлюють три основні моделі регіонального врядування: 1) *автономний регіон* – органи влади, наділені виконавчими та законодавчими повноваженнями, на які також покладається частина повноважень центральних органів влади; 2) *самоврядний регіон*, якому передається частина повноважень центральних органів, одночасно на тому самому рівні формується політичне керівництво, що проводить самостійну політику управління регіоном у межах чинного законодавства; 3) *адміністративний регіон* – реалізує політику центрального уряду, при цьому не виключене самоврядне представництво у тій чи іншій формі, що має винятково консультативні повноваження [25].

Відповідно до чинної редакції Конституції України [8] у розділі IX, статтею 133 визначено, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь [8].

Отже, на сьогодні законодавчо Україна має один автономний регіон та 24 адміністративні області і два міста зі спеціальним статусом (міста Київ та Севастополь).

Автономна Республіка Крим згідно з чинною редакцією Конституції України [8] має Конституцію Автономної Республіки Крим [6], яку приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України.

Нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання [8].

Відповідно до ст. 138 чинної редакції Конституції України [8] до відання Автономної Республіки Крим належить:

1) призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим;

2) організація та проведення місцевих референдумів;

3) управління майном, що належить Автономній Республіці Крим;

4) розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України;

5) розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля – відповідно до загальнодержавних програм;

6) визнання статусу місцевостей як курортів; встановлення зон санітарної охорони курортів;

7) участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки;

8) забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; охорона і використання пам'яток історії;

9) участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів;

10) ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях.

Відповідно до ст. 140 розділу XI діючої редакції Конституції України визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [8].

Там же зазначено, що органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Конституція України [8] ст. 143 визначила, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції.

Тією ж статтею Конституції України зазначено, що обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції [8].

Органам місцевого самоврядування відповідно до Конституції України можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнонаціональних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності [8].

Відповідно до ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [8].

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету міністрів України; вони під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласни-

ми радами, а також підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Статтею 119 Конституції України зазначено, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в містах компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів і програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [8].

В Україні в умовах обрання європейського шляху розвитку перехід на принципи "належного врядування" під час здійснення регіонального врядування започатковано на основі затвердження розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [91] Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні (далі – Концепція).

Концепція визначає напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади повинно здійснюватися на основі Конституції та Законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіар-

ності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [91].

Існуюча схема адміністративно-територіального устрою України є складною неупорядкованою чотиріступневою ієрархічною структурою, в якій чимало неточностей і суперечностей, не враховуються принципи економічної доцільності, що призводить до суттєвих соціально-економічних та територіальних диспропорцій [64].

Реформування територіальної організації влади, системи адміністративно-територіального устрою відповідно до Концепції [91] передбачає створення трьох рівнів адміністративно-територіальних одиниць: громада – район – регіон, і має: поставити в центр уваги людину, її інтереси та потреби; забезпечити демократизацію та прозорість процесу державного управління; максимально наблизити до курсу на європейську інтеграцію, а також до засад місцевого самоврядування, на яких базується Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною радою України.

## **12.5. Світові моделі і досвід *regional governance***

У системі публічної влади всіх демократичних країн світу інститут місцевого самоврядування поданий як виразник інтересів відповідного локального територіального колективу. Крім цього, у складних державах (федеративних та унітарних країнах з автономіями) на рівні суб'єктів федерацій та автономії можуть діяти власні системи місцевого самоврядування. Існує певна кількість класифікацій моделей місцевого самоврядування, проте, на думку вітчизняних науковців [64], найбільш простим та ефективним способом групування є групування за принципом належності до тієї чи іншої правової сім'ї, оскільки правове регулювання є основою будь-якої системи місцевого самоврядування. Зазвичай у сучасних державах виділяють три сім'ї або макросистеми місцевого самоврядування, що в цілому більш-менш відповідає основним правовим сім'ям світу: англосаксонській, романській (континентальній) та германській (змішаній) – табл. 12.2.

## Макросистеми місцевого самоврядування\*

| № п/п | Типи макросистеми            | Основні риси   |
|-------|------------------------------|--|
| 1     | 2                            | 3  |
| 1     | Континентальний (романський) | <p><i>Правові концепції:</i><br/>місцеві співтовариства та нація принципово відмінні і мають різні інтереси;<br/>місцеве самоврядування є реалізацією права місцевого співтовариства як особливого соціального утворення на реалізацію власних інтересів;<br/>виборність місцевої влади є визнанням самостійного статусу місцевих спільнот;<br/>реалізація місцевих інтересів не може суперечити національному інтересу, який повинен абсолютно домінувати.</p> <p><i>Норми права:</i><br/>наявність загальної компетенції (дозволено те, що не заборонено) як права місцевої спільноти вирішувати питання місцевого значення відповідно до власних інтересів;<br/>місцеві спільноти (а не місцеві органи влади) є юридичними особами, що володіють власністю, правами тощо.</p> <p><i>Організація самоврядування:</i><br/>уніфікований та докладно регламентований статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування;<br/>обов'язковим є жорсткий контроль за спільнотами та паралельне існування на місцевому рівні державної адміністрації для вирішення національних завдань.<br/>Континентальна модель місцевого самоврядування розвивається переважно в межах громадської теорії місцевого самоврядування.<br/>Континентальний (романський) тип місцевого самоврядування представлений, наприклад, у Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Греції</p> |
| 2     | Англосаксонський             | <p><i>Правові концепції:</i><br/>жителі територіальних утворень пов'язані лише сусідством, вони не формують окремої спільноти;<br/>усе публічне управління спрямоване на реалізацію національного інтересу;<br/>місцеве самоврядування є лише територіалізацією єдиного публічного управління;<br/>виборність місцевих органів влади – демократичний та освячений традицією спосіб здійснення єдиного управління, що спрямовується із центру.</p> <p><i>Норми права:</i><br/>відсутність загальної компетенції та використання щодо місцевої влади правила <i>ultra virus</i> (принцип дозволено те, що дозволено);<br/>юридичними особами є органи влади, що володіють власністю, правами тощо;</p>   |



|   |                        |  |
|---|------------------------|--|
|   |                        | <p>можливість регулювання будь-яких питань, що пов'язані з місцевим урядуванням, загальними та спеціальними нормативами актами з центру;</p> <p>органи місцевого самоврядування представляють центр на місцях; немає необхідності у будь-яких інших представництвах;</p> <p>обов'язковість наявності виборних органів влади, що мають всю повноту повноважень на місцевому рівні.</p> <p><i>Організація самоврядування:</i></p> <p>статус місцевих органів влади заснований на загальних принципах, уніфікований, але може варіюватися залежно від місцевих умов;</p> <p>спосіб формування місцевих органів влади може значно відрізнитися залежно від поселення;</p> <p>розвинені форми контролю з боку виборців за місцевими органами влади.</p> <p>Англосаксонська модель місцевого самоврядування розвивається в межах державницької теорії місцевого самоврядування та представлена у США, Канаді, Австралії, Сполученому Королівстві, Новій Зеландії тощо</p>  |
| 3 | Германській (змішаній) | <p><i>Правові концепції:</i></p> <p>нація складається з територіальних спільнот, інтереси нації включають місцеві інтереси;</p> <p>національні єдині інтереси реалізуються також через діяльність органів місцевого самоврядування;</p> <p>участь у публічному управлінні – обов'язок громадян та місцевих органів влади;</p> <p>виборність місцевих органів влади – один із способів реалізації громадянами свого обов'язку брати участь в управлінні.</p> <p><i>Норми права:</i></p> <p>загальна компетенція як право та обов'язок вирішувати питання місцевого значення про власну відповідальність;</p> <p>значна частина повноважень делегується органам місцевого самоврядування, які підзвітні або підпорядковані в цій частині державним органам;</p> <p>поряд із виборами може використовуватися призначення посадових осіб та інститут "виборних чиновників".</p> <p><i>Організація самоврядування:</i></p> <p>усі галузеві служби на кожному рівні підпорядковані органу влади загальної компетенції незалежно від її статусу. В структурі органів влади зникає межа між вибірністю/самостійністю та ієрархічним підпорядкуванням державі;</p> <p>статус місцевих органів влади може значним чином варіюватися, але досить сильно регламентований.</p> <p>Змішана модель місцевого самоврядування розвивається в межах теорії дуалізму місцевого самоврядування й представлена, зокрема, у ФРН, Австрії, Бельгії, Швейцарії, Нідерландах, Люксембурзі</p> |

\* Примітка. Складено на основі [64].

Європейські моделі місцевого самоврядування базуються на концепції "доброго врядування" та документах Ради Європи та її органів. Центральне місце серед них займає *Європейська хартія місцевого самоврядування*. Крім того, органами Ради Європи були також розроблені "Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владою", "Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні", "Європейська хартія участі молоді в муніципальному та регіональному житті", "Європейська хартія міст" та ін. Частина з цих документів була ратифікована в Україні [80; 88; 92]. До вказаних документів слід додати також ініціативу Кабінету Міністрів Ради Європи "Європейська стратегія інновацій та якісного врядування на місцевому рівні", яка передбачає необхідність побудови діяльності місцевих органів влади на засадах "Дванадцяти принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні" [233], які були охарактеризовані у попередніх підрозділах.

Європейські принципи місцевого самоврядування описують рамкову модель реалізації права територіальних колективів на місцеве самоврядування. Конкретні форми реалізації його права в окремих країнах можуть бути різними і залежать від традицій та особливостей кожної держави.

У цілому європейські системи місцевого самоврядування належать до одного з трьох основних типів – *інтегрованих систем, дуальних систем або відокремлених ієрархій, систем розщепленої ієрархії* (табл. 12.3).

Таблиця 12.3

### Типи європейських систем місцевого самоврядування\*

| № п/п | Тип системи | Основні риси  |
|-------|-------------|---|
| 1     | 2           | 3   |
| 1     | Інтегрована | Органи місцевого самоврядування найбільшою мірою контролюються центральною владою.<br>У найбільш чистому вигляді інтегрована система існувала у Франції до реформ децентралізації у 1980-х рр., проте деякі її елементи продовжують існувати в Нідерландах, Італії, Туреччині й Португалії  |
| 2     | Дуальна     | Є типовою для системи місцевого самоврядування Великобританії. У цій країні місцеве самоврядування здійснюється виборними радами в цілому. Однак міністерства центрального уряду можуть впроваджувати певні контрольні, правові та фінансові обмеження. Як наслідок, це ускладнює формування політично або адміністративно однорідної виконавчої влади, значною мірою виконують лише представницькі функції |

| 1 | 2                   | 3   |
|---|---------------------|---|
| 3 | Розщеплена ієрархія | Наголошується на тому, що місцеві та регіональні влади мають широку автономію, а виборні ради несуть колективну відповідальність за свої рішення. Одночасно з окремих питань центральна влада може зберігати важливі повноваження, у той час, як автономія місцевої влади також залишається досить суттєвою. Розщеплена ієрархія є поєднанням інтегрованої і дуальної систем. Вона застосовується в Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції, Чехії, Угорщині та Польщі |

\* *Примітка.* Складено на основі [64].

Досвід місцевого самоврядування в країнах світу та Європи базується на відповідному нормативно-правовому регулюванні, яке має свою історію та свої особливості. Так, дослідниками зарубіжного досвіду місцевого самоврядування [158], запропоновано таку класифікацію конституцій країн Європи залежно від обсягу правового регулювання зазначеного питання: 1) конституції, які містять основи місцевого самоврядування, детально його регулюють; 2) конституції, які гарантують місцеве самоврядування та фрагментарно закріплюють його аспекти; 3) конституції, які не регулюють місцеве самоврядування.

Так, до першої групи країн належить 33 країни Європи: Австрія, Ліхтенштейн, Ірландія, Італія, Угорщина, Франція, Кіпр, Монако, Люксембург, Греція, Португалія, Іспанія, Нідерланди, Хорватія, Болгарія, Македонія, Румунія, Словенія, Естонія, Словаччина, Литва, Чехія, Андорра, Російська Федерація (Європейська частина), Бельгія, Молдова, Вірменія, Казахстан (Південно-Західна частина), Азербайджан, Білорусь, Польща, Сербія, Чорногорія. Найбільш поширеною практикою є включення до тексту конституції окремого розділу "Місцеве самоврядування" (або аналогічного до нього), а також закріплення положення про гарантування права на місцеве самоврядування. Більшість із зазначених конституційних актів або зміни до них було ухвалено в 1990-х – 2000-х рр. [64].

До другої групи країн належать Норвегія, Латвія, Ісландія, Німеччина, Данія, Швеція, Туреччина (Частина Балканського півострова), Грузія, Швейцарія, Фінляндія. У конституціях цих держав акцентується на правах громадян, праві муніципалітетів вирішувати питання місцевого значення, неможливості втручання держави у справи комун тощо. При цьому такий стан справ пояснюється високим рівнем демократичності політичності режиму зазначених країн. Виняток становить лише Туреччина, яка характеризується жорстким централізмом [64].

І лише в невеликих за територією країнах (Ватикан, Мальта, Сан-Марино) питання самоврядування не врегульовується. До них додається Боснія та Герцеговина [158].

Досліджуючи інші країни світу, можна побачити, що поняття "місцеве самоврядування" вживається в конституціях, ухвалених у другій половині ХХ ст. Цим пояснюється, зокрема, те, що зазначені положення містяться в основних законах Індії, КНР, Японії, проте відсутні в Конституції США [57].

Серед питань, які найчастіше висвітлюються в зарубіжних конституціях, є такі: перелік адміністративно-територіальних одиниць місцевого самоврядування; проголошення автономії, незалежності органів місцевого самоврядування, їх право захищати свої права в судовому порядку; положення про делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування; встановлення права органам місцевого самоврядування на запровадження місцевих податків; право на створення асоціацій місцевого самоврядування; запровадження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [55].

У багатьох країнах світу законодавство про місцеве самоврядування складається з кількох актів, які присвячено загальним засадам самоврядування, виборам до представницьких органів, повноваженням територіальних громад, статусу столиці, визначенню фінансової основи місцевого самоврядування, контролю за їх діяльністю і т. д. [64].

Поширеною практикою є ухвалення законів, що визначають загальні засади місцевого самоврядування та врегулюють його на всіх рівнях. Проте в Польщі для кожної з трьох наявних рівнів місцевого самоврядування (гміна, повіт, воєводство) існує окремий законодавчий акт. До цього необхідно додати, що зазначені акти визначають повноваження органів місцевого самоврядування, а порядок виборів до органів місцевого самоврядування в Польщі визначається двома окремими законами, один з яких стосується гмін, повітів і сеймиків воєводств, а інший – обрання вайта, бурмістра та президента міста. У Польщі створено також спеціальне законодавство з питань фінансового забезпечення місцевого самоврядування, до якого належать закони "Про публічні фінанси", "Про доходи суб'єктів місцевого самоврядування", "Про відповідальність за порушення дисципліни у сфері публічних фінансів" [158].

Комплекс законів щодо місцевого самоврядування в Латвії містить такі документи: "Про самоврядування", "Про вибори міських та сільських рад і об'єднаних муніципальних рад", "Про бюджети місцевого самоврядування", "Про вирівнювання фінансів місцевого самоврядування", "Про адміністративно-територіальну реформу" [64].

У Чеській Республіці питання місцевого самоврядування врегулюють закони "Про територіальні громади", "Про краї", "Про принципи місцевих бюджетів", "Про столицю м. Прага", "Про місцеві збори", "Про аудит фінансової діяльності органів місцевого самоврядування та їх об'єднань" тощо.

Комплекс законодавства, що регулює питання самоврядування в Японії, включає такі нормативно-правові акти, як закони про: місцеві автономії, місцевих комунальних службовців; сільськогосподарські комітети; місцеве самоврядування.

Специфіка законодавства Великобританії передбачає наявність як загальнонормативних актів, так і особливих парламентських актів, що регулюють питання місцевого самоврядування. Особливі парламентські акти адресовані конкретним муніципалітетом та зазвичай ухвалюються за ініціативою зацікавленого місцевого органу влади. До того ж існують ще й так звані адаптивні закони, які спрямовані на окремі муніципалітети на прохання їх рад. Компетенції місцевого управління визначаються також нормативно-правовими актами уряду, міністерств, департаментів. Ухвалений у 2000 р. у Великобританії закон про місцеве самоврядування надає можливість застосування трьох різних моделей організації місцевої виконавчої влади, позбавляючи уніфікації надання повноважень мера та шляхів його обрання [64].

Одним із напрямів розвитку муніципального законодавства є кодифікація нормативно-правових актів. Так, у Франції у 1996 р. було затверджено законодавчу частину Кодексу територіальних співтовариств, а у 2000 р. – регламентарну частину (включає урядові акти). А до цього часу у Франції діяв Кодекс комун, який регулював питання місцевого самоврядування лише на найнижчому рівні.

У лютому 2014 р. у Грузії було ухвалено Кодекс про місцеве самоврядування, у семи розділах якого визначено загальні положення, питання органів муніципалітету, організації місцевого самоврядування в столиці, участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, бюджетні та економічні питання, державного нагляду та аудиту, діяльності крайової консультативної ради [64].

Слід зазначити, що не в усіх постсоціалістичних країнах проблематика місцевого самоврядування виокремлювалася в окремому законодавчому акті. Так, у Болгарії в 1991 р. було ухвалено інтегрований закон про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію. Подібний підхід, як зазначено у роботі [64], поєднання в одному законі питань місцевого самоврядування та місцевої адміністрації застосовано також у Білорусії ("Про місцеве управління і самоврядування в Республіці Білорусь"), Ка-

захстані ("Про місцеве державне управління і самоврядування в Республіці Казахстан"), Киргизстані ("Про місцеве самоврядування та місцеву державну адміністрацію").

У світових моделях регіонального врядування, які базуються на концепції *good governance*, поширюється вплив громадського сектору на вирішення питань місцевого самоврядування. Можна навести низку прикладів того, як достатньо зріле громадянське суспільство в передових демократичних країнах світу орієнтує владу на якісне задоволення суспільних потреб, які надані у роботі [64]. Так, система "Найкраща якість" (*best value*) була розроблена у Великій Британії як програма поліпшення якості діяльності органів місцевої влади, а її найважливішим аспектом визначена співпраця органів місцевої влади з громадськістю, оскільки консультації з громадськістю з багатьох питань поліпшення якості послуг є ключовим її елементом. З громадянами обговорюються не лише питання якості послуг, а також визначається перелік послуг, їх цілі та самі стандарти якості, відповідно до яких надаються послуги. Важливими є консультації з громадськістю на етапі планування бюджетної складової процесу надання послуг, оскільки фінансова відповідальність за послуги, що надаються, покладається саме на місцеву владу, а отже, і на громаду в цілому.

З 2001 р. у Канаді застосовується модель, що отримала назву "Система моніторингу зі спрямуванням на громаду" (*community-based monitoring system*). Такий моніторинг визначається експертами як процес співпраці громадськості, державних агенцій, представників індустрії, науковців, громадських груп і місцевих інституцій заради адекватного реагування на процеси місцевого розвитку, розв'язання існуючих проблем та сприяє повноцінній співпраці між громадянами та владою, зміцнюється залученням громадян до процесу прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

У Європі набуває все ширшого визнання запровадження підходу "*Smart City*" ("розумне місто"), який передбачає, зокрема, врядування за широкої участі громадян. Перелік уже реалізованих послуг дає можливість громадянам здійснювати моніторинг і контроль цілодобово: електронні аукціони, електронний аналіз ринку, електронні торги, карта електронних аукціонів, щоденник міського голови, деталі про бюджет міста та активи, міські гранти, єдиний контрольний центр екстрених служб (пожежна служба, патрульна поліція, швидка медична допомога); онлайн-опрацювання різноманітних звернень громадян.

Проблема залучення зацікавлених сторін (стейкхолдерів) до процесів регіонального врядування в останні роки знаходить зацікавленість

науковців і практиків публічного управління. Так, значна увага приділяється цим питанням, особливо формуванню методів та інструментарію вимірювання успішності публічного управління, зокрема участі громадськості в оцінюванні [107].

Так, за класифікацією Міжнародної асоціації громадянської участі (*international association for public participation, IAP2*), існує п'ять рівнів участі громадян: інформування; консультування; залучення; співпраця; розширення повноважень для реалізації прав (пряма участь).

### **Контрольні запитання**

1. Розкрийте сутність поняття *regional governance*.
2. Охарактеризуйте принципи *regional governance*.
3. У чому полягають сутність і завдання *regional governance*.
4. Наведіть основні характеристики *regional governance*.
5. Надайте характеристику вітчизняним моделям і практикам *regional governance*.
6. У чому полягає особливість світових моделей і досвіду *regional governance*.
7. Охарактеризуйте європейський досвід *regional governance*.

### **План семінарського заняття**

1. Поняття *regional governance*.
2. Принципи *regional governance*.
3. Сутність і завдання *regional governance*. Характеристики *regional governance*.
4. Вітчизняні моделі і практики *regional governance*.
5. Світові моделі і досвід *regional governance*. Європейський досвід *regional governance*.

### **Контрольні запитання для самостійної роботи**

1. Розкрийте сутність поняття *regional governance*.
2. Назвіть принципи *regional governance*.
3. Розкрийте сутність і завдання *regional governance*.
4. Визначте характеристики *regional governance*.
5. Охарактеризуйте вітчизняні моделі і практики *regional governance*.
6. Надайте характеристику світових моделей *regional governance*.
7. Охарактеризуйте світовий досвід *regional governance*.
8. Охарактеризуйте Європейський досвід *regional governance*.

## 13. Практичне застосування технологій публічно-приватного партнерства (*public private partnership*)

### 13.1. Поняття *public private partnership*

Англомовний термін *public private partnership* у вітчизняному науковому середовищі та практиці трактується як державно-приватне або публічно-приватне партнерство.

Так, на сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України надано таке визначення: "*Державно-приватне партнерство в Україні* – система відносин між державним та приватним партнерами, під час реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні (відновленні) нових та/або модернізації (реконструкції) діючих об'єктів, які потребують залучення інвестицій, та користуванні (експлуатації) такими об'єктами" [152].

У вітчизняній науковій думці вченими надаються різні тлумачення терміна "державно-приватне партнерство".

Варнавський В. Г. визначає партнерство держави і приватного сектору як інституційний та організаційний альянс між суспільною владою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів у широкому спектрі діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і науково-дослідницьких конструкторських робіт до забезпечення суспільних послуг [136].

Полякова О. М. характеризує державно-приватне партнерство як суспільний інститут, що включає в себе сукупність формальних та неформальних правил, у рамках яких із метою задоволення потреб суспільства здійснюється спільна діяльність державних органів влади і приватного сектору на основі набору альтернатив поведіння [78].

В. Кубліков, розглядаючи співпрацю держави і приватного сектору, використовує термін приватно-державне партнерство, в основу якого по-



кладає усвідомлену необхідність як з боку держави, так і з боку бізнесу в тісній і плідній співпраці в суспільно значущих галузях [206].

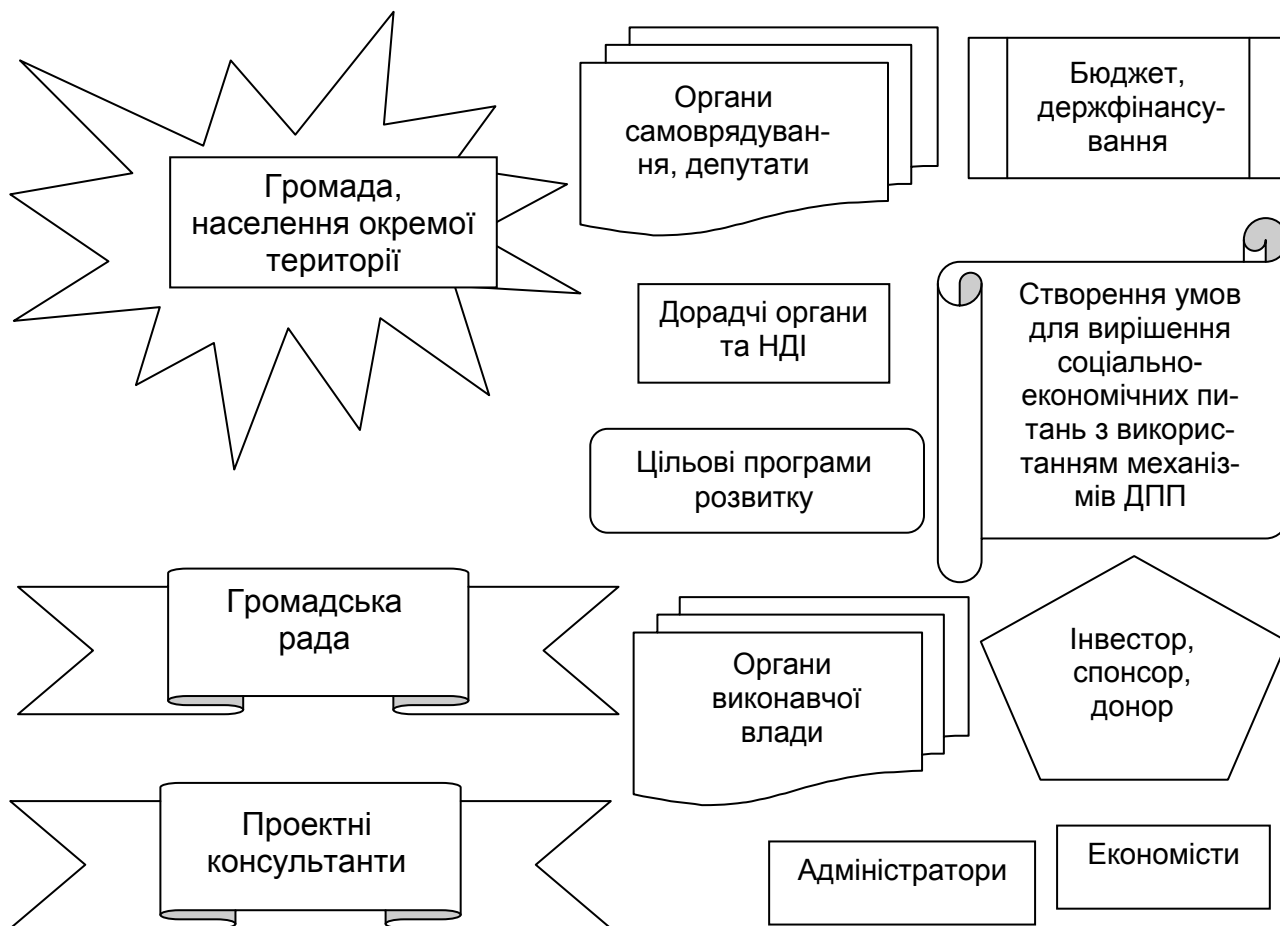
Павлюк К. В. та Павлюк С. М. [71] розглядають державно-приватне партнерство як суспільно-приватне партнерство, визначаючи його як конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значущих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства.

Низка авторів розуміє державно-приватне партнерство як систему співробітництва, в якій розподіляються ризики між партнерами за принципом кращої спроможності їх нейтралізації, а також існує узгоджений підхід до поділу винагород. На рис. 13.1 подана схема учасників державно-приватного партнерства за координацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, на рис. 13.2 – схема взаємодії в суспільстві в рамках державно-приватного партнерства, а на рис. 13.3 – переваги державно-приватного партнерства.



Рис. 13.1. Учасники державно-приватного партнерства [152]

Отже, слід погодитися з думкою Рогової О. В. [206], що під час вживання терміну "державно-приватне партнерство" держава розглядається з позиції "старшого" партнера, який на підставі владних повноважень надає дозвіл здійснювати діяльність із власної компетенції іншому партнеру, належному до сектору приватного бізнесу.



**Рис. 13.2. Взаємодія в суспільстві в умовах державно-приватного партнерства [152]**

За іншого підходу державні інституції та структури приватного бізнесу визначаються в якості рівних партнерів, що більш точно відображає сутність цього типу міжсуб'єктних відносин. У даному випадку більш доречним є термін "публічно-приватне партнерство" й держава розглядається як публічний суб'єкт, що спрямований забезпечувати надання суспільно необхідних послуг.



Рис. 13.3. **Переваги державно-приватного партнерства** [152]

Різні вчені дають відмінні трактування публічно-приватного партнерства, які відображають перевагу або управлінської складової, або складової щодо партнерських відносин. Однак умови публічності як головні не піддаються сумніву. Вважається, що сучасні економічні моделі мають співвідноситися з публічністю, враховувати аспекти, пов'язані з політикою, законом та громадянським суспільством.

Отже, загальна ідеологія публічно-приватне партнерство побудована на відносинах рівностатусних суб'єктів – держави, суб'єктів громадянського суспільства та бізнесу, які можуть бути представлені різними інституційними структурами. Вихідним положенням сучасної теорії публічно-приватного партнерства є забезпечення надання якісних суспільно необхідних послуг.

### **13.2. Закон України "Про державно-приватне партнерство" № 2404-VI від 01.07.2010 р.**

Законодавство України з питань державно-приватного партнерства базується на відповідних законах України, підзаконних актах та відомчих правових актах.

Організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі регулюються Законом України "Про державно-приватне партнерство" № 2404-VI від 01.07.2010 р. [198].

У розділі 1 цього Закону надані загальні положення, а саме: стаття 1 "Визначення та ознаки державно-приватного партнерства" визначає, що *державно-приватне партнерство* – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами.

В Україні Закон "Про державно-приватне партнерство" передбачає реалізацію проектів лише у формі договорів, тоді як, наприклад, у багатьох європейських країнах такого обмеження немає, переважно створюється спеціальна структура у формі юридичної особи за участю публічного і приватного партнера, у ряді випадків – ще за участю фінансових інститутів.

До ознак державно-приватного партнерства належать:

забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;

довготривалість відносин (від 5 до 50 років);

передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;

внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Статтею 2 Закону визначені правові засади державно-приватного партнерства, а саме: Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, цей Закон, інші законодавчі акти України, а також міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Основні принципи здійснення державно-приватного партнерства визначені статтею 3 Закону, а саме:

рівність перед законом державних та приватних партнерів; заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів;

узгодження інтересів державних та приватних партнерів із метою отримання взаємної вигоди;

незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, переданих приватному партнеру;

визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства;

справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних із виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;

визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законом.

Стаття 4 визначає сфери застосування державно-приватного партнерства, до яких віднесено:

пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції; (абзац другий частини першої статті 4 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5406-VI (5406-17) від 02.10.2012 р.);

виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу;

будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури;

машинобудування;  
збір, очищення та розподілення води;  
охорона здоров'я;  
туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт;  
забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем;  
оброблення відходів;  
виробництво, розподілення та постачання електричної енергії;  
управління нерухомістю.

Здійснення державно-приватного партнерства у сферах, визначених частиною першою цієї статті, передбачає виконання однієї або кількох таких функцій: проектування; фінансування; будівництво; відновлення (реконструкція, модернізація); експлуатація; пошук; обслуговування, а також інших функцій, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства.

У розділі 2 Закону визначені форми здійснення та об'єкти державно-приватного партнерства.

Статтею 5 Закону визначені форми здійснення державно-приватного партнерства, а саме: у рамках здійснення державно-приватного партнерства відповідно до цього Закону та інших законодавчих актів України можуть укладатися договори про: концесію; спільну діяльність; інші договори.

Вид договору, що укладається в рамках державно-приватного партнерства, визначається органом, який приймає рішення про здійснення державно-приватного партнерства.

Статтею 7 Закону визначено, що об'єкти державно-приватного партнерства – об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим.

Об'єктами державно-приватного партнерства можуть бути: існуючі, зокрема, відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення) об'єкти, у тому числі ділянки надр; створювані чи придбані об'єкти.

Передача об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, приватному партнеру для виконання умов договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, не зумовлює перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера. Такі об'єкти підлягають поверненню державному партнеру після припинення дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства.

Право власності на об'єкти, що добудовані, перебудовані, реконструйовані в рамках державно-приватного партнерства, належить державному партнеру.

Статтею 8 Закону визначено, що у разі якщо для здійснення державно-приватного партнерства необхідне користування земельною ділянкою, державний партнер забезпечує приватному партнеру можливість використання такої ділянки на строк, встановлений договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства.

Фінансування державно-приватного партнерства (стаття 9) може здійснюватися за рахунок:

- фінансових ресурсів приватного партнера;
- фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку;
- коштів державного та місцевих бюджетів;
- інших джерел, не заборонених законодавством.

У третьому розділі цього Закону визначено правові норми прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства, а саме: статтею 10 – про підготовку пропозицій щодо державно-приватного партнерства; статтею 11 – про проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства; статтею 12 – про обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення державно-приватного партнерства; статтею 13 – про прийняття рішення щодо державно-приватного партнерства.

Четвертим розділом цього Закону визначені правові норми щодо визначення приватного партнера, при цьому зазначено, що ця процедура здійснюється виключно на конкурсних засадах, крім випадків, передбачених законом.

Статтею 15 цього Закону визначено, що під час прийняття рішення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства визначаються:

- строк здійснення державно-приватного партнерства, форма його реалізації та основні етапи;
- державний партнер та об'єкти державно-приватного партнерства;
- обсяг та форми фінансової участі державного партнера у здійсненні державно-приватного партнерства;
- кінцевий строк подання заявок на участь у конкурсі;
- кінцевий строк проведення конкурсу з визначення приватного партнера;
- основні кваліфікаційні вимоги до учасників конкурсу;
- основні критерії визначення переможця конкурсу.

Статтею 16 цього Закону визначені правові норми щодо оприлюднення інформації про результати проведення конкурсу з визначення приватного партнера, а статтею 17 – норми щодо укладення договору в рамках державно-приватного партнерства з переможцем конкурсу.

У розділі 5 Закону визначені правові норми щодо державної підтримки, державної гарантії та державного контролю.

Державна підтримка здійснення державно-приватного партнерства відповідно до статті 18 Закону може надаватися:

шляхом надання державних гарантій, гарантій Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування;

шляхом фінансування за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів та інших джерел згідно із загальнодержавними та місцевими програмами;

в інших формах, передбачених законом.

Для іноземних приватних партнерів, які здійснюють в Україні державно-приватне партнерство, статтею 19 Закону встановлюється національний правовий режим інвестиційної та іншої господарської діяльності, крім випадків, передбачених законом та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Гарантії прав приватних партнерів визначені статтею 20 Закону, а контроль за виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства – статтею 21.

Повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державно-приватного партнерства визначені статтею 22 Закону, а саме:

організація перевірки виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;

підготовка пропозицій щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державно-приватного партнерства; (абзац третьої частини першої статті 22 в редакції Закону № 5463-VI (5463-17) від 16.10.2012 р.);

проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства;

розроблення концепції та проектів державних цільових програм щодо сприяння розширенню державно-приватного партнерства, вжиття заходів для їх виконання;



сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі здійснення державно-приватного партнерства;

сприяння досудовому врегулюванню спорів між державними та приватними партнерами;

проведення моніторингу, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення державно-приватного партнерства, у тому числі здійснення оцінювання та моніторингу загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках державно-приватного партнерства;

проведення моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері державно-приватного партнерства, у тому числі під час проведення конкурсів із визначення приватного партнера;

проведення в межах своїх повноважень інформаційно-роз'яснювальної і консультаційної роботи;

участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері державно-приватного партнерства;

ведення обліку договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;

подання позовів про розірвання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, об'єктами яких є об'єкти державної власності, у разі порушення приватними партнерами умов таких договорів;

здійснення інших повноважень, передбачених законом.

У розділі 6 визначені прикінцеві та перехідні положення, а саме: дату набирання чинності цього Закону та характер і терміни змін, що вносяться у законодавство України у зв'язку з прийняттям цього Закону.

### **13.3. Технології *public private partnership***

У даний час публічно-приватне партнерство використовує різні технології, які знаходять своє застосування в різноманітних формах, основною з яких є договір на розробку та спільну реалізацію різного роду проєктів, у тому числі на основі новітніх управлінських технологій, і в першу чергу – проєктного менеджменту. Так, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України розроблено рекомендації з питань підготовки проєктів державно-приватного партнерства (ДПП) [152], які включають такі технологічні етапи:

1. Визначення проєкта або об'єкта, який може зацікавити потенційного приватного партнера або інвестора.

2. Проведення аналізу ефективності застосування ДПП.
3. Підготовка техніко-економічного обґрунтування (бізнес-плану) проекту.
4. Підготовка пропозиції щодо здійснення ДПП згідно з затвердженою формою та подання її державному партнеру.
5. Підготовка та погодження конкурсної документації з визначення приватного партнера майбутнього проекту.
6. Підготовка проекту угоди державно-приватного партнерства.
7. Проведення конкурсу з визначення приватного партнера.
8. Підписання угоди державно-приватного партнерства між державним партнером та переможцем конкурсу.
9. Процедура вступу до прав управління проектом ДПП.

На рис. 13.4 подана технологічна схема підготовки проектів ДПП.

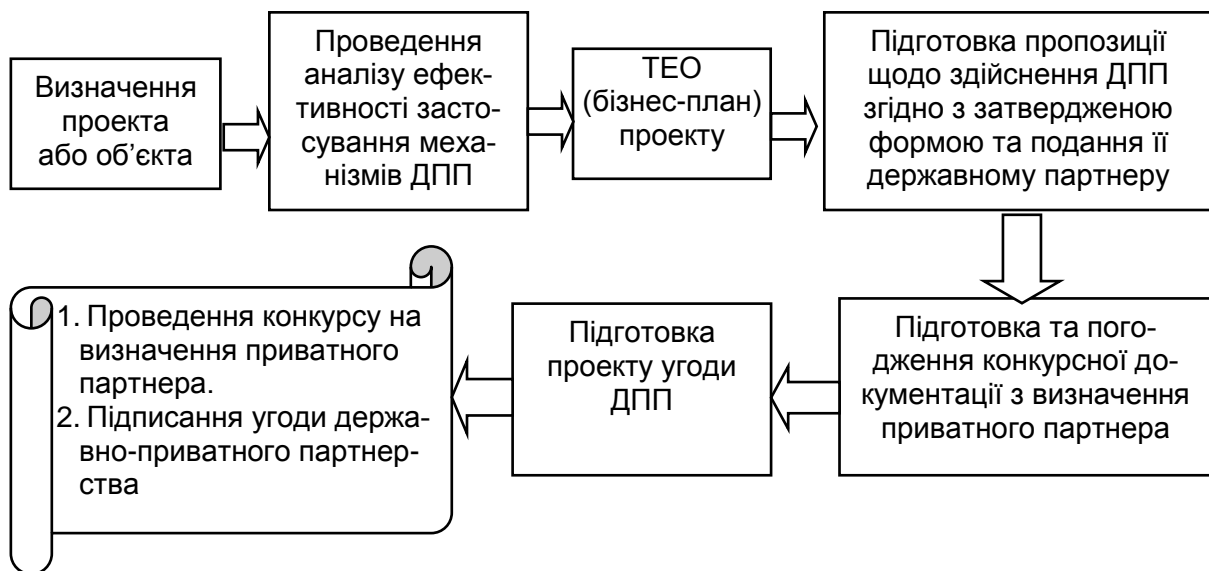


Рис. 13.4. Технологічна схема підготовки проектів ДПП [152]

До найпоширеніших видів договорів державно-приватного партнерства належить договір про концесію. На сьогодні регулювання відносин концесії державного та комунального майна здійснюється Законом України "Про концесії", "Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг", "Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебуває у державній власності", "Про особливості здачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, тепlopостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності".

Концесія – це надання уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній строковій основі юридичній або фізичній особі права на створення та (або) управління об'єкта концесії, за умови взяття концесіонером на себе зобов'язань зі створення та (або) управління об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику.

Відмінною рисою концесії є те, що держава як одна зі сторін концесії володіє монопольним правом на певні ресурси або зайняття певною діяльністю. Існує безліч типів концесійних угод, найпоширенішими з яких є [134]:

ВОТ (build – operate – transfer) – "будівництво – управління – передача". Концесіонер здійснює будівництво та експлуатацію протягом встановленого строку, після чого об'єкт передається державі. Зазвичай концесійні схеми ВОТ використовуються під час будівництва автострад (Італія, Іспанія, Південна Корея), трубопроводів (Німеччина), електростанцій (Туреччина, Індія, Таїланд), аеропортів (Єгипет, Греція, Канада), тунелів (Франція), стадіонів інших об'єктів, які вимагають значних капіталовкладень, проте повинні залишатись у власності держави.

ВТО (build – transfer – operate) – "будівництво – передача – управління". Концесіонер будує об'єкт, який передається державі у власність одразу після завершення будівництва, після чого він надається в експлуатацію концесіонеру. Ця схема найвигідніша для держави, оскільки передбачає високий ступінь державного контролю над об'єктом концесії і у випадку необхідності держава в будь-який час може вплинути на діяльність концесіонера.

ВОО (build – own – operate) – "будівництво – володіння – управління". Концесіонер будує об'єкт та здійснює наступну експлуатацію, володіючи ним на праві власності, строк дії якого не обмежується.

ВООТ (build – own – operate – transfer) – "будівництво – володіння – управління – передача" передбачає, що концесіонер будує об'єкт, здійснює експлуатацію, володіє об'єктом протягом певного строку, після закінчення якого об'єкт переходить у власність держави.

РОТ (rehabilitate – operate – transfer) – "реконструкція – управління – передача". Ця схема аналогічна ВОТ, тільки замість будівництва нового об'єкта передбачена реконструкція існуючого.

DBFO (design – build – finance – operate) – "проектування – будівництво – фінансування – експлуатація". У разі такого підходу вся відповідальність за проектування, будівництво, фінансування та експлуатацію пов'язана воедино та передана приватному партнеру. В Європі, Латинській Америці та Азії така схема зазвичай використовується для розроблення нових проектів платних доріг.

В Україні існує така технологічна схема реалізації проекту на умовах державно-приватного партнерства (ДПП) [134].

1. Галузеве міністерство проводить аналіз ефективності здійснення ДПП та виявлення можливих ризиків, пов'язаних з його реалізацією в порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. № 384, та за результатами якого готує висновок, що повинен містити:

1) загальну характеристику здійснення ДПП (інформація про об'єкт партнерства, мета та результати ДПП, способи їх досягнення, учасники ДПП, форми здійснення ДПП);

2) результати проведеного аналізу ринку (кількісні характеристики попиту та пропонування, у тому числі інформація про рівень забезпечення, тенденції попиту, вплив здійснення ДПП на конкурентне середовище);

3) план здійснення ДПП (етапи та графіки робіт);

4) фінансовий розділ (джерела і графіки фінансування, аналіз фінансово-економічної ефективності, обґрунтування необхідності державної підтримки);

5) соціально-економічний розділ (вплив здійснення ДПП на суміжні галузі; можливі негативні соціальні наслідки або переваги здійснення ДПП);

6) екологічний розділ;

7) звіт про можливі ризики здійснення ДПП та управління ними;

8) розділ про істотні умови договору.

2. Підготовлений висновок про результати аналізу ефективності здійснення ДПП галузеве міністерство надсилає:

Мінекономрозвитку – на погодження;

Мінфіну – для подання пропозицій.

Успіх реалізації проекту у формі державно-приватного партнерства напряму залежить від прозорості проведеного конкурсу, оскільки тільки

такий спосіб забезпечує вибір найбільш економічно вигідного проекту та надійного партнера стосовно можливих фінансових ризиків та доцільності надання державної підтримки, передбаченої пропозицією щодо здійснення державно-приватного партнерства.

3. Мінфін аналізує висновок галузевого міністерства на предмет можливих фінансових ризиків відповідного ДПП та доцільності надання державної підтримки із державного та місцевих бюджетів (пункт 13 – 14 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 384 від 11.04.2011 р.). Якщо проект передбачає надання державної підтримки, Мінфін відповідно до пункту 12 Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 279 від 17 березня 2011 року, погоджує критерії та умови надання державної підтримки, визначення її форми та обсяги. Свої висновки Мінфін подає Мінекономрозвитку.

4. Мінекономрозвитку перевіряє висновок галузевого міністерства та розглядає висновки та пропозиції Мінфіну. У разі позитивного рішення Мінекономрозвитку надсилає галузевому міністерству погоджений висновок, який є підставою для підготовки рішення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера. У разі непогодження висновку Мінекономрозвитку надсилає відповідне рішення галузевому міністерству з обґрунтуванням причин відмови.

5. Рішення про проведення конкурсу приймає Кабінет Міністрів України або уповноважений ним орган (ст. 13 Закону України "Про державно-приватне партнерство") на підставі позитивного висновку Мінекономрозвитку.

6. Для проведення конкурсу утворюється комісія у складі не менше семи осіб. До складу комісії включаються представники органу управління (галузевого міністерства), Мінекономрозвитку, Мінфіну, Фонду державного майна та Державного агентства земельних ресурсів.

7. Укладення договору в рамках ДПП здійснюється Кабінетом Міністрів України або галузевим міністерством (ст. 17 Закону України "Про державно-приватне партнерство").

8. Контроль за виконанням договорів ДПП здійснюють відповідні галузеві міністерства та Мінекономрозвитку.

### 13.4. Європейський досвід практичного застосування технологій *public private partnership*

В європейській практиці існує безліч прикладів ефективного застосування технологій *public private partnership* у багатьох сферах.

В Європі перші прецеденти укладення угод державно-приватного партнерства сприймалися як одноразові акції, які не повторювались після покращення фінансового становища органів влади. Однак у 1992 році консервативний уряд Дж. Мейджора Великої Британії та Північної Ірландії запровадив Ініціативу приватного фінансування (*private finance initiative*), яка стала першою систематизованою програмою, спрямованою на впровадження державно-приватного партнерства [134].

Уряд Великої Британії вперше вирішив застосувати державно-приватне партнерство наприкінці 80-х рр., центром його уваги були фінанси. Проте в міру розвитку політики протягом останніх 20-ти років стимулом розвитку державно-приватного партнерства стала ефективність його складових, тобто механізм, за допомогою якого державні ресурси могли раціональніше застосовуватися для надання суспільних послуг [158].

Спочатку державно-приватне партнерство базувалося на концесійних договорах, згідно з якими користувач був покупцем послуги, а приватний сектор – її постачальником. Застосування державно-приватного партнерства все більше зосереджувалося на наданні послуг для соціальної інфраструктури, такої, як школи, лікарні, в'язниці. У цьому разі уряд, державний сектор є покупцем послуги.

Сьогодні програму Великої Британії можна вважати зрілою: підписано понад 900 проектів, багато з яких реалізуються у сфері соціальної інфраструктури. Це відображає пріоритети уряду, який намагається розв'язати дуже серйозну проблему завантаження банків, зокрема в галузі медицини та освіти, а також у транспортному секторі, в установах виконання покарань, у сфері обробки відходів, у військовому секторі та в секторі житлово-соціального найму. Більшість цих проектів здійснюється органами місцевої влади. У результаті із 100 проектів, що функціонує, у 80 – 90% випадках рівень їх виконання є задовільним. Аналіз показав, що державно-приватне партнерство є результативним у середовищі зі стабільною політикою. Дуже важливо, щоб державний сектор був незмінним

і чітко визначив те, чого він хоче. З'ясовано, що державно-приватне партнерство не дуже добре працює на незначних проектах, оскільки складність та операційні витрати відносно невисокі. У цілому державно-приватне партнерство має величезне значення для підвищення стандартів надання послуг державним сектором Великої Британії [145].

Важливим є досвід Франції, де у 2004 р. був прийнятий закон про державно-приватне партнерство. Існують різні підходи щодо вибору власності між повністю державним або спільним з приватним сектором підприємством. Наприклад, в Англії і не так давно в Німеччині вибір був зроблений на користь спільного з приватним сектором підприємства. У Франції вибір зроблений таким чином, що тепер державно-приватне партнерство є кращою структурою, яка надає адміністративні послуги. Команда, що цим займається, виконує три завдання: ведення інформації, надання підтримки і допомоги в підготовці та підписанні договорів про партнерство. Крім того, вона здійснює оцінку, що є обов'язковою умовою для певних проектів, але для місцевої влади це альтернативний варіант. В європейських системах управління посідають важливе місце такі системи забезпечення якості, як TQM (total quality management), SQMS (scottish quality management system), ISO (international standardization organization) та ін. Пік зацікавленості процедурами забезпечення якості припав у світі на початок 90-х рр. XX ст. [21]. У багатьох країнах місцеві органи влади використовують елементи критеріїв в зазначених систем для оцінювання якості своєї роботи, так і витрат на надання різноманітних місцевих послуг, таких, як утримання доріг, зоопарків, водопостачання, прибирання вулиць та ін.

На сьогодні у Франції впроваджується 50 проектів на суму 8 млрд євро та 23 на суму 1,5 млрд євро. Однією з особливостей партнерства у Франції є утримання балансу між державними великими і малими проектами, які впроваджує місцева влада [145]. Основною сферою впровадження державно-приватного партнерства в цій країні є концесії на спорудження автомагістралей та на водопостачання [158].

У Республіці Польща публічно-приватне партнерство (ППП) за визначенням, яке подано в [231], – це форма співпраці публічних органів із приватним сектором, метою яких є поліпшення реалізації інвестицій в інфраструктурні проекти або інші операції, що реалізують публічні послуги за посередництвом поділення ризику, прив'язки фаховості приватного сектору або додаткового джерела капіталу.

Співпраця публічних органів із приватним сектором у Польщі здійснюється на підставі закону "Про публічно-приватне партнерство", який визначає порядок фінансово-економічного аналізу пропозицій приватних партнерів, систему оцінювання ризиків та їх розподілу між партнерами, критерій відбору приватного партнера, чіткість у визначенні прав та зобов'язань кожної сторони, систему захисту інвесторів.

У Польщі за ініціативою Міністерства Регіонального розвитку (на сьогодні Міністерства інфраструктури та розвитку) створена Публічно-приватна Платформа, яка має на меті здійснювати допомогу державним органам у підготовці і впровадженні проектів ППП [21].

Проекти ППП, що здійснюються у Польщі, як правило, об'єднують кошти ЄС, кошти самоврядування та приватні гроші (гібридні проекти).

Гібридні проекти характеризуються більшим ступенем складності ніж традиційні проекти ППП. Вони повинні результативно реалізовувати закладені цілі органів місцевого самоврядування, і одночасно бути настільки привабливими, щоб притягнути потенційних інвесторів. Крім того, до таких проектів додаються вимоги щодо умов, які необхідні до виконання, щоб отримати дотації ЄС.

Формула гібридних проектів стає популярною у країнах, котрі дуже інтенсивно користуються додатковим фінансуванням ЄС. Фонди, які надаються Європейською Комісією є важливим додатковим джерелом фінансування на проект ППП для приватного партнера.

Для Європейської Комісії преференційні напрями майбутньої підтримки із фондів ЄС збігаються із сферами особливо цікавими для ППП.

Проекти, що об'єднують модель ППП з фондами ЄС одночасно підлягають правилам ППП і правилам, що стосуються фондів ЄС.

З такими проектами пов'язані додаткові, специфічні ризики, наприклад, ризик ступеня до фінансування, ризик повертання фонду ЄС або ризик значущих змін у проекті, що вимагатиме акцептування Європейської Комісії.

Ураховуючи досвід реалізації проектів ППП 2007 – 2013 рр. за рекомендацією Ради ЄС були розроблені загальні положення щодо проектів 2014 – 2020 рр. [231], а саме: введення визначення ППП; упевненість, що бенефіціантом проекту ППП може бути публічний або приватний суб'єкт; упевненість щодо можливості зміни бенефіціанта у процесі реалізації проекту ППП без збитків для правил, що стосуються терміну; визнання прийнятності витрат у випадку виплати відшкодування ЄС на



цільовий депозитний рахунок, якщо контракт ППП передбачає понесення публічним суб'єктом видатків розложених за операційними фазами проекту, або після закінчення терміну.

JASPERS (joint assistance to support projects in european regions) визначило чотири моделі ППП:

ППП1 (PPP1) – експлуатація і утримання із приватних коштів (DB+O): етап будівництва є відокремлений від етапу експлуатації і утримання за допомогою двох різних умов. За першою умовою приватному суб'єкту передається функція проектування і будівництва. За другою умовою тому ж самому або іншому приватному суб'єкту передається експлуатація і утримання інфраструктури;

ППП2 (PPP2) – проектуй – будуй – експлуатуй (DBO): публічний суб'єкт признає замовлення на етапі забудови, експлуатації і утримання приватним суб'єктом на підставі однієї умови DBO;

ППП3 (PPP3) – паралельне фінансування інвестиційних видатків: використовується з метою фінансування двох інфраструктур, що доповнюють одна одну на підставі двох окремих умов. Відповідно до першої умови приватний суб'єкт проектує і будує одну інфраструктуру, а на підставі другої умови приватний суб'єкт (той же або інший) проектує, будує і фінансує іншу інфраструктуру, а також експлуатує та утримує обидві інфраструктури. Дотація ЄС використовується для фінансування тільки для першої інфраструктури.

ППП4 (PPP4) – проектуй – будуй – фінансуй – експлуатуй (DBFO): DBFO – це модель, у якій ризики пов'язані з проектом, будівництвом, фінансуванням і експлуатацією переносяться на приватний суб'єкт. DBFO може становити класичну модель на умовах концесії з доходів від зборів, що стягуються з користувачів, що платять приватним суб'єктам, або модель, що використовує оплати за наявність або з'єднання двох моделей.

Для підтримки проектів ППП Міністерство регіонального розвитку здійснює інформаційну і підтримуючу діяльність, у тому числі за допомогою ЄС. На різних зустрічах і конференціях, що організуються з метою обміну знаннями, досвідом і позитивних розв'язань, які стосуються підготовки та реалізації ППП, ідентифікації бар'єрів під час їх підготовки, а також створення розв'язань, скерованих на розвиток ППП, у тому числі зразкової документації, а також процедур, пов'язаних із підготовкою таких проектів.

Конференції проводять на теренах усієї Польщі. Організуються такі конференції органами державної адміністрації, органами місцевого са-

моврядування, торгово-промисловими палатами, а також приватними суб'єктами.

Досвід Італії свідчить про активне застосування механізмів упровадження і реалізації державно-приватного партнерства, найпоширенішою формою якого в цій країні є концесії, які розглядаються в Італії як досить універсальний засіб розв'язання економічних проблем. Вони є найбільш розвиненою прогресивною формою партнерства держави, органів місцевої влади та приватного сектору на сучасному етапі. Основними сферами застосування державно-приватного партнерства в Італії є лікарні, транспорт, жлово-комунальна галузь. Ця форма управління державною власністю поширена в понад 120-ти країнах світу, в тому числі у Європейському Союзі, Центральній і Латинській Америці, в Азії, Океанії, а також у Східній Європі та СНД [220].

Наприклад, у Німеччині механізм державно-приватного партнерства набув особливого поширення у галузі будівництва об'єктів громадського призначення. Основними причинами поширення практики державно-приватних партнерств є: менша кількість інвестиційних ресурсів, необхідних для проекту; нижча вартість утримання спорудженого об'єкта, що пояснюється тим, що приватна компанія намагається оптимізувати вартість проекту, на відміну від процедури тендерного відбору; менша тривалість етапів планування проекту, будівництва об'єкта; краще утримання об'єкта; ефективніша система надання послуг [37].

Досвід Угорщини демонструє, насамперед, великий вплив політичних чинників у країнах, що трансформуються, на практику впровадження механізму партнерства. Так, зміни складу парламентської коаліції і, відповідно, урядів у 1994, 1998 і 2002 рр., які відбувалися після виборів, мали наслідком перегляд умов найбільших ДПП контрактів – щодо будівництва автомагістралей, – зокрема зміну підходу щодо відшкодування витрат приватного інвестора, що не сприяло результативності й ефективності цих проектів [39].

Угорщина не має спеціального законодавства, що регулює використання ДПП. ДПП упроваджується на основі нормативно-правових актів, що стосуються концесій і публічних тендерів, які були оновлені упродовж 2003 – 2004 рр. саме на основі пропозицій Міжурядового комітету.

Модель ДПП також використовується Міністерством освіти Угорщини для будівництва студентських гуртожитків, а також регіональними та місцевими органами влади для широкого кола потреб.

Досвід Угорщини дає підстави визначити основні перешкоди для запровадження ДПП, зокрема в країнах Центрально-східної Європи, які є такими:

зміна політичних конфігурацій парламенту й уряду може радикально вплинути на державну політику щодо державно-приватного партнерства, привабити чи навпаки негативно вплинути на настрої потенціальних приватних партнерів;

бар'єром для успішної реалізації проекту може стати необґрунтований розподіл відповідальності, зокрема фінансової, між публічним і приватним партнером;

переоцінка спроможності та бажання користувачів платити за послуги, якщо існує безкоштовна альтернатива [37].

Особливості механізмів забезпечення публічно-приватного партнерства за досвідом європейських країн подані у табл. 13.1.

Використання європейського досвіду практичного застосування публічно-приватного партнерства сприятиме застосуванню механізмів, ідеології та принципів державно-приватної взаємодії щодо умов України.

Таблиця 13.1

### Особливості механізмів забезпечення публічно-приватного партнерства за досвідом європейських країн\*

| № п/п | Особливість механізмів забезпечення ППП   |
|-------|---|
| 1     | Довготривалість відносин між органами державної влади, місцевого самоврядування і приватними партнерами   |
| 2     | Збереження державної та комунальної форми власності на об'єкти з одночасним упровадженням механізмів управління інфраструктурою приватними партнерами                       |
| 3     | Відкритість і прозорість діяльності органів державної та місцевої ради щодо визначення приватних партнерів  |
| 4     | Забезпечення надання якісних і здешевлених послуг як показник результативності й ефективності державно-приватного партнерства   |
| 5     | Поєднання ресурсів фінансово-кредитних установ під гарантії органів державної та місцевої влади   |
| 6     | Розподіл ризиків, визначення зобов'язань та відповідальності в договорі державно-приватного партнерства   |
| 7     | Захист інтересів та задоволення потреб громади, контроль за якістю надання послуг приватним партнерам, обговорення та моніторинг проектів за участю громадських організацій |

\* Примітка. Складено на основі [158].

### 13.5. Світовий досвід практичного застосування технологій *public private partnership*

Для подальшого соціально-економічного розвитку України та проведення системних реформ, важливо опиратися не тільки на європейський, але і на світовий досвід застосування технологій публічно-приватного партнерства, в тому числі США, Австралії, Канади, Бразилії, Мексики та ін.

На підставі аналізу досвіду державно-приватного партнерства у країнах із різним рівнем соціально-економічного розвитку у роботі [186] зроблений висновок, що найбільш ефективно застосовується така форма державно-приватного партнерства, як концесія. Такі партнерства є ефективними в транспортній (автодороги, залізниці, аеропорти, порти, трубопровідний транспорт) і соціальній інфраструктурі (охорона здоров'я, освіта, розвага, туризм), ЖКГ (водопостачання, електропостачання, очищення води, газопостачання й ін.), в інших сферах (в'язниці, оборона, об'єкти військової сфери). При цьому лідируючі позиції займає транспортна інфраструктура.

Світовий досвід практичного застосування державно-приватного партнерства свідчить, що спостерігається три форми взаємодії держави і приватного сектору:

- 1) традиційна – держава залучає бізнес до спільного вирішення проблем обслуговування потреб суспільства на основі партнерства;
- 2) інвестиційна – спільне інвестування переважно в інфраструктурні проекти. Ця форма взаємодії має стратегічну спрямованість, основною метою є стимулювання економічного зростання;
- 3) науково-освітня – нові напрями розвитку в національному, міжнародному і глобальному масштабах в умовах глобалізації виробництва та інтернаціоналізації капіталу [60].

Аналіз світового досвіду державно-приватного партнерства дозволяє структурувати взаємодію держави і бізнесу за трьома векторами:

функціональний вектор – розвиток державно-приватного партнерства в галузях, які визначають доступ підприємств до факторів виробництва і ринків;

галузевий вектор – державно-приватне партнерство в окремих галузях на основі змішаних форм власності, кооперації державних та приватних компаній, укладання галузевих угод;

регіонально-муніципальний вектор – державно-приватне партнерство щодо розвитку окремих територіальних виробничих сегментів, регіональних ринків праці, територіальної та комунальної інфраструктури та ін. [142].

На підставі аналізу світової практики участі приватного сектору в проектах державно-приватного партнерства на прикладі інфраструктурних проектів у роботі [131] виділено чотири основних типи взаємодії бізнесу та держави:

контракти підряду (на управління об'єктом та оренду об'єкта);

концесії (обслуговування, експлуатація та передача об'єкта; обслуговування, оренда та передача об'єкта);

нові проекти або "проекти з нуля";

продаж активів (повна або часткова приватизація).

Найпоширенішими об'єктами державно-приватного партнерства в світі є: житлово-комунальна сфера (виробництво і транспортування електроенергії, водопостачання, експлуатація та благоустрій); телекомунікації; будівництво та утримання автошляхів; енергозбереження; експлуатація будівель бюджетного сектору економіки [131].

Приклади використання державно-приватного партнерства (світовий досвід) – табл. 13.2.

Таблица 13.2

**Приклади використання державно-приватного партнерства  
(світовий досвід)\***

| № п/п | Приклад   |
|-------|---|
| 1     | <i>Реалізація інфраструктурних проектів:</i><br>будівництво автомобільних доріг, шкіл і лікарень (Велика Британія, Іспанія, Фінляндія, Канада);<br>будівництво швидкісних автомобільних і залізничних доріг, метрополітену та аеропортів, стадіонів (Франція, Австрія, Португалія, Туреччина та Греція);<br>будівництво поромних переправ (Румунія, Болгарія, Греція);<br>побудова нових та реконструкція зношених міських транспортних систем і об'єктів житлово-комунального господарства (Австралія, Нідерланди та Ірландія) |
| 2     | <i>Реалізація гуманітарних проектів:</i><br>підвищення якості освіти і охорони здоров'я (США та Канада);<br>проведення наукових досліджень (зокрема, тільки у Німеччині протягом 2012 р. приватні інвестиції у наукові дослідження становили понад 50 млрд євро)  |
| 3     | <i>Реалізація проектів щодо захисту навколишнього середовища (Канада)</i>   |

\* Примітка. Складено на основі [184].

Найбільш поширеною формою ДПП у світі є концесія (концесійні договори). Так, у Іспанії значного поширення набула практика концесії на спорудження автомагістралей, а в Італії – на розбудову та модернізацію об'єктів житлово-комунального господарства тощо.

У табл. 13.3 містяться узагальнені дані про сектори соціально-економічного життя різних країн, де розповсюдився інструмент державно-приватного партнерства.

У рамках концесійних проектів у більшості країн (табл. 13.3) було запропоновано два підходи до створення партнерства:

*"реальне" мито (безпосередня плата)* – приватні концесіонери несуть відповідальність за фінансування та безпосереднє будівництво доріг, їх утримання, а взамін безпосередньо беруть плату з користувачів. Держава чи органи місцевого самоврядування не повинні, таким чином, витратити бюджетні ресурси на потреби зведення автомагістралей. Успішні приклади цього методу пропонує Франція, Іспанія, Ісландія, Хорватія;

Таблиця 13.3

**Поширення державно-приватного партнерства  
у соціально-економічному житті різних країн [37, с. 29–30]**

| Країни     | Сектори, в яких упроваджуються ДПП  | Країни          | Сектори, в яких упроваджуються ДПП   |
|------------|---|-----------------|--|
| Фінляндія  | Дорожні концесії ("тіньове" мито).<br>Школи і вища освіта                                   | Португалія      | Аеропорти, дорожні концесії ("тіньове" мито)   |
| Франція    | Концесії на спорудження автомагістралей ("реальне" мито).<br>Концесії на водопостачання     | Іспанія         | Концесії на спорудження автомагістралей ("реальне" мито).<br>Концесії на спорудження регіональних доріг ("тіньове" мито) |
| Греція     | Концесії на спорудження доріг ("реальне" мито).<br>Залізниця полегшеного типу у Фесалоніках | Японія          | Охорона здоров'я, житло, інформаційні технології та транспорт на регіональному рівні                                     |
| Ірландія   | Транспорт, освіта, водопостачання, управління відходами                                     | Австралія       | Дороги (Мельбурн), лікарні (штати Вікторія та Новий Південний Вельс), в'язниці (штати Вікторія та Західна Австралія)     |
| Італія     | Лікарні, транспорт, управління відходами  | Південна Африка | В'язниці, водопостачання, охорона здоров'я, освіта   |
| Нідерланди | Водопостачання, швидкісні залізничні магістралі   | США             | Концесії на будівництво автомобільних доріг  |

*"тіньове" мито (опосередкована плата)* – приватні концесіонери несуть відповідальність за фінансування та безпосереднє будівництво доріг, їх утримання, однак не беруть плати з користувачів. Держава поетапно надає компенсацію інвесторам, рівень якої залежить від кількості споживачів концесійної магістралі. Цей підхід діє у Великій Британії, Фінляндії, Іспанії та Португалії.

В останнє десятиріччя у світі спостерігається активна взаємодія державного управління та бізнесу за посередництвом механізмів державно-приватного партнерства в різних галузях економіки, сферах економічної та соціальної інфраструктури не тільки в розвинених країнах, але і в тих, що розвиваються. Наприклад, на пострадянському просторі, до якого входить і Казахстан, з метою підвищення конкурентоспроможності проводяться заходи з упровадження державно-приватного партнерства.

Взаємодія держави і бізнесу за посередництвом механізму державно-приватного партнерства у Казахстані має дозволити досягти такого: можливість створення більшої доданої вартості за рахунок більш дешевого надання послуг приватними структурами, що мають менеджмент, який більш зорієнтований на результат, сучасні методи планування та можливість більш швидко здійснювати інновації та підвищувати ефективність; отримання зисків від бюджетних доходів, пов'язаних із проектом, що реалізується, а також від непрямих ефектів: пожвавлення кон'юнктури та зростання інвестиційної привабливості; ефективність передачі приватному партнеру ризиків, що пов'язані з плануванням та управлінням поточною діяльністю того чи іншого об'єкта [41].

У Казахстані увага приділяється також формі співробітництва держави, науки та бізнесу, що є трьохстороннім партнерством. У той же час найбільш поширеною формою державно-приватного партнерства є концесія, яка отримала розвиток із 2006 року після прийняття Закону Республіки Казахстан "Про концесії", який сприяв створенню правового поля для використання механізму концесії з метою реалізації інвестиційних проектів. Цей механізм широко використовується у сфері транспорту та енергетики. Законодавство у цій області постійно вдосконалюється з урахуванням досягнень світової практики. В 2008 р. із метою посилення інституційної системи та економічної експертизи концесійних проектів урядом Республіки Казахстан створена спеціалізована організація з питань концесії – АО "Казахський центр державно-приватного партнерства [41].

Отже, у Казахстані вважають, що найефективнішою формою державно-приватного партнерства є симбіоз держави-науки-бізнесу. Крім того, вважається, що для цього слід особливу увагу приділити досвіду реалізації державно-приватного партнерства в Південній Кореї, де наукове середовище є одночасно і бізнес-середовищем, і чії виробники є лідерами на ринку високих технологій.

Таким чином, світовий практичний досвід застосування технологій публічно-приватного партнерства свідчить, що сутністю цього явища є встановлення довгострокових стратегічних відносин у реалізації суспільно значимих проектів між приватним сектором і публічною владою, яка уособлює собою як центральні органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування.

### **13.6. Український досвід практичного застосування технологій *public private partnership***

Україна має певний досвід у реалізації проектів з ознаками державно-приватного партнерства, серед яких договори концесії, оренди та спільної діяльності, що укладались у державі до прийняття Закону України "Про державно-приватне партнерство". Наприклад, у сфері житлово-комунального господарства України нараховували 39 таких проектів, серед них 17 договорів концесії, 17 – оренди та 5 спільної діяльності [228].

В Україні після виходу Закону України "Про державно-приватне партнерство" № 2404-VI від 01.07.2010 р. [198] при різних державно-владних структурах почали створюватися відповідні державні органи, метою яких був розвиток державно-приватного партнерства.

В якості прикладу можна навести досвід державного підприємства "Центр розвитку державно-приватного партнерства", яке працює у сфері житлово-комунального господарства з 2003 р. та підпорядковане Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Місією цього підприємства є сприяння містам України в залученні інвестицій, необхідних для модернізації та сталого розвитку насамперед житлово-комунального господарства та інших галузей [229].

Центр розвитку ДПП, наприклад, для участі в кредитній програмі Європейського Інвестиційного Банку (ЄІБ) розробив 24 резюме проектів бізнес-планів (ТЕО), в тому числі: "Комплексна модернізація аульського водоводу", "Комплексна модернізація системи водопостачання й водові-



дведення в м. Бердянськ Запорізької області", "Реконструкція комплексу з експлуатації очисних споруд каналізації правого берега м. Дніпродзержинськ", "Комплексна модернізація розвитку енергоефективності системи тепlopостачання в м. Дрогобич", "Розвиток комплексної модернізації водopостачання та водовідведення в м. Запоріжжя", "Комплексна модернізація системи тепlopостачання в м. Запоріжжя", "Розвиток енергоефективності системи водopостачання та водовідведення в м. Золотоноша", "Комплексна модернізація системи водopостачання та водовідведення м. Конотоп", "Розвиток ефективності системи тепlopостачання м. Коростень", "Комплексна модернізація та реконструкція каналу "Дніпро-Кривий Ріг" у м. Кривий Ріг", "Децентралізація системи тепlopостачання з виводом з експлуатації котельні на території ПАТ "АрселорМіттал Кривий Ріг" у м. Кривий Ріг", "Розвиток енергоефективності системи тепlopостачання в м. Лозова", "Виконання комплексу заходів щодо забезпечення міст Роженьки та Свердловськ водopостачанням із використанням місцевих джерел", "Виконання комплексу заходів із технічного переоснащення системи водовідведення населених пунктів Луганської області", "Комплексна модернізація системи водopостачання та водовідведення в м. Малин", "Комплексна модернізація розвитку енергоефективності системи тепlopостачання в м. Малин", "Комплексна модернізація розвитку енергоефективності системи водopостачання та водовідведення в м. Миргород", "Комплексна модернізація системи водовідведення та водopостачання в м. Нікополь", "Комплексна модернізація системи тепlopостачання в м. Нікополь", "Комплексна модернізація розвитку енергоефективності системи тепlopостачання в м. Олександрія", "Розвиток енергоефективності системи тепlopостачання в м. Сєверодонецьк", "Розвиток енергоефективності системи водopостачання та водовідведення в м. Умань", "Реконструкція енергоємного обладнання системи водopостачання та водовідведення в м. Хмельницький", "Комплексна модернізація системи централізованого водopостачання і водовідведення м. Южноукраїнаськ" [229].

Центр розвитку ДПП, наприклад, на 2014 р. визначив такі напрями своєї діяльності згідно з визначеною місією щодо сприяння в залученні інвестицій в ЖКГ: незалежне дослідження схем оптимізації тепло- і водopостачання та водовідведення міст, надання роз'яснень та рекомендацій щодо усунення недоліків; внесення відомостей про проект у галузі ЖКГ до єдиної структурованої бази даних, доступ на сайті Мінрегіону; розробка бізнес-планів для кредитування підприємств ЖКГ за рахунок міжнародних та вітчизняних фінансових організацій; моніторинг грантових про-

грам, інформування про такі програми, підготовка заявок на участь; розробка інвестиційних програм для підприємств-ліцензіатів Нацкомполуг; комплексний, консультаційний (технічний, фінансовий, юридичний) супровід проектів; консультаційний супровід укладання ЕСКО-контрактів [229].

Запровадження механізму ДПП стало особливо актуальним із початком підготовки України до Євро-2012, де планувалося залучити приватних інвестицій порівняно з публічними капіталовкладеннями на рівні дев'ять до одного [39].

Згідно з заявами посадовців, проекти державно-приватного партнерства, а також залучення приватних інвестицій планувалося започаткувати у таких сферах:

*транспорт:* будівництво автомобільних магістралей; реконструкція доріг у містах, де будуть проводитися футбольні матчі; будівництво об'їзної дороги навколо Києва; будівництво швидкісних залізничних доріг;

*будівництво нових і реконструкція наявних спортивних споруд:* модернізація стадіонів, спортивних центрів у Києві; будівництво нових стадіонів та інфраструктури у деяких містах України;

*розвиток муніципальної, зокрема готельної, інфраструктури:* будівництво 50 – 70 готелів категорії "3 – 5 зірок" у Києві; будівництво 20 – 70 готелів у кожному з міст, у яких будуть відбуватися змагання; модернізація міської економіки у містах учасниках [39].

У 2010 р. академіком НАН України Гейцем В. М. був заснований Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства як непідприємницька організація.

Мета створення центру – сприяння розвитку публічно-приватного партнерства для реалізації суспільно значущих інфраструктурних проектів; активізація використання науково-технічного потенціалу та інноваційних технологій для вирішення завдань модернізації систем життєзабезпечення; сприяння підвищенню інвестиційної привабливості української економіки та її регіонів [223].

Основні види діяльності центру подані у табл. 13.4.

В Україні робилися спроби застосовувати технології публічно-приватного партнерства ще у 1998 р., коли було ініційовано побудову першої в Україні концесійної дороги "Львів – Краківець". Ця ініціатива належала Львівській обласній державній адміністрації. Однак цей проект не був реалізований, оскільки його виконання супроводжувалося багатьма порушеннями договору, зокрема: початок будівництва було розпочато на 1,5 роки пізніше запланованого; сума вкладених приватних інвестицій

була мізерною. Неefективним виявилось рішення про пайову участь концесієдавця, тобто Укравтодору, у фінансування будівництва в обмін на відповідну участь у розподілі прибутків від експлуатації дороги. Частка державних інвестицій, згідно з договором, складає 40 % вартості. Окрім того, Укравтодор не використовував передбачений правовою базою та укладеним договором механізм штрафних санкцій щодо партнера, який не виконував умови угоди [37].

Таблиця 13.4

### **Основні види діяльності Українського центру сприяння розвитку публічно-приватного партнерства**

| № п/п | Види діяльності  |
|-------|--|
| 1     | 2  |
| 1     | Розробка наукових засад реалізації проектів на основі публічно-приватного партнерства, визначення пріоритетних напрямів та форм участі приватного сектору у суспільно значущих інфраструктурних проектах, а також механізмів оцінювання рівня ефективності участі сторін у таких проектах                                    |
| 2     | Розробка та впровадження проектів публічно-приватного партнерства, управління такими проектами, розвиток методологічного та методичного забезпечення діяльності у цій сфері  |
| 3     | Узагальнення та поширення в Україні світового досвіду реалізації проектів публічно-приватного партнерства, сприяння формуванню відповідального ставлення бізнесу, територіальних громад до додержання стратегічних інтересів суспільства і держави   |
| 4     | Сприяння інформаційно-аналітичному, технічному та іншому забезпеченню формування ринку проектів публічно-приватного партнерства, використанню у ході цього сучасних інформаційних, інноваційних технологій та новітніх досягнень науки   |
| 5     | Проведення науково-дослідних, дослідно-конструкторських, проектно-конструкторських, технологічних, пошукових і проектно-пошукових робіт, а також інших робіт, пов'язаних з доведенням наукових і науково-технічних знань до стадії практичного їх використання на основі реалізації проектів публічно-приватного партнерства |
| 6     | Здійснення діяльності, що спрямована на методичне, організаційне забезпечення та координацію наукової, науково-технічної та науково-педагогічної діяльності у сфері публічно-приватного партнерства  |
| 7     | Надання послуг щодо розроблення та супроводження інвестиційних та інноваційних проектів, які реалізуються на засадах публічно-приватного партнерства, захист інтересів суб'єктів такого партнерства  |
| 8     | Розробка проектів законів та інших нормативно-правових актів, програм та проектів у галузі публічно-приватного партнерства, інноваційних та інвестиційних проектів   |
| 9     | Здійснення наукової експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів, програм та проектів на предмет ефективності передбачених ними механізмів публічно-приватного партнерства   |

| 1  | 2  |
|----|--|
| 10 | Наукове забезпечення нормотворчої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері публічно-приватного партнерства, вивчення та узагальнення практики реалізації актів законодавства   |
| 11 | Участь у формуванні громадської думки з питань місця і ролі держави, органів місцевого самоврядування та приватного сектору у реалізації суспільно значущих проектів, щодо відповідальності сторін у цій сфері   |
| 12 | Здійснення в установленому порядку освітньої, просвітницької діяльності, участь у підготовці наукових та професійних кадрів, підвищенні кваліфікації спеціалістів у сфері публічно-приватного партнерства  |
| 13 | Здійснення посередницької діяльності щодо залучення інвесторів до виконання соціально-економічних програм та проектів в Україні на основі поєднання приватних та публічних інтересів   |
| 14 | Надання науково-методичної, інформаційної та фінансової підтримки суб'єктам відносин у сфері публічно-приватного партнерства   |
| 15 | Організація і проведення конференцій, круглих столів, семінарів, навчальних заходів з проблем, що виникають під час реалізації проектів публічно-приватного партнерства  |
| 16 | Представництво у відповідних міжнародних організаціях із питань публічно-приватного партнерства, інвестиційної та інноваційної діяльності  |
| 17 | Установлення та розвиток співробітництва з діловими та науковими організаціями, підприємцями, а також з міжнародними організаціями та органами влади зарубіжних країн, які зацікавлені у розвитку міжнародного наукового, економічного та іншого співробітництва у галузі публічно-приватного партнерства, розвитку підприємництва в Україні |
| 18 | Заснування засобів масової інформації, здійснення рекламної, видавничої діяльності, а також діяльності з виготовлення та розповсюдження видавничої продукції   |
| 19 | Здійснення іншої діяльності, яка не заборонена законами України та є необхідною для досягнення мети центру   |

Невдалим можна вважати також досвід практичного застосування технологій публічно-приватного партнерства під час реалізації Державної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2005 –2010 рр., у межах якої було запропоновано використати механізм ДПП за моделлю "Плата за експлуатаційну готовність дороги", за якою передбачалось таке: "проекта компанія" – інвестор (переможець конкурсу), здійснить будівництво і розпочне експлуатацію дороги; "проектна компанія" візьме на себе ризики, пов'язані з будівництвом і експлуатацією автомобільної дороги; держава відшкодує "проектній компанії" затрати на будівництво й експлуатацію автомобільної дороги шляхом періодичної сплати "за експлуатаційну готовність" протягом терміну дії договору (20 – 50 років); держава отримає надходження від платної експлуатації дороги, які, в першу чергу, спрямує на компенсацію витрат "проектної компанії" [37].

Аналіз вітчизняного досвіду практичного застосування технологій публічно-приватного партнерства свідчить, що незважаючи на певні досягнення, практика впровадження державно-приватного партнерства в Україні знаходиться на досить ранній стадії становлення. Сьогодні ще існує багато проблем, які перешкоджають розвитку державно-приватного партнерства в Україні, основними з яких у роботі [186] визначено такі:

1) відсутність досвідчених кадрів, які могли б рухати державно-приватне партнерство – як з боку бізнесу, так і держави;

2) відсутність проектів, привабливих і відповідних до вимог банків (*bankable projects*);

3) неготовність приватного сектору: невелика кількість приватних операторів у всьому невеликій кількості секторів. Сприйняття в середовищі українського бізнесу державно-приватного партнерства і концесій як проектів із усього високими ризиками й низькою прибутковістю, невизначеністю щодо майбутніх умов;

4) неготовність органів влади до партнерських відносин і реалізації проектів державно-приватного партнерства;

5) прогалини й обмеження законодавства (зокрема, концесійного) і недолік право заставної практики;

6) недостатня регіональна активність в ініціюванні проектів, їх виконанні;

7) неготовність інвестувати в довгострокові проекти та ін.

Крім того, на поширення практики застосування технологій публічно-приватного партнерства в Україні впливають також бар'єри інституційного характеру (табл. 13.5).

Таблиця 13.5

**Бар'єри інституційного характеру, що впливають на поширення практики застосування технологій публічно-приватного партнерства в Україні\***

| № п/п | Бар'єри   |
|-------|---|
| 1     | 2   |
| 1     | Нестача політичної волі на національному рівні влади щодо активного впровадження політики сприяння державно-приватним партнерствам  |
| 2     | Політична нестабільність в Україні, зокрема часта зміна конфігурацій уряду, керівного складу регіональних органів влади, що перешкоджає довірі приватного сектору до укладання тривалих контрактів із державою чи органами місцевого самоврядування |
| 3     | Мінливі умови для ведення підприємницької діяльності в Україні, що в умовах тривалості дії партнерських договорів створює додаткові ризики для приватного партнера  |

| 1 | 2   |
|---|---|
| 4 | Неузгодженість діяльності урядових інституцій, які координують політику щодо залучення інвестицій, зокрема іноземних  |
| 5 | Нетривала практика бюджетного планування в Україні (1 рік), що не сприяє розробленню системи гарантованого бюджетного співфінансування тривалих інфраструктурних проектів   |
| 6 | Тривалість практики проведення конкурсу, ведення переговорів і укладання договору з приватними партнерами, що, з одного боку, підвищує рівень транзакційних витрат проекту, з іншого, в умовах недостатньої політичної стабільності не сприяє зацікавленості приватних інвесторів   |
| 7 | Нестача управлінських навичок щодо формування й управління проектами ДПП (проведення конкурсу; укладання договорів, зокрема розподіл відповідальності та ризиків; управління проектами; моніторинг та оцінювання реалізації партнерських проектів) у середовищі обох секторів – публічного та приватного  |
| 8 | Недостатній рівень поширення сучасних управлінських методик, які можуть бути використаними під час створення та управління ДПП, зокрема визначення "вартості грошей", порівняння економічної та соціальної вигоди конкурсних пропозицій, які подаються публічним органам влади, моделі оцінювання готовності держави до впровадження проектів ДПП |

\* *Примітка.* Складено на основі [37].

До перелічених у табл. 13.5 бар'єрів упровадження технологій публічно-приватного партнерства в практику слід додати високий рівень корупції в Україні.

З іншого боку, не можна не зазначити, що процес популяризації державно-приватного партнерства в Україні поширюється. Основи організації державно-приватного партнерства вивчаються в університетах, на курсах підвищення кваліфікації державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування. Ідеї державно-приватного партнерства обговорюються на семінарах, конференціях, в пресі та серед громадськості. Все частіше запрошуються консультанти з міжнародним досвідом до розробки проектів державно-приватного партнерства.

### Контрольні запитання

1. Надайте визначення поняття *public private partnership*.
2. Охарактеризуйте основні норми Закону України "Про державно-приватне партнерство" в № 2404-VI від 01.07.2010 р.
3. У чому полягає особливість технології *public private partnership*?
4. Розкрийте європейський досвід практичного застосування технологій *public private partnership*.
5. Охарактеризуйте світовий досвід практичного застосування технологій *public private partnership*.

6. У чому полягає особливість вітчизняного досвіду практичного застосування технологій *public private partnership*.

7. Визначте основні перешкоди до застосування технологій *public private partnership* в Україні.

## **Практичні завдання**

### **Практичне завдання 1**

**Форма проведення:** круглий стіл на тему "Аналіз вітчизняних і світових моделей і досвіду застосування технологій *public private partnership*".

**Мета:** вироблення та розвиток вмінь і навичок проведення круглих столів та аналізу вітчизняних і світових моделей, досвіду застосування технологій *public private partnership*.

**Час на проведення:** 2 години.

Склад учасників гри – це студенти магістратури публічного адміністрування.

Методи навчання, які використовуються в процесі практичного заняття: індивідуальні завдання до засвоєння теоретичного матеріалу; підготовка та проведення "круглого столу".

#### **Завдання та інформація для учасників**

На основі самостійного вивчення теоретичного матеріалу й використовуючи методичні матеріали для підготовки та проведення семінарських занять студенти магістратури публічного адміністрування самостійно організують і проводять заняття у формі "круглого столу".

**Питання, які рекомендується для включення до повістки дня круглого столу:**

1. Європейський досвід практичного застосування технологій *public private partnership*.

2. Світовий досвід практичного застосування технологій *public private partnership*.

3. Вітчизняний досвід практичного застосування технологій *public private partnership*.

### **Практичне завдання 2**

**Форма проведення:** ділова гра "Розробка моделі застосування технологій *public private partnership* в містах України".

**Мета:** вироблення та розвиток вмінь і навичок розробки моделі застосування технологій *public private partnership* у містах України.

**Час на проведення:** 2 години.

### **Ігрова модель**

Об'єкт моделювання – це системи *public private partnership* у містах України.

Склад учасників гри – це студенти-магістри публічного адміністрування.

Методи навчання, які використовуються в процесі ділової гри: індивідуальні завдання до засвоєння теоретичного матеріалу; обговорення в малих групах із прийняттям колективного рішення; презентація матеріалів колективного рішення

### **Завдання та інформація для учасників**

1. На основі матеріалів, наведених на сайті Фонду Східної Європи (мережі Фонду Євразія) <http://www.eef.org.ua/index.php?page=catalog&id=136&pid=1&print&lang=ua>, проаналізувати технології *public private partnership* в окремих містах України.

2. Підготувати концептуальну модель застосування технологій *public private partnership* для одного з міст України.

3. Презентація учасниками ділової гри результатів індивідуального завдання – проекту концептуальної моделі застосування технологій *public private partnership* для одного з міст України.

4. Колективне обговорення результатів індивідуальних концептуальних моделей та розробка типової моделі застосування технологій *public private partnership* для міст України.

### **Контрольні запитання для самостійної роботи**

1. Розкрийте сутність поняття *public private partnership*.

2. Назвіть особливості Закону України "Про державно-приватне партнерство" № 2404-VI від 01.07.2010 р.

3. Охарактеризуйте основні технології *public private partnership*.

4. Розкрийте сутність Європейського досвіду практичного застосування технологій *public private partnership*.

5. Охарактеризуйте світовий досвід практичного застосування технологій *public private partnership*.

6. Розкрийте особливості вітчизняного досвіду практичного застосування технологій *public private partnership*.



## 14. Можливості застосування елементів концепції *new public management* і *public governance* в містах України

Якісний розвиток концепції *new public management* і *public governance* отримують на місцевому рівні, перетворившись на концепцію "доброго міського врядування" (*good urban governance*), яку вперше було задекларовано на II Конференції ХАБІТАТ у червні 1996 року у Стамбулі. Так, на конференції було визначено, що "добре міське врядування" є інтеграцією безпосередніх взаємовідносин громадян, публічного та приватного секторів, планування та управління спільними справами міста. Це процес, що постійно триває, і через який мають бути взяті до уваги протиріччя або різні інтереси, організовані спільні дії. Ці відносини включають як офіційні інституції, так і неформальні домовленості та соціальний капітал громадян [39].

Модель управління на місцевому рівні, в основі якої лежить концепція "*good governance*", наведена на рис. 14.1. Пунктиром позначено контрольні функції громади.

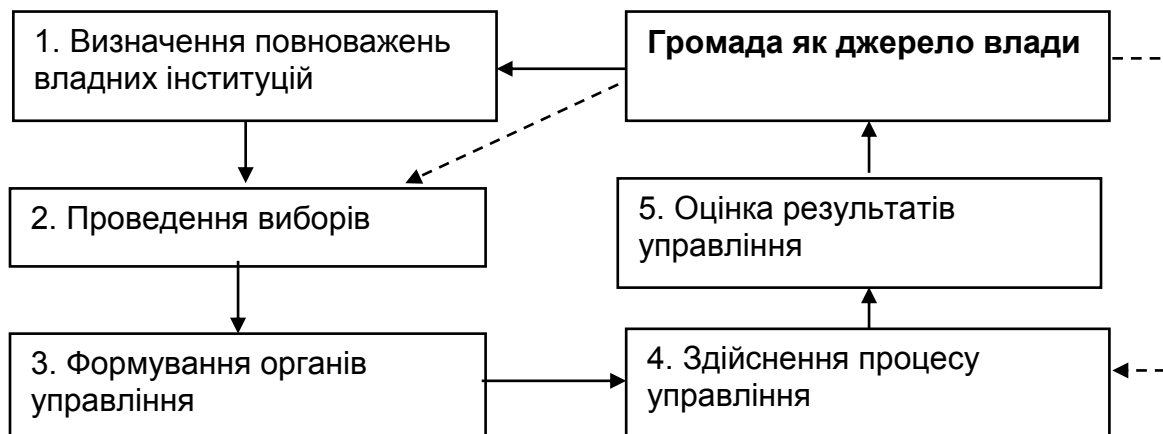


Рис. 4.1. Модель управління на місцевому рівні на основі концепції "*good governance*" [172]

Управління на місцевому рівні, відповідно до моделі, що подана на рис. 14.1, будується таким чином: територіальна громада визначає коло повноважень органів управління і шляхом проведення виборів формує адміністративні органи, що наділяються можливістю приймати рішення у рамках закріплених повноважень, результати прийнятих і реалізованих

управлінських рішень оцінюються громадою, що має наслідком коригування закріплених повноважень і персонального складу обраних або призначених керівників місцевих органів влади.

Як видно з наведеної на рис. 14.1 схеми, саме громадяни є центральним елементом цієї системи: вони визначають повноваження, формулюють органи влади, контролюють та оцінюють ефективність їхньої діяльності. У ході цього місцеві органи влади стають органами публічного врядування. Вони підконтрольні та підзвітні територіальній громаді, їх діяльність є публічною і прозорою.

### **14.1. Зміна способу мислення муніципальних службовців**

Ефективне застосування принципів *new public management* і *public governance* на місцевому рівні в багато чому залежить від результативності функціонування управлінського апарату, укомплектованого компетентними та висококваліфікованими кадрами. У сучасних умовах публічні службовці мусять володіти технологіями стратегічного управління для розв'язання актуальних проблем життєдіяльності громадян, надання їм якісних публічних послуг, забезпечення ефективності функціонування системи публічного управління.

Законодавство України розрізняє два види публічної служби – державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Закон України "Про державну службу" (від 16 грудня 1993 року) та "Про службу в органах місцевого самоврядування" (від 7 червня 2001 року) визначають єдині підходи та принципи щодо вирішення питань, пов'язаних з обмеженнями під час прийняття на посади, проходження служби, оплати праці, соціальне забезпечення, а також з іншими питаннями щодо проходження служби як державними службовцями, так і посадовими особами органів місцевого самоврядування [64].

На сьогодні до вітчизняної системи місцевого самоврядування входить понад 12 тис. самостійних органів – обласні, міські, районні, районі в містах, селищні та сільські ради. Варто зазначити, що загальна чисельність посадових осіб місцевого самоврядування в Україні (майже 98 тис. службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на 1 січня 2014 року) зростає (табл. 14.1) із самого початку відокремлення служби в органах місцевого самоврядування від державної служби [150].

Як зазначають деякі вітчизняні вчені та дослідники в галузі державного управління, в юридичному аспекті служба в органах місцевого самоврядування охоплює правове регулювання особливих публічно-правових відносин, які можуть відобразитися у формі контрактної та кар'єрної служби. Кар'єрна служба ґрунтується на тому, що службовці пов'язують свою діяльність у ній із професійним зростанням, підйомом ієрархічними сходинками [54].

Таблиця 14.1

**Відомості щодо загальної кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [64, с. 88]**

| Вид органу місцевого самоврядування \ Роки             | 2006          | 2007          | 2008           | 2009           | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          |
|--|---------------|---------------|----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради  | 1 503         | 1 687         | 1 762          | 1 747          | 1 671         | 1 564         | 1 563         | 1 556         |
| Міські, районні в містах ради та їх виконавчі комітети | 44 611        | 47 038        | 48 288         | 48 610         | 48 107        | 47 233        | 46 787        | 47 006        |
| Районні ради   | 5 099         | 5 329         | 5 355          | 5 264          | 4 934         | 4 989         | 4 910         | 4 943         |
| Сільські й селищні ради та їх виконавчі комітети       | 44 428        | 44 894        | 45 177         | 45 168         | 45 071        | 45 418        | 44 857        | 44 494        |
| <b>Усього посадових осіб місцевого самоврядування</b>  | <b>95 641</b> | <b>98 948</b> | <b>100 582</b> | <b>100 789</b> | <b>99 783</b> | <b>99 204</b> | <b>98 117</b> | <b>97 999</b> |

Служба в органах місцевого самоврядування має публічний характер, що визначається публічним інтересом діяльності, що забезпечує реалізацію завдань та функцій місцевого самоврядування, і закріпленій у відповідних нормативно-правових актах.

Разом із тим з урахуванням ст. 140 Конституції України, ст. 2 Закону України "Про місцеве самоврядування" [86] та ст. 4 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" [89] вітчизняні вчені та спеціалісти у роботі [64, с. 89] дійшли висновку, що система місцевого самоврядування в Україні (та, відповідно, служба в органах місцевого самоврядування) функціонує за такими основними принципами, як самостійність у межах визначених законом повноважень та поєднання місцевих і державних інтересів. Ця позиція відображає автономність служби в органах місцевого самоврядування і специфіку її завдання – обов'язкове забезпечення волі носія влади у сфері самоврядування, шляхом реалізації власних і делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень.

Отже, слід підкреслити, що служба в органах місцевого самоврядування – це самостійний інститут, який не входить до системи державної служби. Тому службу в органах місцевого самоврядування слід розглядати як самостійний та рівноправний види публічної служби, що функціонують з урахуванням основних принципів демократичного управління на засадах децентралізації та деконцентрації влади [105].

В Україні ще існують проблеми в системі місцевого самоврядування, що зменшують ефективність її функціонування та негативно впливають на менталітет муніципальних службовців (табл. 14.2).

Таблиця 14.2

**Проблеми в системі місцевого самоврядування, що зменшують ефективність її функціонування та негативно впливають на менталітет муніципальних службовців [64, с. 89]**

| № п/п | Проблеми   |
|-------|--|
| 1     | 2  |
| 1     | Не забезпечено взаємозв'язок реформи місцевого самоврядування з адміністративною, бюджетною, територіально-адміністративною та іншими секторальними реформами  |
| 2     | Принципи системності та взаємозв'язку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування не мають достатніх організаційно-правових механізмів їх реалізації, вимагають уточнення і доповнення   |
| 3     | Законодавчо та організаційно не вирішені питання розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Результатом цього є певні колізії та прогалини в законодавстві про службу в органах місцевого самоврядування, неможливість реалізації його окремих положень в повному обсязі |

| 1 | 2   |
|---|---|
| 4 | Не повною мірою отримала нормативне закріплення державна політика у сфері розвитку служби в органах місцевого самоврядування, не вирішені питання формування резерву управлінських кадрів, системи професійної підготовки і перепідготовки службовців, не відпрацьовані сучасні технології муніципального менеджменту, що ускладнює формування професійного і компетентного корпусу службовців органів місцевого самоврядування, спроможних надавати більш якісні послуги населенню |
| 5 | Потребують розв'язання проблеми підвищення професіоналізму та компетентності службовців, вироблення механізму ротації кадрів, створення системи стимулів і мотивацій у сфері публічної служби   |
| 6 | Необхідно вироблення та впровадження ефективних інструментів запобігання і протидії корупції в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування  |

Основні напрями вдосконалення управлінських кадрів в Україні наведено в табл. 14.3.

Таблиця 14.3

### Основні напрями вдосконалення управлінських кадрів в Україні [64]

| № п/п | Проблеми  |
|-------|---|
| 1     | 2   |
| 1     | Удосконалення законодавчої бази, яка б урахувала кращий вітчизняний та міжнародний досвіди у сфері розвитку управлінських кадрів  |
| 2     | Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування, зважаючи на проведення важливих соціально-економічних реформ у суспільстві   |
| 3     | Запровадження кращих практик управління персоналом на службі в органах місцевого самоврядування за умови гармонізації запропонованих елементів з існуючою системою публічної служби на основі компетентнісного підходу  |
| 4     | Залучення до реалізації державної політики управлінських кадрів з новим мисленням, високими духовними та моральними принципами, активною громадянською позицією і високим рівнем професіоналізму  |
| 5     | Відкритість у прийнятті управлінських рішень, спрямованих на забезпечення потреб громадян, зокрема на основі застосування "клієнтської" моделі діяльності посадовців, в основу якої покладена законодавчо визначена технологія надання адміністративних послуг  |
| 6     | Забезпечення відповідальності ролі й статусу управлінських кадрів новим потребам і викликам сьогодення  |
| 7     | Розвиток лідерства на службі в органах місцевого самоврядування для реалізації проголошених реформ у державі  |
| 8     | Удосконалення системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, орієнтованої на розвиток лідерських якостей управлінських кадрів, засвоєння знань та вмій з аналізу державної політики, стратегічного планування, управління змінами, управління людськими ресурсами, ефективної комунікації |

| 1  | 2  |
|----|--|
| 9  | Створення сприятливих умов для належного розвитку кадрового потенціалу та раціонального використання управлінських кадрів на службі в органах місцевого самоврядування |
| 10 | Створення нового мотиваційного механізму – такого, що змушує посадовця до постійного оновлення своїх професійних знань, умінь, навичок                                 |
| 11 | Забезпечення ефективності системи професійного навчання управлінських кадрів   |
| 12 | Підвищення уваги до культурних і морально-етичних аспектів управлінців   |

Особливої уваги під час зміни менталітету муніципальних службовців потребують питання, які, на думку вітчизняних учених [64], мають знайти своє відображення в положеннях оновленого законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, якими будуть створені правові передумови (табл. 14.4).

Таблиця 14.4

#### **Питання особливої уваги під час зміни менталітету муніципальних службовців**

| № п/п | Питання особливої уваги  |
|-------|--|
| 1     | Підвищення престижності професії муніципального службовця  |
| 2     | Урегулювання статусу службовців органів місцевого самоврядування   |
| 3     | Удосконалення класифікації посад в органах місцевого самоврядування та адекватної схеми категорій цих посад                                      |
| 4     | Удосконалення системи рангів посадових осіб місцевого самоврядування та порядку їх присвоєння  |
| 5     | Підвищення якості адміністративних послуг, що надаються населенню службовцями органів місцевого самоврядування                                   |
| 6     | Уведення в дію прозорого механізму прийняття на службу в органи місцевого самоврядування   |
| 7     | Забезпечення політичної нейтральності інституту служби в органах місцевого самоврядування  |
| 8     | Уведення в дію ефективного механізму запобігання корупції в органах місцевого самоврядування   |
| 9     | Забезпечення прозорості в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування  |
| 10    | Створення умов для просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації (створення умов для службової кар'єри) |
| 11    | Створення ефективного механізму проходження служби в органах місцевого самоврядування за контрактом  |
| 12    | Підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців органів місцевого самоврядування  |
| 13    | Забезпечення узгодженості законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, державну службу, трудового та іншого законодавства        |

Отже, подальший розвиток служби в органах місцевого самоврядування є можливим лише на засадах реалізації системного та комплексного підходу, що на думку вітчизняних учених [64], зумовлює необхідність розробки Концепції законодавчого забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування, а в перспективі – ухвалення нової редакції Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування".

Розвиток цих комплексних завдань дасть змогу вирішити такі питання:

підвищити ефективність служби в органах місцевого самоврядування в результаті вдосконалення статусу службовців органів місцевого самоврядування, нової класифікації посад в органах місцевого самоврядування та алгоритмів присвоєння рангів відповідних посадових осіб, застосування сучасних технологій муніципального управління та муніципального менеджменту;

підвищити якість адміністративних послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування, та забезпечити їх доступність;

забезпечити здійснення ефективного контролю за діяльністю службовців місцевого самоврядування;

зменшити рівень корупції в діяльності органів місцевого самоврядування;

досягнути якісно нового рівня місцевого самоврядування, а також зміцнити довіру до інститутів місцевого самоврядування [64].

Усе це має сприяти зміні менталітету муніципальних службовців та створити в Україні професійну та ефективну службу в органах місцевого самоврядування згідно з концепцією *new public management* і *public governance*.

## **14.2. Застосування технологій організації конкурсів, створення муніципальних підприємств (агенцій), управління контрактом, системи ваучерів тощо**

Сьогодні в практиці публічного управління все ширше запроваджуються технології *new public management* і *public governance*, в тому числі на підставі проектного підходу, серед яких "організація конкурсів", "створення муніципальних підприємств (агенцій)", "управління контрактом", "система ваучерів" тощо. Ці та інші види технологій *new public management* і *public governance* мають, як правило, інноваційний характер не тільки для національного рівня, але перш за все для муніципальної сфери, де вони набувають широкого застосування.

Ключовим атрибутом будь-якого проекту, який розробляється на муніципальному рівні, має бути його інноваційність, що не означає його абсолютну новизну (тобто такого, що здійснюється "уперше"). Частіше за все такі проекти мають відносну новину (тобто це означає здійснення "уперше" щодо конкретної організації – територіального/муніципального утворення, органу влади, комунального підприємства, бюджетної установи і т. д.).

Основною метою застосування сучасних технологій *new public management* і *public governance* для проектів місцевого розвитку є суттєве підвищення здатності органів місцевого самоврядування задовольняти конкретні потреби місцевої громади.

Технологія "організація конкурсів" була започаткована в Україні на виконання Указу Президента України № 952 від 28 жовтня 2002 року "Про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування" [197]. Постанова Кабінету Міністрів України № 64 від 18 січня 2003 року "Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування" [201] визначила процедуру проведення Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування (далі – Конкурс), розроблених органами місцевого самоврядування.

Метою Конкурсу є відбір проектів та програм розвитку місцевого самоврядування (далі – проекти та програми), які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством, і спрямовані на розв'язання актуальних проблем розвитку місцевого самоврядування та поширення позитивного досвіду, набутого у процесі їх реалізації. Учасниками Конкурсу є органи місцевого самоврядування, які в установленому порядку зареєстрували проект або програму розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, попередньо затверджені рішенням відповідної ради.

Основні завдання Конкурсу:

розвиток співпраці органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності та громадських організацій у розробленні і реалізації проектів та програм розвитку місцевого самоврядування;

створення фонду підтримки перспективних проектів та програм розвитку місцевого самоврядування;

узагальнення та поширення досвіду роботи, спрямованої на розв'язання проблем розвитку місцевого самоврядування;



удосконалення інформаційної політики з питань розвитку місцевого самоврядування;

відбір проектів і програм з метою надання за рахунок коштів державного бюджету фінансової підтримки для розвитку місцевого самоврядування [201].

Основні напрями, за якими розробляються проекти та програми наведені у табл. 14.5.

Таблиця 14.5

### Основні напрями, за якими розробляються проекти та програми

| № п/п | Напрями  |
|-------|--|
| 1     | Організація ефективної системи надання послуг населенню  |
| 2     | Розвиток ефективних механізмів управління територіями  |
| 3     | Удосконалення процедури прийняття рішень органами місцевого самоврядування   |
| 4     | Розроблення пропозицій щодо розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів   |
| 5     | Розроблення інновацій у сфері реалізації інвестиційної політики місцевого самоврядування   |
| 6     | Розроблення та реалізація інноваційних проектів реформування системи житлово-комунального господарства   |
| 7     | Розвиток мережі громадського транспорту, інновації у сфері організації руху транспорту   |
| 8     | Удосконалення системи планування, забудови і благоустрою населених пунктів   |
| 9     | Удосконалення механізмів організації громадського порядку, охорони довкілля  |
| 10    | Розвиток туристичної діяльності та курортної справи  |
| 11    | Впровадження механізмів ефективного використання фінансових, земельних, майнових та інших ресурсів розвитку місцевого самоврядування                             |
| 12    | Розроблення та реалізація проектів енерго- та ресурсозбереження, у тому числі у житлово-комунальній сфері  |
| 13    | Запровадження інноваційних інструментів розвитку підприємництва  |
| 14    | Модернізація інженерної інфраструктури   |
| 15    | Підвищення безпеки життя, зменшення ризику виникнення природних і техногенних катастроф на території адміністративно-територіальної одиниці                      |
| 16    | Реформування галузей охорони здоров'я, соціального захисту, освіти, культури, зокрема збереження пам'яток культури місцевого значення                            |
| 17    | Освітнє, наукове та інформаційне забезпечення розвитку місцевого самоврядування  |
| 18    | Впровадження сучасних інформаційних технологій в діяльність органів місцевого самоврядування   |
| 19    | Організація співробітництва органів місцевого самоврядування в рамках спільної діяльності територіальних громад, міжнародного та транскордонного співробітництва |

Для організації Конкурсу утворюються рада, дирекція та експертна комісія.

Рада Конкурсу є вищим органом, який здійснює загальне керівництво щодо організації та проведення Конкурсу. Головою ради Конкурсу є Перший віце-прем'єр-міністр України. Формою роботи ради Конкурсу є засідання, яке проводить її голова, а в разі його відсутності – один із заступників голови ради Конкурсу. Засідання ради Конкурсу є правоможним, якщо на ньому присутні більш як половина її членів.

До складу ради Конкурсу входить голова Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, а також можуть входити народні депутати (за згодою), представники центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх об'єднань, громадських організацій (за згодою), незалежні експерти та науковці.

Посадовий склад ради Конкурсу затверджується Кабінетом Міністрів України. Голова ради, заступник голови ради, секретар та члени ради Конкурсу здійснюють свої повноваження на громадських засадах.

Персональний склад ради Конкурсу затверджує її голова. Голова ради Конкурсу має право вносити у разі потреби зміни до складу ради та експертної комісії Конкурсу.

Чинності Ради Конкурсу наведені у табл. 14.6.

Таблиця 14.6

### Чинності Ради Конкурсу

| № п/п | Чинності   |
|-------|--|
| 1     | 2  |
| 1     | Затверджує план організаційно-технічних заходів, що вноситься на її розгляд дирекцією Конкурсу   |
| 2     | Затверджує персональний склад експертної комісії Конкурсу та положення про неї   |
| 3     | Затверджує порядок реєстрації проектів та програм, вимоги до них та порядок їх оцінювання  |
| 4     | Приймає рішення про оголошення Конкурсу  |
| 5     | Визначає обсяги фінансування заходів у рамках організації та проведення Конкурсу у межах коштів, передбачених у державному бюджеті, а також з інших джерел, не заборонених законодавством, і погоджує кошториси відповідних витрат |
| 6     | Затверджує плани роботи дирекції та експертної комісії, здійснює контроль за їх діяльністю   |
| 7     | Розглядає звернення та скарги органів місцевого самоврядування з питань, пов'язаних з реєстрацією учасників Конкурсу   |
| 8     | Розглядає і затверджує документи, підготовлені дирекцією Конкурсу  |

| 1  | 2   |
|----|---|
| 9  | Визначає переможців Конкурсу, приймає рішення про фінансування проєктів та програм  |
| 10 | Затверджує типову угоду між дирекцією Конкурсу та органом місцевого самоврядування – переможцем Конкурсу щодо реалізації проєктів і програм |
| 11 | Надає консультаційну та організаційну підтримку дирекції та експертній комісії Конкурсу з питань його проведення                            |

Рішення ради Конкурсу вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більшість її членів, присутніх на засіданні. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні.

Пропозиції та рекомендації ради Конкурсу реалізуються шляхом прийняття Кабінетом Міністрів України рішення, проєкт якого вноситься Мінрегіоном.

Виконавчим органом ради є Дирекція Конкурсу, функції якої виконуються Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. Очолює дирекцію Конкурсу голова Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. Для здійснення своїх повноважень дирекція Конкурсу може залучати представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, громадських організацій, незалежних експертів, науковців.

Чинності Дирекції Конкурсу наведені у табл. 14.7.

Таблиця 14.7

### Чинності Дирекції Конкурсу

| № п/п | Чинності  |
|-------|---|
| 1     | 2   |
| 1     | Забезпечує підготовку і проведення Конкурсу   |
| 2     | Формує та подає на затвердження ради Конкурсу пропозиції щодо персонального складу експертної комісії Конкурсу та положення про неї   |
| 3     | Подає на погодження ради Конкурсу пропозиції щодо кошторису витрат на здійснення заходів щодо проведення Конкурсу   |
| 4     | Здійснює матеріально-технічне забезпечення діяльності ради Конкурсу та його проведення  |
| 5     | Подає на розгляд ради Конкурсу пропозиції щодо визначення обсягів фінансування на кожний бюджетний період   |
| 6     | Здійснює розпорядження коштами фонду Конкурсу, передбаченими для здійснення заходів з організації Конкурсу  |
| 7     | Проводить реєстрацію проєктних пропозицій та інших необхідних документів, здійснює перевірку проєктів і програм на відповідність вимогам Конкурсу та подальшу реєстрацію його учасників |

| 1  | 2  |
|----|--|
| 8  | Надає методичні рекомендації, консультації щодо формування проектних пропозицій організації, умов та порядку проведення Конкурсу   |
| 9  | Здійснює координацію діяльності експертної комісії Конкурсу  |
| 10 | Створює веб-сторінку дирекції Конкурсу, де розміщуються текст цього Положення про Конкурс, форма проектної пропозиції на участь у Конкурсі, вимоги до розроблення проектів та програм, додаткові коментарі тощо, та забезпечує її організаційно-технічну та інформаційну підтримку                                   |
| 11 | Узагальнює висновки експертної комісії щодо проектів і програм учасників Конкурсу та подає їх на розгляд ради Конкурсу   |
| 12 | Здійснює моніторинг ефективності реалізації проектів та виконання програм переможців Конкурсу  |
| 13 | Аналізує соціально-економічні результати реалізації проектів та виконання програм на підставі звітів, що подаються переможцями Конкурсу щороку до 15 січня, інформує про стан їх виконання Кабінет Міністрів України, Мінрегіон, раду Конкурсу і вносить пропозиції щодо подальшого фінансування проектів та програм |
| 14 | Подає в разі потреби раді Конкурсу пропозиції щодо зміни персонального складу експертної комісії Конкурсу  |
| 15 | Подає раді Конкурсу звіти щодо виявлених недоліків із пропозиціями щодо їх усунення  |
| 16 | Щороку на основі аналізу звітів органів місцевого самоврядування – переможців Конкурсу – узагальнює досвід, набутий ними у процесі реалізації проектів та виконання програм  |
| 17 | Подає раді Конкурсу пропозиції щодо: вдосконалення умов конкурсного відбору; організації навчання посадових осіб місцевого самоврядування з питань підготовки проектів (програм) та участі в Конкурсі  |

Консультативно-дорадчим органом ради, що утворюється з метою забезпечення кваліфікованої та об'єктивної експертизи проектів та програм учасників Конкурсу є експертна комісія Конкурсу.

Експертна комісія:

- 1) бере участь у розробленні умов Конкурсу, зокрема у формуванні вимог до змісту проектів та програм, порядку їх оцінювання;
- 2) проводить експертизу проектів та програм;
- 3) готує висновки щодо проектів та програм і здійснює їх оцінювання в порядку, затвердженому радою Конкурсу.

У ході проведення експертизи проектів і програм експертна комісія враховує:

- інноваційний потенціал проекту та наявність використання елементів сучасних технологій і методів управлінської діяльності;
- їх технологічну обґрунтованість;

наявність чіткого плану і механізмів розв'язання існуючих проблем та досвід органів місцевого самоврядування або суб'єктів господарювання щодо їх розв'язання;

наявність якісних та кількісних критеріїв оцінювання успішності реалізації відповідного проекту або програми, фінансово-економічних показників,

які повинні бути досягнуті шляхом реалізації запропонованого претендентом проекту або програми;

обґрунтованість вартості реалізації відповідного проекту або програми, порівняння з аналогічними проектами та програмами інших учасників Конкурсу.

Фонд Конкурсу формується за рахунок коштів Державного бюджету України, передбачених на фінансування заходів із проведення конкурсів і реалізацію проектів та програм у відповідному бюджетному періоді, та за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством.

Процедура Конкурсу, визначена у [201] включає такі дії.

Підставою для оголошення Конкурсу є рішення ради Конкурсу. Оголошення про проведення Конкурсу та умови його проведення публікуються в офіційних засобах масової інформації та розміщуються на веб-сторінці дирекції Конкурсу до 15 вересня поточного року.

Розроблення проектів та програм, що подаються на Конкурс, здійснюється органами місцевого самоврядування, які мають право залучати незалежні громадські, наукові, консультативні організації, у тому числі міжнародні або іноземні.

У процесі підготовки проектів та програм їх розробники мають право звертатися у разі потреби до дирекції Конкурсу для одержання додаткової інформації.

Відповідь надається дирекцією Конкурсу протягом п'яти днів після одержання запиту, у тому числі шляхом розміщення на її веб-сторінці.

Дирекція Конкурсу щороку у вересні-грудні організовує інформаційно-методичні семінари з питань розроблення проектів і програм.

Реєстрація проектів і програм, що беруть участь у Конкурсі, здійснюється у порядку, затвердженому його радою.

Дирекція Конкурсу проводить приймання, розгляд та реєстрацію проектних пропозицій протягом шести місяців із дати публікації оголошення про проведення Конкурсу.

Порядок проведення реєстрації проектів і програм, а також вимоги щодо їх розроблення розміщуються на веб-сторінці дирекції Конкурсу протягом трьох днів із дати публікації оголошення про проведення Конкурсу.

Конкурс проводиться у два етапи.

На першому етапі розглядаються проектні пропозиції на участь у Конкурсі і дирекцією приймається рішення щодо відповідності документів, поданих претендентом, умовам участі у Конкурсі та щодо реєстрації претендента як учасника Конкурсу або щодо відмови у реєстрації у разі невідповідності документів вимогам щодо участі у Конкурсі. Після завершення процедури реєстрації проекти та програми передаються дирекцією на розгляд експертної комісії для проведення експертизи та оцінювання.

Підставою для відмови у реєстрації претендента як учасника Конкурсу є: невідповідність претендента вимогам пункту 3 Положення [201]; невідповідність змісту проектів та програм основним напрямом, умовам проведення Конкурсу, вимогам щодо їх розроблення; наявність інших обставин, визначених у тексті оголошення про Конкурс. Відмова у реєстрації може бути оскаржена до ради Конкурсу протягом семи днів після її одержання.

На другому етапі Конкурсу розглядаються безпосередньо проектні пропозиції учасників і визначаються його переможці.

Експертна комісія Конкурсу проводить експертизу проектів і програм протягом 30 днів або іншого строку, встановленого дирекцією. Загальний строк проведення експертизи не повинен перевищувати 60 днів.

Дирекція Конкурсу розглядає результати проведеної експертизи разом із протоколом підсумкового засідання експертної комісії, проектами (програмами) та протягом трьох днів вносить пропозиції раді Конкурсу щодо визначення його переможців.

Рада Конкурсу приймає остаточне рішення щодо визначення переможців Конкурсу на підставі висновків дирекції та експертної комісії, оформлених спільним протоколом, не пізніше 30 травня поточного року.

За пропозиціями ради Конкурсу Мінрегіон щороку готує бюджетний запит щодо фінансування за рахунок державного бюджету в наступному бюджетному періоді проектів і програм-переможців Конкурсу поточного року.

Рішення ради Конкурсу є підставою для оголошення результатів Конкурсу. Протягом п'яти днів після прийняття відповідного рішення ра-

дою Конкурсу дирекція оприлюднює його шляхом розміщення відповідної інформації на веб-сторінці дирекції Конкурсу та веб-сайті Мінрегіону, а також надсилає офіційні повідомлення органам місцевого самоврядування – переможцям Конкурсу.

Повідомлення про результати Конкурсу публікується у газетах "Голос України" та "Урядовий кур'єр", а також у місцевих засобах масової інформації відповідних адміністративно-територіальних одиниць (органів місцевого самоврядування – переможців Конкурсу).

Переможцеві Конкурсу надсилається додатково типова угода щодо реалізації проекту (програми) між ним та дирекцією Конкурсу. Угода підписується відповідними сторонами та погоджується Мінрегіоном. Строк укладення угоди не повинен перевищувати 45 днів із дня набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України про розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування програм-переможців Конкурсу на відповідний рік.

Видатки державного бюджету на проведення заходів із реалізації проектів і виконання програм переможців Конкурсу здійснюються згідно з рішенням Кабінету Міністрів України, яке приймається на підставі рішення ради Конкурсу та укладених угод.

За технологією "організація конкурсів" здійснюється відбір та оцінювання проектів, які реалізуються на муніципальному рівні [201], в тому числі з міжнародною участю. З основними проектами можна ознайомитися на сайті Державного Фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні: <http://municipal.gov.ua>. Крім того, міські ради також використовують цю технологію щодо проектів, спрямованих на вирішення пріоритетних проблем територіальної громади. Приклади положень про міські конкурси проектів та кращі практики їх реалізації можна знайти на сайтах відповідних міських рад [140; 159; 177; 179; 180; 186; 219].

Застосування *технології "створення муніципальних підприємств (агенцій)"* здійснюється як реалізація проектного підходу щодо координації, технічного, методичного й організаційного забезпечення, моніторингу та інформаційної підтримки реалізації проектів, спрямованих на вирішення пріоритетних проблем територіальної громади. Наприклад, у Дніпропетровській області у межах напряму "Розвиток громад" із червня 2014 року по грудень 2016 року застосовується проектна технологія "Створення агенції регіонального розвитку" [189], метою якої є загальна

координація, технічне, методичне й організаційне забезпечення роботи з формування і реалізації Стратегії розвитку регіону, моніторинг її впровадження, інформаційна підтримка реалізованих проектів.

Очікувані результати цього проекту: забезпечення організаційного супроводу впровадження проектів Плану реалізації Стратегії розвитку регіону; забезпечення пошуку недержавних організацій, залучення позабюджетних (грантових) коштів для впровадження проектів, які є критично важливими для ефективного розвитку регіону; забезпечення моніторингу впровадження та актуалізацію Стратегії.

Ключові заходи проекту: створення організаційних структур Стратегії і забезпечення їх роботи; загальна координація впровадження проектів Плану реалізації Стратегії розвитку регіону, моніторингу та актуалізації Стратегії; залучення позабюджетних (грантових) коштів для впровадження стратегічних проектів; організація та проведення зустрічей, семінарів, навчань щодо питань стратегічного планування із залученням представників міст та районів області; забезпечення висвітлення роботи щодо реалізації Стратегії у ЗМІ.

Застосування *технології "Управління контрактом"* здійснюється на контрактній фазі проекту, яка включає процеси вибору стратегії контрактної діяльності; інформаційно-рекламну роботу; визначення складу, номенклатури і термінів роботи, що залучаються за контрактом суб'єктів; підготовку контрактних пропозицій; вибір контрагентів і постачальників шляхом торгів, конкурсів, тендерів та ін.; підготовку документації на укладання контрактів; контроль за ходом їх виконання; закриття й розрахунок за завершеними контрактами. Отже, ця технологія застосовується також у рамках проектного підходу після конкурсної стадії.

У деяких країнах світу (наприклад, США та Росії) існує державна контрактна система (ДКС), яка є сукупністю процедур та правил, що формують єдиний технологічний цикл забезпечення державних потреб, зокрема регулюють процеси обґрунтування та планування держзамовлення, його розміщення та виконання на основі укладення державних контрактів на постачання товарів, робіт, послуг у рамках виконання публічних зобов'язань держави, закріплених стратегічних пріоритетів розвитку країни та існуючих бюджетних обмежень. Функціонування ДКС передбачає наявність відповідної інституційно-оформленої управлінської організаційно-функціональної структури, правового забезпечення, єдиного інфор-



маційного середовища для моніторингу всіх етапів виконання держзамовлення, що дозволяє перевести цілі і наміри державної політики із декларацій у практичну площину [46].

В Україні відсутня державна контрактна система, а державне замовлення не виконує жодної з названих функцій, хоча законодавством і передбачена можливість його використання як регуляторного інструмента. В країні також діє система державних закупівель як один із елементів контрактної системи. Хоча виконання державного замовлення і здійснюється шляхом укладання контрактів і проведення держзакупівель. Проте на відміну від зарубіжних країн, де останні повністю підпорядковані обслуговуванню першого, в Україні це лише окремий випадок, а системи держзакупівель та держзамовлення відносно автономні одна від одної. Левова частка державних закупівель в Україні здійснюється поза межами державного замовлення і немає з ним нічого спільного [46].

Управління контрактами має здійснюватися з моменту обґрунтування пропозицій до бюджету до моменту початку експлуатації результату виконання державного контракту, зокрема на базі єдиних принципів проектного управління. У ході цього мають бути включені такі функції, як: ідентифікація проблем реалізації контрактів на всіх стадіях його виконання, розробка критеріїв і процедур ухвалення відповідних управлінських рішень; підбір оптимальних організаційних управлінських і фінансових схем виконання контракту з урахуванням специфіки його предмета; вироблення оптимальної для заданого результату форми контракту, включаючи вибір схеми забезпечення якості його виконання; оцінювання ризиків контракту (формування і ведення реєстру і карти ризиків контрактів); контроль і моніторинг виконання контрактів; визначення і застосування корегуючих заходів у випадках негативної оцінки ходу реалізації контракту; ухвалення рішень про накладання штрафних та інших санкцій у разі незадовільного чи неналежного виконання контрактів; облік і паспортизація проектів і контрактів; забезпечення обов'язкової публічності й прозорості ходу виконання контрактів; оцінювання ефективності реалізації контрактів з урахуванням ступеня досягнення очікуваного результату; узагальнення і розповсюдження кращого досвіду формування, розміщення і виконання контракту [46].

Організаційно-функціональну структуру контрактної системи вибудовують виходячи із перелічених функцій. Вона має включати як органи

виконавчої влади (або місцевого самоврядування), так і суб'єкти, безпосередньо причетні до планування, розміщення, виконання, супроводу та експертизи виконання контрактів. Якщо, наприклад, на регіональному рівні виконується декілька контрактів, то доцільно утворити спеціальне агентство (службу) з замовлення. До його компетенції доцільно віднести: планування замовлення із його прив'язкою до пріоритетів регіону, регіональних програм; розробка нормативно-методичного забезпечення, бібліотеці типових контрактів; ведення єдиного реєстру контрактів; ціновий моніторинг; організація єдиної інформаційно-аналітичної системи із відображенням усього процесу реалізації замовлення; здійснення нагляду за виконанням замовлення.

Перспективною формою управління контрактами є проектні технології, які на сьогодні в Україні практично відсутні. Між тим, запровадження проектного підходу дозволить урахувати взаємозв'язок видів робіт у рамках контракту за термінами, змістом, виконавцями, здійснювати оперативний моніторинг і своєчасно реагувати на виникнення ризиків виконання контракту. Використання проектного підходу має передбачати детальне календарне планування, зіставлення альтернативних варіантів досягнення бажаних результатів, оцінювання і управління ризиками, розробку заходів з підвищення якості виконання контракту за наслідками його моніторингу, аудит результатів контракту, залучення незалежної експертизи на етапі приймання робіт. У ході розробки моделі проектного управління слід передбачити можливість залучення до управління контрактом (пакетом контрактів) керуючої (інжинірингової) компанії, на яку слід покласти частину ризиків реалізації контракту [46].

Успіх реалізації контракту залежить від своєчасної ідентифікації проблем його виконання, відхилень від графіка робіт, розробки і вжиття відповідних корегуючих заходів. Тому моніторинг ходу реалізації контракту дозволить суттєво знизити ризики його невиконання. Проведення моніторингу реалізації контракту доцільно забезпечити створенням відповідного єдиного інформаційного порталу регіональної контрактної системи. Невід'ємною складовою порталу повинен стати єдиний реєстр контрактів. У ньому слід відображати інформацію про учасників контракту, сферу спрямованості та предмет контракту, графік виконання, планову фактичну вартість, планові і фактичні результати. На порталі слід також розміщувати нормативно-методичну інформацію про функціонування контрак-

тної системи, бібліотеку типових контрактів, класифікатори продукції для регіональних потреб, представлятися результати цінового моніторингу товарів, послуг, робіт, що становлять предмет закупівлі, вестися реєстр замовників і виконавців, у тому числі із можливістю їх віднесення до "чорних списків" за недобросовісне виконання умов завершення контрактів.

У регіональні контракти доцільно включати порядок приймання проміжних і кінцевих результатів із метою виявлення їх відповідності запланованим параметрам замовлення. З метою забезпечення регулювання порядку приймання результатів спеціалісти [46] рекомендують розробити типові регламенти приймання проміжних і підсумкових результатів контрактів. Вони мають охоплювати процедури внутрішньовідомчої взаємодії, організації і порядку діяльності приймальних комісій, випадки і порядок обов'язкового залучення технічного аудиту і незалежної експертизи.

Ефективність виконання контрактів, на думку спеціалістів, значною мірою залежить від професійних якостей відповідальних осіб, які б володіли знаннями, вміннями та навичками з управління контрактами, в тому числі на основі проектного підходу, з урахуванням регіональної специфіки.

Застосування *технології "система ваучерів"*, яка ще має назву "система грантів", в Україні набула популярності в останні роки. Наприклад, систему малих грантів (ваучерів) для організаційного розвитку організацій громадянського суспільства в Україні було започатковано міжнародною організацією Pact Inc у рамках програми UNITER з підтримки організаційної спроможності ОГС. Система виявилась затребуваною серед користувачів та отримала подальшу підтримку USAID та SIDA, а також від Проекту USAID "Покращення послуг у сфері ВІЛ/СНІД серед представників груп найвищого ризику в Україні". З 2012 року систему малих грантів адмініструє Ініціативний центр сприяння активності та розвитку громадянського почину "Єднання".

В Україні за технологією системи ваучерів функціонує Платформа організаційного розвитку [ngomarket.org.ua](http://ngomarket.org.ua), яка пропонує організаціям громадянського суспільства можливість підвищення свого організаційного потенціалу завдяки навчанню, консультаціям та іншим послугам, які можна отримати від спеціалістів із різних питань організаційного розвитку зміцнювати як основні організаційні спроможності, так і отримати спеціальні навички.

Платформа ngomarket.org.ua має можливість надати підтримку організаціям громадянського суспільства у вигляді міні гранту на оплату послуг, спрямованих на зміцнення як основних організаційних спроможностей, так і отримання спеціальних навичок, які дозволяють ОГС ставати більш ефективними, незалежними та життєздатними.

На даний момент доступні такі гранти з організаційного розвитку: гранти з організаційного розвитку ОГС [147];

гранти для розвитку організаційних та технічних спроможностей у сфері ВІЛ/СНІД [148].

Під організаційним розвитком слід розуміти розвиток чотирьох спроможностей [140].

*Технічні спроможності* – це спроможності, які лежать у безпосередній сфері діяльності організації. Це і підвищення якості послуг, які організації надають своїм цільовим групам, і утвердження стандартів, за якими працюють організації, і розвиток компетенцій у певному напрямі діяльності організації.

Наприклад, якщо організація працює в сфері захисту прав людини, то до технічної спроможності може відноситись розширення знань у сфері прав людини, формування навичок захисту прав людини, використовуючи різноманітні підходи та механізми.

*Організаційні спроможності* – це спроможності, необхідні для сталого, послідовного та надійного виконання організацією своєї місії та завдань. Ці спроможності передбачають розвиток систем і структур урядування та управління організацією, фінансовий менеджмент, розвиток людського капіталу, мобілізацію ресурсів тощо.

Наприклад, якщо організація працює в сфері прав людини, то до організаційної спроможності може відноситись покращення процесів роботи органів правління, управління організацією, проектного менеджменту, зміцнення здібностей мобілізувати фінансові або людські ресурси на захист прав людини тощо.

*Адаптивні спроможності* – це спроможності, які фокусуються на здатності організації реагувати на політичні, соціально-економічні, культурні зміни, що впливають на середовище, в якому працюють організації. Важливими навичками для спроможностей адаптуватись є стратегічне та операційне планування, навички проведення оцінювання і аналізу, планування діяльності на основі результатів оцінки тощо.

*Спроможність впливати* – це спроможність організацій впливати на середовище, в якому вони працюють. Такі спроможності включають навички адвокації, ведення переговорів, комунікації, розвиток співпраці та партнерства всередині сектору та з "акторами" з інших секторів.

Наприклад, якщо організація працює в сфері захисту прав людини, то спроможність впливу буде означати здатність впливати на прийняття рішень, залучати партнерів із різних секторів суспільства для вирішення тієї чи іншої проблеми.

Найбільшій розповсюдженості в Україні отримала система малих грантів (ваучерів) у сфері освіти та підвищення кваліфікації. Так, за цією технологією можна подати заявку до проекту UNITER (підтримка українського громадянського суспільства), щоб отримати ваучер на організаційний розвиток неурядової організації [138].

Отримати ваучер організаційного розвитку може будь-яка організація громадянського суспільства (ОГС) України незалежно від того, чи є вона грантоотримувачем проекту UNITER. Процедура отримання ваучера організаційного розвитку включає декілька етапів, а саме: 1) ОГС проводить аналіз потреб в організаційному розвитку та заповнює план індивідуального розвитку, який подається в проект UNITER; 2) розгляд заявки проектом та надання відповіді організації про отримання ваучера; 3) пошук організацією, яка отримала ваучер постачальника послуг/провайдера через сайт "Розвиток ОГС"; 4) підписання угоди про отримання ваучера; 5) отримання послуги та звіт організації про отриману послугу; 6) перевірка звіту та перерахування коштів провайдеру [160].

Дослідження, що були проведені в рамках проекту UNITER (у ході дослідження було опитано 55 ОГС, 10 провайдерів послуг, 4 донорських організацій та програм технічної допомоги, що підтримують розвиток ОГС та співробітники проекту UNITER), показали, що всі опитані позитивно оцінюють систему ваучерів. Респонденти зазначають гнучкість системи, можливість самостійно визначати тему послуги, обирати провайдера, зручний для організації час і місце отримання послуги та можливість залучити до отримання послуги як всю команду організації, так і її партнерів. Вузькими місцями системи ваучерів респонденти відзначили недостатню поширеність інформації про ваучерну систему, складність апікаційних форм, нечіткість процедури отримання ваучерів та, часто, обмеженість коштів на покриття послуг провайдера [160].

Під час проведення дослідження було виявлено, що більшість опитаних не розуміють мети та завдань ваучерної системи. На думку опитаних, на даний момент, система ваучерів орієнтована на організації "середнього" рівня. Організації з невеликих міст і сільських районів та новостворені організації не отримують достатньо інформації про систему ваучерів, не розуміють що таке і для чого потрібен організаційний розвиток і не спроможні заповнити індивідуальний план організаційного розвитку, хоча вони найбільш потребують підтримки свого розвитку та для кого система ваучерів і задумувалась. Для сильних організацій система ваучерів є нецікавою [160].

Більшість респондентів дослідження вважають ваучерну систему більш інноваційною, орієнтованою на потреби споживача, ефективною у порівнянні із традиційною системою навчання, але відмічають неспроможність значної частини ОГС визначити свої потреби, і відповідно правильно визначити тематику необхідних послуг та обмежену лише до надання послуги роль провайдера. Разом із тим, на думку деяких респондентів, ваучерна система та традиційна система навчання виконують різні функції та не можуть замінити одне одного [160].

Застосування *технологій електронного урядування* можна вважати найбільш прогресивною у разі публічного управління як на рівні держави, так і на регіональному рівні формою організації державного управління, яка за рахунок широкого застосування новітніх ІКТ забезпечує якісно новий рівень відкритої взаємодії держави та суспільства, надання повного комплексу державних послуг для всіх категорій громадян та суб'єктів господарювання.

Упровадження електронного урядування передбачає реалізацію послідовного, комплексного та індивідуалізованого підходу до надання державних послуг та інформації для населення. Це означає структурну перебудову функціонування державних органів і їх взаємодії з громадянами, організаціями та власними співробітниками.

Упровадження електронного урядування є складним процесом, що вимагає значних фінансових витрат і вирішення цілого комплексу взаємозалежних політичних, правових, адміністративних і технологічних проблем тощо.

*Метою* впровадження електронного урядування в Україні є розвиток електронної демократії задля досягнення європейських стандартів

якості електронних адміністративних послуг, відкритості та прозорості влади для громадян, представників бізнесу та громадських організацій. Мова йде не про інформатизацію наявної моделі державного управління, а про використання можливостей ІКТ для переходу до нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян, що передбачає:

підвищення якості та доступності державних послуг для громадян, спрощення процедур та скорочення адміністративних витрат;

підвищення якості адміністративних та управлінських процесів, забезпечення контролю за результативністю діяльності органів виконавчої влади з одночасним забезпеченням належного рівня інформаційної безпеки;

забезпечення відкритості інформації про діяльність органів виконавчої влади, розширення доступу до неї та надання можливості безпосередньої участі громадян та інститутів громадянського суспільства у процесах підготовки та експертизи проектів рішень, які приймаються на всіх рівнях державного управління;

забезпечення прав громадян на доступ до всіх видів відкритої державної інформації, що має індивідуальну та суспільну значущість;

залучення громадян до участі у державних справах;

вдосконалення технології державного управління;

подолання інформаційної нерівності;

організація надання послуг юридичним та фізичним особам в інтегрованому вигляді дистанційно – через мережу Інтернет та інші засоби;

перебудова відносин із громадянами;

надання громадянам можливості навчатися протягом всього життя;

сприяння розвитку економіки;

системоутворююче законодавче забезпечення.

Електронне врядування надає такі переваги установам, які їх упроваджують.

1. *Відкритість і широке охоплення.* Установи є відкритими, оскільки Інтернет-послуги базуються на існуючих у комп'ютерних мережах стандартах і доступні всім громадянам у будь-який час.

2. *Орієнтація на потреби споживачів.* Установи, що взяли на озброєння Інтернет-технології, найкраще фокусуються на потребах громадян. Використання системи управління відносинами з громадянами (*citizen relationship management systems*), організації можуть стежити за

проходженням інформації, отриманої від громадян, і аналізувати її для надання якісних, оперативних і персоналізованих послуг. Додаткові можливості та двосторонній обмін інформацією залучають до використання Інтернет-послуг дедалі більш юридичних і фізичних осіб.

3. *Інтеграція послуг.* Бізнес-процеси всіх публічних установ представлені в Інтернет-мережі як єдина інтегрована система;

4. *Партнерство між державою та приватним сектором.* Багатьом державним установам бракує досвідчених працівників, здатних здійснювати експертизу та управління проектами з автоматизації державних установ. Для підвищення якості послуг, швидкого й ефективного впровадження порталів державних служб вони налагоджують партнерство з приватним сектором.

У західному сприйнятті електронний уряд складається з трьох основних модулів:

G2G – *government to government* (уряд – урядові), G2B – *government to business* (уряд – бізнесу), G2C – *government to citizens* (уряд – громадянам), і включає численні прикладні елементи. Серед них – вільний доступ громадян до державної інформації; переведення державних органів на безпаперове діловодство; планування для всіх державних органів показників ефективності роботи на рік і регулярний їх контроль, який здійснюється і парламентом, і громадянами; запровадження в державних органах пластикових карток для ідентифікації державних службовців, виплати їм зарплати та інших виплат; перенесення в інформаційні мережі більшості стандартних трансакцій між державою та громадянами чи бізнесом тощо.

Єдиний інформаційний простір України включає: національні системи; міжгалузеві системи; відомчі системи.

На сьогодні до національних систем відносять: законодавчу систему; комунікаційну інфраструктуру; інфраструктуру цифрового підпису і документообігу; електронний уряд.

До міжгалузевих систем можна віднести: електронний паспорт; електронні ідентифікаційні картки: державні, регіональні, бізнес-вживання; уніфіковані стандарти; єдині реєстри.

До найбільш розвинених відомчих систем можна віднести: електронну податкову службу; електронну митницю; електронний земельний кадастр; електронне право; електронне голосування.



В останні роки увага з боку органів влади до технології електронного врядування збільшилася. Так, у листопаді 2014 року був опублікований проект Зеленої книги з електронного урядування в Україні [199], в якому проаналізований стан розвитку електронного урядування в Україні та надані рекомендації щодо реалізації державної політики у сфері розвитку електронного урядування в Україні.

"Зелена книга" – це документ, який використовується урядами демократичних країн для декларування та обговорення головних напрямів та змісту державної політики у тій чи іншій сфері, узгодження їх з громадськістю та бізнесом. Найближчим еквівалентом зазначеного документа у вітчизняних реаліях є "доктрини", "концепції" та "стратегії", що визначають існуючі проблеми, напрями, цілі та завдання, на реалізацію яких спрямовується державна політика, а також очікувані результати від їх реалізації. Близькими за своєю сутністю теж є "щорічні доповіді" про стан та перспективи розвитку окремої галузі та "аналітичні довідки", які обґрунтовують доцільність ухвалення певних стратегічних рішень. Головною особливістю "Зеленої книги" є те, що цей документ із реалізації державної політики передуює розробці конкретних нормативно-правових актів та ухваленню рішень і передбачає попереднє ретельне вивчення та відкрите публічне обговорення ключових проблем у тій чи іншій сфері державної політики, а також способів їх вирішення. Конкретні рішення органів влади, у тому числі нормативно-правові акти, розробляються та ухвалюються на виконання тієї державної політики, яка викладена у "Білій книзі", що розробляється за результатами "Зеленої книги". Таким чином забезпечується цілісність, системність та послідовність у проведенні державної політики, прозорий та відкритий до пропозицій зацікавлених сторін процес її підготовки [199].

Застосування інструментів електронного урядування сприятиме вирішенню головних проблем української держави:

непрозорість, закритість, високий рівень корумпованості органів влади;

формування механізмів децентралізації, демократичного контролю та участі громадян у розробці та реалізації державної політики;

повернення довіри громадян до інститутів та посадовців державної влади та місцевого самоврядування.

За результатами міжнародної оцінки розвитку електронного урядування "*United Nations E-Government Survey 2014. E-Government For The Future We Want*" (проводиться раз на два роки), Україна у 2014 році посіла 87-ме місце серед 193 країн-членів Організації Об'єднаних Націй [199].

Разом із тим, в Україні поступово складаються необхідні передумови для розвитку електронного урядування. Так, за різними оцінками, абонентами Інтернету в країні є від 19 до 24 млн осіб, 29 % із яких постійно відвідують сайти органів влади та місцевого самоврядування [199].

Усі центральні органи виконавчої влади, обласні державні адміністрації, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації мають офіційні веб-сайти. Відсоток підключених до мережі Інтернет робочих місць в апараті та структурних підрозділах обласних державних адміністрацій складає 92, у районних державних адміністраціях – 65. Система електронного документообігу в апаратах адміністрацій, за даними відповідного опитування, впроваджена в усіх областях та у м. Києві, крім Запорізької, Київської, Кіровоградської та Тернопільської областей [199].

Основними напрямками реалізації державної політики у сфері розвитку електронного урядування в Україні відповідно до проекту Зеленої книги [199] є:

забезпечення інтеперабельності та електронної взаємодії інформаційних систем органів влади;

розвиток електронних послуг;

розвиток інфраструктури відкритих даних;

становлення електронної демократії в Україні;

зміцнення довіри в он-лайн середовищі.

Отже, розвиток електронного урядування в сучасній Україні є потужним євроінтеграційним чинником, який надає дієвий імпульс гармонізації взаємодії органів влади з громадянами, громадськими організаціями, бізнесом та іншими органами влади відповідно до вимог та стандартів Європейського Союзу.

## **Контрольні запитання**

1. Яку роль відіграє зміна менталітету муніципальних службовців щодо використання можливостей застосування елементів концепції *new public management* і *public governance* в містах України?

2. Які можливості існують в Україні щодо застосування технології "організація конкурсів"?
3. У чому проявляється специфіка застосування технології "створення муніципальних підприємств (агенцій)"?
4. Які проблеми існують під час застосування технології "система ваучерів"?
5. Яку роль відіграє "Зелена книга" з електронного врядування?

### **Контрольні запитання для самостійної роботи**

1. Визначте особливості зміни менталітету муніципальних службовців.
2. Охарактеризуйте можливості застосування технології "організація конкурсів".
3. Охарактеризуйте можливості застосування технології "створення муніципальних підприємств (агенцій)".
4. Охарактеризуйте можливості застосування технології "управління контрактом".
5. Охарактеризуйте можливості застосування технології "система ваучерів".
6. Надайте приклади елементів концепції *new public management* і *public governance* в містах України.

# Глосарій

**Автократія** (від грец. *autos* – сам і *cratos* – влада) – це форма політичного режиму держави, де вища державна влада належить одному суб'єкту (главі держави), що є джерелом та носієм суверенітету державної влади і який має вищу законодавчу, виконавчу та судову владу.

**Авторитаризм** (від лат. *auctoritas* – влада, вплив, воля) – це тип правління і політичного режиму, за якого володарі вимагають безперечної покори підлеглих.

**Адміністративна культура** (від англ. *administration*) – це система вмій, навичок, цінностей, переконань, ділових принципів, норм поведінки, які характеризують рівень адміністративної діяльності.

**Адміністративна культура державного службовця** – це різновид професійної управлінської культури, що характеризує ступінь розвитку фахових знань, умій та навичок, необхідних для виконання державним службовцем організаційно-розпорядчих та контрольних функцій.

**Адміністративна реформа** (від англ. *administrative reform*) – це вид державно-управлінської реформи, щодо змісту якої існує три основні тлумачення. Перше, вузьке, тлумачення зводить адміністративну реформу виключно до перетворень виконавчої влади, зокрема її організаційної структури, функцій, форм і методів діяльності, кадрового забезпечення, а також взаємовідносин із місцевим самоврядуванням. Згідно з другим тлумаченням, адміністративна реформа розглядається дещо ширше, як комплекс реформаторських заходів, що охоплює зміни за такими напрямками: структура системи органів виконавчої влади та розподіл функцій у ній; форми і методи діяльності органів виконавчої влади; державна служба; контроль у системі виконавчої влади; адміністративна юстиція; адміністративне законодавство. У третьому, широкому, тлумаченні адміністративна реформа передбачає реформування публічної адміністрації, зокрема зміни системи виконавчої влади, перетворення системи місцевого самоврядування, модернізацію адміністративно-територіального устрою, удосконалення співвідношення централізації та децентралізації, реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, розвиток системи зовнішнього, передусім судового, контролю за органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, пререгляд взаємовідносин цих органів із громадянами.

**Адміністративний контроль** (від фр. *contrôle* – перевірка, від старофр. *contre-rôle* – список, що має дублікат для перевірки) – це діяль-

ність адміністративних органів стосовно запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать установленим державою нормам і правилам.

**Адміністративний ресурс** (від англ. *administrative resource*) – це наявні в системі державного управління засоби, механізми, владні повноваження та людські ресурси, що залучають для підвищення ефективності функціонування державних інституцій і створення додаткової суспільної вартості.

**Адміністративно-командне управління** – це організуючий, регулюючий та контролюючий вид діяльності (вплив) держави, для якого характерна централізація влади, управління усіма сферами суспільних відносин, надмірна регламентація та бюрократизація всіх сфер суспільного життя.

**Активне виборче право** – це право громадян обирати представників у представницькі органи влади, виборних посадових осіб, а також брати участь у референдумах.

**Антикризове управління** (від англ. *crisis management*) – це процес застосування комплексу взаємопов'язаних заходів, спрямованих на соціально-економічне оздоровлення фінансово-господарської діяльності індивідуального підприємця, компанії, галузі чи держави загалом, що передбачає створення умов для виходу з кризової ситуації та формування механізмів попередження і запобігання кризовим явищам у майбутньому.

**"Біла книга"** (від англ. *white paper* – буквально: білі папери) – це авторитетне видання у сфері управління, яке зорієнтоване на конкретне питання або проблему. Це назва опису різних типів офіційних звітів чи доповідей (найчастіше державних органів влади), яка використовується для підкреслення їх авторитетності. Зазвичай це довідкові документи, в яких міститься дослідження або аргументи з конкретного питання, та викладено план дій.

**Благодійні організації** – це недержавні організації, головною метою яких є здійснення благодійної діяльності в інтересах суспільства або окремих категорій.

**Блокування політичне і виборче** (від фр. *bloc* – об'єднання, союз) – це об'єднання політичних партій, громадських організацій, груп людей, які домовляються про узгодження дій для досягнення спільних цілей.

**Бюрократизм** – це ненормальність, хвороба системи управління, панування канцелярії, формалістики, домінування букви інструкції наказу над суттю справи.

**Бюрократія** (від фр. *bureau* – канцелярія, зелене сукно, яким покривають стіл посадових осіб державних канцелярій, і гр. *cratos* – влада, панування, буквально – панування апарату управління) – це система управління, в якій влада належить адміністрації чиновників.

**Вибори** (від англ. *election*) – це передбачена конституцією та законами форма прямого народовладдя та участі громадян у політичному житті демократичних країн.

**Виборча кампанія** (від англ. *electoral campaign* – виборча кампанія) – це політико-правова діяльність політичних партій, виборчих блоків партій, кандидатів на виборах, пов'язана з формуванням органів державної влади та місцевого самоврядування.

**Виконавча влада** (від англ. *executive (administrative) power*) – це влада, що забезпечує безпосереднє управління державними справами.

**Відповідальність державної влади** як покладений на державу обов'язок відповідати за управління суспільством існує у двох вимірах: 1) перед міжнародним співтовариством, насамперед на основі міжнародних договорів та інших норм міжнародного права; 2) перед громадянами.

**Віче** (від старослов'янськ. *въче* від дієслова "віщати") – це народні збори територіальної громади населеного пункту чи регіону, через який народ проявляє свою волю у прийнятті важливих державних рішень.

**Владоздійснення** – це функція органів державної влади, що здійснюється ними стосовно громадян держави, громадянського суспільства шляхом правозастосування та інших форм адміністративної практики у формі забезпечення виконання норм закону, реалізації цілей, завдань і функцій держави.

**Волюнтаризм** (від лат. *voluntas* – воля) – це політика, соціально-політична практика, що не зважає на об'єктивні закони історичного процесу, з реальними умовами і можливостями, а здійснювана залежно від суб'єктивних і довільних рішень політичних лідерів.

**Врядування** – термін, що використовується у теорії державного управління для позначення кількох близьких за змістом, але не ідентичних понять. *Врядування* тлумачиться як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, які створюють сприятливі політико-правові і фінансові передумови, з приватним сектором, що генерує робочі місця і забезпечує доходи, та громадянським суспільством, яке мобілізує внутрішні ресурси задля досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку. В іншому значенні *врядування* постає як самостійне вирішення (вряд-

жання) народом, окремими спільнотами (територіальними, етнонаціональними) питань своєї життєдіяльності відповідно до їх суверенної волі. *Врядування* може розглядати як "правління" і як "скерування" тощо.

**Громадське обговорення** – це процедура виявлення громадської думки з метою її врахування під час прийняття управлінських рішень органами виконавчої влади, безпосередня форма проведення консультацій з громадськістю.

**Громадський сектор** – це сфера громадської діяльності, яку здійснюють утворені за власною ініціативою громадян добровільні об'єднання, що є недержавними (утворюються і діють незалежно від волі органів влади чи посадових осіб), неполітичними (не прагнуть до здобуття влади) і неприбутковими (не отримують прибуток для його перерозподілу між учасниками організації), а працюють заради загального добра та суспільного інтересу.

**Громадське об'єднання** – це добровільне, самокероване, некомерційне формування, створене з ініціативи громадян, що об'єдналися на основі спільності інтересів для реалізації загальних цілей, указаних у статуті суспільного об'єднання, і законно реалізують право на свободу асоціації.

**Громадські організації** – це добровільні масові об'єднання громадян, що виникають унаслідок їхнього волевиявлення на основі спільних інтересів і завдань. Характеризуються чіткою структурою і створюються для задоволення і захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

**Громадські рухи** – це важливий структурний елемент політичної організації суспільства, тип формальних недержавних інститутів, що створюються для задоволення різних суспільних потреб та інтересів, реалізація деяких тісно пов'язана із впливом на центри політичних рішень.

**Громадської думки опитування** (від англ. *opinion polls*) – це метод збору інформації, вивчення стану громадської свідомості, один із основних методів дослідження у соціології й соціальній психології, низці інших наук, у багатьох випадках є джерелом інформації про досліджувані процеси.

**Громадянин** (від англ. *citizen*; лат. *civitas*) – це особа, яка належить до постійного населення певної держави, має нормативно закріплений статус, користується захистом держави у межах її території, так і поза нею.

**Громадянська культура** – це різновид політичної культури, її вищий щабель. Вона передбачає, що суб'єкти політичного процесу у своїй

діяльності керуються, насамперед, інтересами всього суспільства і саме йому підпорядковують свої часткові, корпоративні цілі, що дії цих суб'єктів спрямовуються на дотримання громадянського консенсусу і здійснюється в межах правової держави.

**Громадянське суспільство** (від англ. *civil society*) – 1) самоорганізована й саморегульована, автономна сфера публічного життя, у якій функціонують добровільні громадські об'єднання, виникають суспільно значущі ініціативи, формується соціальний капітал (довіра, норми, мережі і навички соціальної взаємодії та солідарності) і, за потреби, "виставляються" вимоги політичним суб'єктам та структурам державної влади; 2) суспільство загалом, що має розвинену сферу громадського життя, активне й соціально відповідальне громадянство, під впливом яких якісно змінюється поведінка всіх соціальних акторів, котрі стають більш відданими суспільним інтересам, відповідальними та здатними до компромісу й толерантності.

**Громадянські права** (від англ. *civil rights* – права громадян, громадянські права) – це одна з категорій (груп) універсально визнаних прав людини (поряд із економічними, соціальними та культурними правами і правами на об'єднання), система норм, створених із метою захисту та охорони основних цінностей та потреб людей від втручання держави.

**Гуманізм** (від лат. *humanus* – людський, людяний) – це система соціально-філософських, соціально-духовних поглядів, що відображає визнання цінності людини як вищої мети та результату життєдіяльності суспільства.

**Грант** (від англ. *grant* – дарувати, давати: дотацію, субсидію, стипендію, задовольняти прохання) – це вид субсидій; надається меценатом або меценатською організацією (грантодавцем) набувачу меценатської допомоги на безкомпенсаційній основі для реалізації цілей (для здійснення конкретних проектів у галузі науки, культури, освіти), визначених програмою (проектом) меценатської діяльності, а невитрачені кошти після завершення програми (проекту) повертаються грантодавцеві.

**Деконцентрація** (від лат. *de* – заперечення, *cocentratio* – зосередження) – це розосередження. У державному управлінні має два основних значення: 1) процес передачі обмежених владних повноважень на місце, який дозволяє збалансувати відносини в системі "центр – периферія", шляхом перерозподілу частини функцій, повноважень і сфер впливу в середині виконавчих структур; 2) модель територіального управління, яка відображає особливий тип розподілу владних повнова-



жень між центром прийняття управлінських рішень та його територіальним представництвом. Відзначається жорсткою ієрархічністю, однак, на відміну від абсолютної централізації, все ж передбачає наділення території мінімальним рівнем управлінської автономії без права на самоврядування.

**Делегування повноважень** (від англ. *delegation of powers* – делегування повноважень) – це передача функцій та компетенції із вирішення певного державно-управлінського питання від одного суб'єкта управління (органу чи посадової особи) іншому суб'єкту із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання та збереження за ним дійового контролю за реалізацією делегованих повноважень.

**Демократизація** – це процес становлення (поступового утвердження) принципів демократії в країні або низці країн, послідовне формування і розвиток демократичного ладу. *Демократизація* передбачає зміни в політичній системі, що включають у себе визнання і закріплення політичних прав громадян, інституціоналізацію плюралізму і змагальності політичних сил у боротьбі за владу, вільні та чесні вибори, за результатами яких визначається склад уряду.

**Демократизація державного апарату** – це залучення громадян до реалізації своїх прав щодо управління державними справами та здійснення публічно-правового контролю за виконанням завдань, функцій і повноважень органів державної влади з метою забезпечення законності, політичної, соціальної та економічної ефективності їх діяльності, запобігання бюрократизму, і корупції.

**Демократичного врядування принципи** – це комплекс рекомендованих вимог, норм і правил управлінської діяльності з огляду на певне бачення системи суспільного устрою й сучасну парадигму публічного управління; сукупність вимог і положень щодо формування й упровадження політик, які створюють засади демократичного, добровільного й повторного їх застосування в публічній управлінській діяльності з метою наближення до певної еталонної моделі побудови й реалізації сучасної влади, орієнтованої на людину.

**Демократія** (від гр. *δημος* – народ і *κρατος* – влада; у буквальному перекладі з давньогрецької – "народовладдя") – це спосіб здійснення влади, організації суспільства й управління суспільними справами за участю й в інтересах народу.

**Державна влада** – це політико-правове явище, сутність якого полягає в тому, що виражаючи хоча б формально волю всіх громадян дер-

жави, вона (влада) здійснює спрямовуючий, організуючий, регулюючий вплив на суспільство.

**Державне управління** – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

**Державний апарат** – це публічно-правова інституційна система органів державної влади, їх підрозділів і посад, віднесених до державної служби.

**Децентралізація** (від лат. *de* – заперечення, *centralize* – центральний) – це спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї.

**Диктатура** – це форма державного правління, під час якого вся повнота державної влади належить одній особі – диктатору, групі осіб або одному соціальному прошарку.

**Дискредитація влади** (від франц. *discrediter* – "підривати довіру") – це процес руйнації довіри до влади у суспільній свідомості.

**Дискримінація** – це будь-яке розходження, виняток або перевага, що заперечує або зменшує рівне здійснення прав.

**Діалог політичний** – це постійні конструктивні переговори сторін, узгодження позицій та спільне вирішення політичних проблем.

**Діяльність політична** – це специфічний вид людської діяльності, спрямований на досягнення в суспільстві згоди та консенсусу шляхом регулювання та збалансування інтересів і відносин між соціальними (національними) групами, політичними суб'єктами, які відображають їх інтереси, з одного боку, та між ними й державними інституціями – з іншого.

**Доктрина політична** (від лат. *doctrina* – учення) – це систематизоване філософське, політичне чи ідеологічне вчення, сукупність принципів, концепцій.

**Дорожня карта** – це наочне подання покрокового сценарію розвитку об'єкта – певної технології, бізнесу, компанії, цілої галузі, індустрії, а також плану досягнення політичних, економічних, соціальних тощо цілей, наприклад, урегулювання міжнародних конфліктів, співробітництво в певній галузі, боротьби з корупцією тощо.

**Дуалізм виконавчої влади** (від лат. *dualis* – двоїстий) – це розподіл повноважень виконавчої влади між президентом та його адміністрацією і між прем'єр-міністром та урядом, що характерний для республік змішаного типу, де існують всенародно обраний президент та відповідальний перед парламентом уряд.

**Електорат** (від лат. *elector* – виборець) – це населення, яке формує владу в результаті виборів; частина виборців, які голосують за певну партію на парламентських, президентських або місцевих виборах.

**Електронне урядування** (від англ. *e-government*) – це використання нових інформаційних та комунікативних технологій в органах державного управління для вдосконалення його функціонування та надання електронними засобами адміністративних послуг усім категоріям громадян та приватним структурам, а також їх інформування про роботу державних органів, що робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадян і бізнесових структур з офіційними установами.

**Електронні адміністративні послуги** – це адміністративні послуги, реалізація яких здійснюється засобами інформаційно-комунікаційних технологій.

**Загальне виборче право** – це право особи (у більшості держав – громадян) обирати і бути обраним на виборах до представницьких органів або на виборні посади.

**Закон** – це нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, який регулює найбільш важливі суспільні відносини та приймається в особливому порядку органом законодавчої влади або громадянами держави на референдумі.

**Законність** – це система юридичних правил, норм, засобів і гарантій із відповідними їм державними структурами, покликана забезпечувати практичну реалізацію законів та інших правових актів.

**Законодавча влада** – це відокремлена в умовах поділу влад гілка влади, делегована народом своїм представникам у парламенті державна влада, що має виключне право приймати закони.

**Законодавчий процес** – це нормативно-регламентований порядок діяльності, спрямованої на створення закону. Це процедура ухвалення закону, яка складається з визначених стадій: подання до законодавчого органу проекту закону, його розгляду, прийняття, підписання закону главою держави, офіційного оприлюднення та набрання законом чинності.

**Залучення громадян** (від англ. *public involment*) – це забезпечення участі громадян в управлінні державними та місцевими справами за іні-

ціативою органів державної, виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

**Захист прав та свобод людини і громадянина:** 1) відновлення порушеного правового статусу, притягнення порушників до юридичної відповідальності; 2) заходи, що призводять до відновлення порушених прав неправомірними діями і відповідальності особи, яка вчинила ці правопорушення; 3) система правових засобів, спрямованих на захист прав людини під час скоєння певного правопорушення чи об'єктивно-протиправного діяння; 4) матеріальне і процесуальне суб'єктивне право правоохоронного спрямування, яке виникає у момент порушення суб'єктивного права потерпілого і впливає з конституції держави.

**Звернення громадян** – це особисті або групові (колективні) звернення громадян у письмовій чи усній формі до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, до засобів масової інформації та посадових осіб.

**"Зелена книга"** (від англ. *green paper*) – у термінології Європейської Спільноти найвідоміша форма урядових документів для проведення широких консультацій стосовно чітко визначених галузей державної політики в демократичних країнах, опрацювання відповідних законодавчих ініціатив та пропозицій, а підготовка її, поряд із Білою книгою – вимога ЄС для країн-кандидатів.

**Кабінет Міністрів (Уряд)** (від англ. *Cabinet of Ministers (Government)*) вищий орган у системі виконавчої влади; колегіальний орган, який спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

**Керівництво політичне:** 1) діяльність, спрямована на визначення системи цілей і завдань, формування політичної стратегії та політичної тактики на основі аналізу реальних політичних процесів і прогнозування політичного розвитку; 2) узгодження діяльності соціальних груп та інститутів, усіх членів суспільства, управління державою, діяльністю партій, громадських організацій; 3) визначення стратегічного напрямку розвитку держави, політичної системи, суспільства і вибір засобів здійснення основних завдань та цілей загальнодержавного і загальногромадянського значення, їх найважливіших принципів і шляхів досягнення; 4) сукупність осіб або органів, наділених повноваженнями розробляти стратегію і тактику та організувати, спрямувати й коригувати поточну політичну діяльність або безпосередньо, або через ієрархічно підпорядковані ступені політичного керівництва чи апарат; 5) діяльність із реалізації стратегіч-

них і тактичних планів, управління поточними політичними процесами з одного центру; 6) процес, що здійснюється у конкретних умовах політичного життя суспільства і спрямований на реалізацію політичної діяльності засобами, механізмами та інструментами політичної влади.

**Клієнт публічної послуги** (від англ. *public service's client*) – це організація або особа, яка отримує публічну послугу.

**Коаліційний уряд** (від лат. *coalitio* – союз, угода) – це сформований на основі угоди уряд, посади в якому розподілені між членами різних партій.

**Коаліція** (від лат. *coalitio* – союз, *coalitis* – об'єднаний): 1) об'єднання, союз на добровільних засадах для досягнення спільних цілей, завдань, планів та інтересів; 2) союз, угода політичних партій для спільної участі у виборах і/або утворення уряду з представників цих партій (так званий коаліційний уряд); 3) політичний або військовий союз держав для здійснення спільних економічних, політичних, соціальних інтересів або інших питань міжнародних відносин.

**Комітет** (від франц. *komite*, від лат. *committere* – доручати, довіряти): 1) орган державної влади спеціальної компетенції; 2) постійний орган парламенту (при однопалатному парламенті) або однієї з палат парламенту (при двопалатному парламенті); 3) виконавчий орган представницьких органів місцевого самоврядування (рад тощо); 4) виборчий керівний орган політичної партії або громадської організації; 5) міжнародний орган або орган міжнародних організацій.

**Компетенція органу державної влади** – це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, яке може вирішувати цей орган, сукупність функцій та повноважень органу з усіх встановлених для нього предметів ведення.

**Комунікація** (від лат. *communicare* – роблю загальним, зв'язую, спілкуюсь) – це змістовний аспект соціальної взаємодії; акт або процес взаємодії між двома чи більше соціальними об'єктами шляхом безпосереднього спілкування й обміну інформацією з використанням відповідних засобів.

**Контроль у державному управлінні** (від англ. *public administration control*) – це одна із найважливіших функцій державної влади та управління, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, поставленими перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі й попередити їх, оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданнями, що поставлені перед ними.

**Концепція демократичного врядування** – це система наукових поглядів на управління суспільним розвитком, що відображає парадигмальні зміни в теорії і практиці державного управління, зокрема: переорієнтацію державно-управлінської системи на людину як вищу ціль; розуміння держави як основного політичного інституту суспільства, сформованого суспільством і підконтрольному йому; тлумачення управління суспільним розвитком як процесу самоорганізації.

**Корупція** (від лат. *corruption* – підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб) – це використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей.

**Культ особи** (від лат. *cultus* – поклоніння, шанування) – це безмірне звеличення окремої особи (як правило, державного діяча), сліпе поклоніння, а іноді обожнювання людини, яка займає найвище становище в ієрархії політичної чи релігійної влади, надмірне перебільшення заслуг, функцій і ролі лідера.

**Легітимність** (від лат. *legitimus* – згідний із законами, законний, правомірний) – це політико-правове поняття, що означає позитивне ставлення жителів країни, великих груп, громадської думки (зокрема і зарубіжної) до інститутів влади, що діють у конкретній державі, визнання їх правомірності.

**Лібералізм** (від лат. *liberalis* – вільний) – це політична та ідеологічна течія, що об'єднує прихильників парламентського ладу, приватної власності, вільного підприємництва і демократичних свобод.

**Лобізм** (від англ. *lobby* – кулуари) – це діяльність соціальних груп, які відстоюють свої інтереси, тиск груп на органи законодавчої і виконавчої влади.

**Менеджмент** (за оксфордським словником англійської мови) – це спосіб, манера спілкування з людьми; влада та мистецтво управління; уміння особливого роду й адміністративні навички; орган управління, адміністративна одиниця; інтегральний процес, за допомогою якого професійно підготовлені спеціалісти формують організації і управляють ними шляхом постановки цілей і розробки способів їх досягнення.

**Міністерство** (від лат. *ministro*, що означає керую, служу) – це центральний орган виконавчої влади, який здійснює державне управління в певній галузі чи сфері життя.

**Місцева ініціатива** – це форма безпосередньої участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні, офіційна письмова пропозиція з питань, які мають важливе значення для територіальної громади, внесена у встановленому порядку до відповідного органу місцевого самоврядування для розгляду та прийняття рішення в межах їхньої компетенції.

**Місцевий референдум** – це інститут безпосередньої демократії, форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

**Місьцеве самоврядування** (від англ. *local self-administration*) – це право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

**Місьцеві державні адміністрації** (від англ. *local public administration*) – це ланка виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі, здійснюють її на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами.

**Місьцеві (територіальні) органи (підрозділи) міністерств та інших Центральних органів виконавчої влади** – це державні органи, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації їх функцій та повноважень на місцевому територіальному рівнях, тобто в областях або районах.

**Накази виборців** – це доручення виборців кандидатам у депутати, депутатам і представницькому органу, що мають громадське значення, дані ними безпосередньо та схвалені у встановленому порядку.

**Належна адміністрація** (від англ. *good administration*) – це уніфікована для європейських країн система принципів-вимог діяльності, інституційний механізм публічних адміністрацій національного рівня та європейської адміністрації, який є істотним елементом належного врядування.

**Належне врядування** (від англ. *good governance*) – це управлінська діяльність у системі публічно-владних відносин, яка відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства та регулює взаємовідносини між офіційними інституціями (державна влада) та недержавними колами (бізнес, громадськість); процес поєднання влади та

відповідальності у суспільстві, який впливає на визначення публічної політики та рішень щодо суспільного життя.

**Народна ініціатива** (від франц. *initiative*, лат. *initium* – початок) – це форма безпосередньої демократії, змістовно пов'язана з прийняттям парламентом відповідних законодавчих актів і внесенням змін до конституції, а також проведенням референдуму.

**Народовладдя** – це форма державного управління, політичний лад, за яким верховна влада належить народові та здійснюється ним безпосередньо або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

**Неурядові організації** (від англ. *non-governmental organization* – NGO) – це добровільні організації локального, національного чи міжнародного рівня, що працюють із громадянами або від їх імені заради суспільного добра на неприбутковій основі.

**Об'єкти управлінської діяльності органів виконавчої влади** – це суспільні відносини, види діяльності і соціальні ролі, які безпосередньо пов'язані з відтворенням матеріальних і духовних продуктів і соціальних умов життєдіяльності людей.

**Олігархія** (від грецьк. *oligarcia*, *oligos* – мало чисельний і *arche* – влада) – це форма правління державою, де влада зосереджена в руках вузького кола осіб (олігархів) і відповідає не державним, а їх особистісним інтересам.

**Опозиція** (від лат. *opposition* – протиставлення): 1) протидія, опір (якій-небудь політиці, чийм-небудь діям, поглядам); 2) партія або група, що виступає врозріз із думкою більшості або з пануючою думкою, висуває альтернативну політику, інший спосіб вирішення проблем (наприклад, парламентська опозиція, внутріпартійна опозиція).

**Органи виконавчої влади** – це органи державної влади, діяльність яких спрямована на виконання законів та реалізацію державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичних сферах суспільного життя.

**Органи влади представницькі** – це колективні постійно або періодично діючі виборні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені правом представляти інтереси своїх виборців.

**Орган державної влади** (від англ. *public institution*) – це орган, пов'язаний із формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів; є одиничною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій.



**Органи самоорганізації населення** – це представницькі органи, що створюються мешканцями міста, села, селища з метою задоволення соціально-культурних, побутових та інших суспільних запитів громадян, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території.

**Організаційна структура державного органу** (від англ. *state board organization structure*, від лат. *structura* – будова, розташування, порядок) – це сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб тощо) та взаємовідносин між цими структурними елементами.

**Організаційна структура державного управління** – це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

**Паблік менеджмент** (від англ. *public management*) – це підхід до управління у державному секторі, який передбачає відхід від традиційної моделі адміністрування, а саме перехід від бюрократичної до підприємницької поведінки в управлінні державними установами (організаціями) та неприбутковими організаціями. *Паблік менеджмент* зорієнтований на активне використання успішних практик/інструментів бізнес менеджменту у державному секторі.

**Парламент** (від франц. *parler* – говорити) – це інститут демократичного врядування, найвищий колегіальний, виборний (повністю або частково), законодавчий, представницький орган державної влади, що працює на постійній основі.

**Парламентська опозиція** – це депутатська група чи фракція представленої у парламенті політичної партії або коаліція (об'єднання, блок) таких партій, які не згодні з політичним курсом глави держави та/або виконавчої влади і виступають проти певних принципових питань урядової політики. Вони приймають рішення про опозиційну діяльність, не беруть участі у формуванні уряду і не представлені в ньому.

**Парламентська фракція** – це сформоване на спільній партійній основі об'єднання депутатів-одномумців, які шляхом організаційного впливу на перебіг законодавчого процесу у парламенті намагаються втілити у життя спільні політичні ідеї та інтереси.

**Партія політична** (від лат. *parties* – частина) – це добровільне, певною мірою організаційно оформлене об'єднання людей, що відобра-

жає цілі та інтереси частини суспільства й прагне реалізувати їх шляхом здобуття, утримання й реалізації державної влади.

**Повноваження органу виконавчої влади** (від англ. *authorities of executive power institution*) – це закріплені за ним права й обов'язки.

**Поділ влад** – це політико-правовий принцип, згідно з яким державна влада має бути поділена на законодавчу, виконавчу та судову гілки, що є незалежними одна від одної і пов'язані системою взаємного контролю.

**Політичний режим** (від франц. *regime*) – це система методів здійснення влади, що визначається способом формування владних структур, ступенем підзвітності їх народу та відкритістю, рівнем представленості в них населення й захисту ними народних інтересів.

**Посадові обов'язки** – це встановлені для обов'язкового регулярного виконання функцій і повноважень відповідно до посади в органі державної влади чи місцевого самоврядування.

**Послання Президента України до Верховної Ради України щорічне** – це офіційний документ глави держави, у якому на підставі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин.

**Послуги державні** – це послуги, що надаються органами державного управління суспільству та окремим його членам для задоволення їх потреб, гарантованих громадянам демократичної, соціальної і правової країни її конституцією.

**Представницькі органи місцевого самоврядування** (від англ. *local self-administration representative boards*) – це сільські, селищні й міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст).

**Президент** (від лат. *presidens* – той, що сидить спереду) у президентських республіках – це глава держави і глава виконавчої влади, в республіках парламентського типу – це глава держави, але не уряду, в республіках змішаного типу – це глава держави, але з великими юридичними і реальними повноваженнями керівництва урядом.

**Принципи належного врядування** (від англ. *principles of good governance*) – це загальні основоположні начала, що визначають порядок формування і діяльності органів влади на місцевому та регіональному рівнях, їх місце і роль у забезпеченні реалізації гарантій права громадян на отримання якісних, ефективних управлінських послуг.

**Процес державного управління** (від англ. *government*) – це свідомо і цілеспрямована послідовна діяльність, пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами державного управління. Унаслідок чого відбувається зміна суспільних станів, подій і явищ.

**Публічна політика** (від англ. *public policy*): 1) діяльність органів публічного врядування спрямована на вирішення публічних проблем; 2) прикладна суспільна наука та навчальна дисципліна, що вивчає діяльність органів публічного врядування спрямовану на вирішення суспільних проблем.

**Публічна служба** (від англ. *public service*) – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах, в органах місцевого самоврядування та в інших органах публічної влади, мають статус публічного службовця, виконують повноваження публічної адміністрації та публічні функції.

**Публічне врядування і публічне адміністрування** (від англ. – *government, governance and public administration*) – це два різновиди управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї спільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямі. *Врядування* здійснюється на різних рівнях суспільної системи шляхом визначення напряму розвитку, прийняття і впровадження загальнозначущих для певного рівня рішень, які на загальнонаціональному рівні мають переважно, хоч і не винятково політичне спрямування. Іншими словами, врядування дорівнює виробленню і здійсненню *публічної політики*. *Адміністрування* – це вид організаційно-розпорядчої діяльності, спрямованої на підготовку та впровадження рішень, управління персоналом, надання послуг населенню. *Публічне адміністрування* (державне управління – за традиційною пострадянською термінологією) – це технічна складова врядування, що має здійснюватися на професійній (неполітичній) основі і чим далі, тим більше звертатиметься до залучення недержавних партнерів для спільного вирішення проблем, що постають у цій сфері управлінської діяльності.

**Публічні послуги** – це послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні. Залежно від суб'єкта, що надає *публічні послуги*, розрізняють *державні* та *муніципальні* послуги. *Державні послуги* надаються органами державної влади (переважно виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями,

а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. *Муниципальні послуги* надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

**Публічно-приватне партнерство** – це середньострокове або довгострокове співробітництво між публічним і приватним сектором, у рамках якого відбувається вирішення суспільних завдань на основі об'єднання досвіду й експертизи кількох секторів і розподілу фінансових ризиків і вигод.

**Ради** – це загальноприйнята назва колегіальних органів державної влади (законодавчої або виконавчої), місцевого самоврядування країни або міжнародний колегіальний орган (наприклад, орган міжнародної організації рада Європи, рада Безпеки).

**Республіка** (від лат. *res publica* – громадська справа) – форма державного правління, за якої верховні органи державної влади обираються на певний термін, з окресленими законом повноваженнями; існує поділ влади на законодавчу, виконавчу, судову.

**Референдум** (від лат. *referendum*) – те, що має бути повідомлене, всенародне голосування з метою виявлення громадської думки та прийняття остаточного рішення щодо державних законів та інших питань загальносуспільного значення.

**Сервісна концепція державного управління** – це сучасне розуміння соціального призначення держави, яке пріоритетним завданням демократичного врядування розглядає служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій визнає надання публічних послуг.

**Стандарти послуг** (від англ. *standard* – норма, зразок, створений на основі консенсусу та ухвалений визнаним органом нормативний документ, що встановлює для загального і багаторазового користування правила, настановні вказівки або характеристики різних видів діяльності чи її результатів, і який є спрямованим на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері та доступним широкому колу користувачів) – це встановлені нормативно-правовими актами вимоги до об'єму, якості і умов надання послуг.

**Суспільні трансформації** – це перетворення форми, істотних властивостей, внутрішньої сутності суспільства, переведення його з одного

стану функціонування в інший. Таким чином, *суспільні трансформації* передбачають докорінне перетворення суспільної системи як за формою, так і за змістом, внаслідок якого виникає новий якісний стан організації суспільства.

**Територіальна громада** (від англ. *local society*) – це спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

**Тиранія** (від грецьк. *τυραννία* – свавілля) – це форма державної влади, встановлена насильницьким шляхом і заснована на одноособовому правлінні.

**Тоталітаризм** (від *totalis* – весь, цілий, повний; від лат. *totalitas* – цільність, повнота) – це політичний режим, який прагне до повного контролю держави над усіма сторонами життя суспільства.

**Традиція демократичного врядування національна** (від англ. *national tradition of democratic governance*) – це система поглядів на сутність держави і публічної влади, ідейних, правових та організаційних засад розбудови і функціонування державних та самоврядних інститутів, форм народовладдя, що склалися історично і передаються із покоління в покоління.

**Унітаризм** (від франц. *unitarism*; від лат. *unitas* – єдність, однорідний, що становить ціле) – це спосіб територіальної організації держави, який характеризується відсутністю у її складових частинах статусу суверенного державного утворення.

**Уряд** (від англ. *government* – управління, керування) – це вищий колегіальний орган виконавчої влади держави, діяльність якого спрямована на реалізацію рішень законодавчої влади та дотримання законів, здійснення державного управління суспільними справами.

**Федералізм** (від франц. *Federalisme*; від лат. *foedus* – союз, об'єднання, договір) – це спосіб територіальної організації держави, яка є об'єднанням відносно самостійних державних утворень – суб'єктів федерації – автономних республік, штатів, земель, кантонів, провінцій, еміратів, губерній тощо.

**Функції парламенту** – це основні напрями діяльності парламенту, в яких виражається його сутність, завдання та цілі.

# Використана і рекомендована література

## Основна

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко [та ін.] ; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – К. : Софія, 2012. – 128 с.
2. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навчальний посібник для посадових осіб місцевих та регіональних органів влади та фахівців із розвитку місцевого самоврядування / В. Негода, Дж. Сах, М. Полонський та ін. – К. : ПРООН/МПВСР, 2007. – 206 с.
3. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид. ХарPI УАДУ "Магістр", 2003. – 236 с.
4. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / авт. кол. : Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – К. : НАДУ, 2010. – 28 с.
5. Конкурентоспроможність територій : практичний посібник / А. Ткачук, В. Толкованов, С. Марковський [та ін.]. – К. : Легальний статус, 2011. – 252 с.
6. Конституція Автономної Республіки Крим // Голос України. – 1999. – № 169. – С. 6–11.
7. Конституція України. – К. : Преса України, 1996. – 80 с.
8. Конституція України зі змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р. – Х. : Фоліо, 2006. – 48 с.
9. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
10. Оболенський О. Ю. Опорний комплекс лекцій з навчальної дисципліни "Публічне управління" : наукова розробка / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисович, С. М. Коник. – К. : НАДУ, 2011. – 56 с.
11. Про адміністративні послуги : Закон України № 5203-VI від 6 грудня 2012 року (зі змінами, внесеними згідно із Законом № 399-VII від 04.07.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
12. Чиркин В. Е. Публичное управление : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : Юристь, 2004. – 475 с.

## Додаткова

13. Адаптація досвіду європейського врядування в Україні у контексті реформування системи публічного управління [Текст] : наукова розробка / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва та ін. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.
14. Алдохин И. П. Экономическая кибернетика / И. П. Алдохин, С. А. Кулиш. – Х. : Вища школа, 1983. – 224 с.
15. Арлычев А. Н. Саморегуляция, деятельность, сознание / А. Н. Арлычев. – СПб. : Наука, 1992. – 152 с.
16. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – 525 с.
17. Боднар А. Д. Основы политологии (наука о политике) / А. Д. Боднар. – К. : УкрНИИНТИ, 1991. – 144 с.
18. Большой словарь иностранных слов. – М. : ЮНВЕС, 1998. – 784 с.
19. Бондаренко Е. Ю. Оптимизация рисков частно-государственного партнерства с участием международных финансовых институтов / Е. Ю. Бондаренко // Экономические науки. – 2008. – № 5. – С. 128.
20. Василенко И. А. Государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособ. / И. А. Василенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Логос, 2000. – 200 с.
21. Вацьковські К. С. Проекти публічно-приватного партнерства Польщі 2014 – 2020, що підтримуються фондами ЄС / К. С. Вацьковські, Л. Ю. Гордієнко // Публічне управління XXI століття: від соціального діалогу до суспільного консенсусу : зб. тез до XIV Міжнар. наук. конгресу. – Х. : Вид. ХарPI НАДУ "Магістр", 2014. – С. 30–31.
22. Всеобщая история менеджмента : учеб. пособ. / И. И. Мазур, А. Г. Поршнева, В. Д. Шапиро и др. ; под общей ред. проф. И. И. Мазура. – М. : Издательский центр "ЕЛИМА", 2006. – 850 с.
23. Герберт А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / А. Герберт, Г. Саймон ; пер. з англ. – К. : АртЕк, 2001. – 392 с.
24. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган ; пер. з англ. А. Олійник. – К. : Основи, 2004. – 396 с.

25. Гожеляк Г. Реформа административно-територіального делення страны / Г. Гожеляк, Б. Яловецки // Вторая волна польських реформ ; под ред. Л. Колярской-Бобинской ; [пер. с польск. Л. Клубиньска]. – Варшава : Ofісуна Naukowa, 2000. – С. 11–29.
26. Гордієнко Л. Ю. Адміністративний менеджмент : навч. посіб. / Л. Ю. Гордієнко, Л. Г. Шемаєва. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2006. – 212 с.
27. Гордієнко Л. Ю. Інноваційний менеджмент : конспект лекцій для слухачів магістратури державної служби / Л. Ю. Гордієнко. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2007. – 148 с.
28. Гордієнко Л. Ю. Управління організаційними трансформаціями: теоретико-методологічні засади та управлінський інструментарій : монографія / Л. Ю. Гордієнко. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2011. – 440 с.
29. Грищенко І. М. Рекомендації щодо організації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні / І. М. Грищенко // Науковий вісник Академії муніципального управління: серія "Управління". – 2003. – Вип. 3. – С. 89–97.
30. Гук А. С. Адміністративні форми та методи публічного врядування / А. С. Гук // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – № 1(43). – С. 78–83.
31. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. // Голос України. – 2006. – № 2. – С. 8–27.
32. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.
33. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. докт. екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарРІ УАДУ, 2002. – 492 с.
34. Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна та ін. ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
35. Державне управління та державна служба : словник-довідник / укл. О. Ю. Оболенський. – К. : Вид-во КНЕУ, 2005. – 480 с.
36. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. ;



Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – К. : ТОВ "Софія", 2012. – 128 с.

37. Досвід та перспективи впровадження державно-приватного партнерства в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендъел, Б. Онищук та ін. – К. : "К.І.С.", 2008. – 146 с.

38. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке : учеб. пособ. / П. Друкер ; пер. с англ. – М. : Издательский дом "Вильямс", 2001. – 272 с.

39. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

40. Етимологічний словник української мови. У 7 т. Т. 1. – К. : Наукова думка, 1982. – 630 с.

41. Жалєлева С. Формування моделі державно-приватного партнерства в республіці Казахстан / С. Жалєлева // Актуальні проблеми економіки. – 2013. – № 7(145). – С. 315–322.

42. Збірник "Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах" / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – К. : ТОВ "Поліграфічний Центр "Крамар", 2010. – 258 с.

43. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керецман. – К. : Вид. "К.І.С.", 2007. – 102 с.

44. Институциональные проблемы эффективного государства / под ред. В. В. Дементьева, Р. М. Нуреева. – Донецк : ДонНТУ, 2011. – 292 с.

45. Інфраструктурне забезпечення конкурентної економіки регіонів (методологія і механізми) / П. Ю. Беленький, О. Л. Вальдрат, Н. І. Гомельська та ін. ; наук. ред. докт. екон. наук, проф. П. Ю. Беленький. – Львів : НАН України. Центр регіональних досліджень, 2002. – 308 с.

46. Кіндзерський Ю. В. Інститут державної контрактної системи у формуванні ефективної держави в Україні / Ю. В. Кіндзерський // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. Випуск 40-3. – Донецьк : ДонНТУ, 2011. – С. 124–133.

47. Ковальчук О. Б. Виборчий процес в Україні: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.12 "Конституційне право" / О. Б. Ковальчук, Львівський національний університет ім. І. Франка. – Одеса, 2003. – 20 с.

48. Колодій А. Ф. Визначення критеріїв та вимірювання демократичності врядування в Україні / А. Ф. Колодій // Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (22 жовтня 2010 року): пленарне засідання. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – С. 29-55.

49. Конгрес місцевих і регіональних влад України : сучасний стан, проблеми регіональної політики України. Стан місцевого самоврядування та правова практика Конгресу : [зб. док. і матеріалів (груд. 2003 р.) / упоряд. : В. А. Негода, В. М. Тихонов]. – К., 2004. – 176 с.

50. Конкурентні переваги територій у боротьбі за інвестиції / М. Дацшин, Р. Дацків, О. Микита та ін. – К. : Недержавний аналітичний центр "Інститут реформ". – 2004. – 44 с.

51. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. ; за заг. ред. В. О. Ріяки. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

52. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Рехкала, В. А. Шахова, В. В. Голуб та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.

53. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич – Х.: Вид. ХарPI НАДУ "Магістр", 2006. – 220 с.

54. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітник. – К. : Атака, 2003. – 672 с.

55. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов // Зб. наук.-аналіт. та навч.-метод. матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. – К. : ТОВ "Поліграфічний Центр "Крамар", 2010. – 258 с.

56. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 348 с.

57. Лангинен А. В. О соотношении понятий "местное управление", "местное самоуправление", "муниципальное управление" / А. В. Лангинен // ARSADMINISTRAND. – 2009. – № 1. – С. 112–117.

58. Макаров Г. В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної влади в Україні / Г. В. Макаров, О. М. Держалюк, Ю. Б. Каплан ; за заг. ред. Г. В. Макарова. – К. : Національний інститут стратегічних досліджень, 2001. – 54 с.

59. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

60. Мейер М. Оценка эффективности бизнеса / М. Мейер ; пер. с англ. – М. : ОО "Вершина", 2004. – 240 с.

61. Мельников Р. М. Проблемы теории и практики государственного регулирования экономического развития регионов : монография / Р. М. Мельников. – М. : Изд. РАГС, 2006. – 347 с.

62. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н. Гнидюк, А. Новака-Фар, Я. Гонцяж та ін. – К. : Міленіум, 2003. – 384 с.

63. Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / під ред. М. Пухтинського ; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при президентові України. – К. : Атіка, 2002. – 367 с.

64. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрямки модернізації : наукова доповідь / редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. докт. наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

65. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.

66. Мороз Д. О. Формування системи багатостороннього співробітництва країн – членів Вишеградської четвірки (1991 – 2004 рр.) : автореф. дис. ... канд. істор. наук / Д. О. Мороз. – К. : НАН України, 2006. – 20 с.

67. Національна стандартизація : ДСТУ 1.0:2003, ДСТУ 1.1:2001, ДСТУ 1.2:2003, ДСТУ 1.5:2003, ДСТУ 1.7:2001, ДСТУ 1.13:2001, ДСТУ ISO/IEC Guide 59:2000 : [збірник]. – К. : Держспоживстандарт України, 2003. – 200 с.

68. Новейший словарь иностранных слов и выражений. – М. : Современный литератор, 2003. – 976 с.

69. Новіков Б. В. Основи адміністративного менеджменту : навч. посіб. / Б. В. Новіков, Г. Ф. Сініюк, П. В. Круш. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 560 с.

70. Новий тлумачний словник української мови. У 3-х томах / [уклад. В. Яременко та О. Сліпушко]. – К. : Вид. "Аконіт". – 2006. – Т. 1. – 928 с.; Т. 2. – 928 с.; Т. 3. – 864 с.

71. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17. – С. 10–19.

72. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал ; пер. з англ. І. Дзюби. – К. : Основи, 1999. – 422 с.

73. Пепа Т. В. Стратегічні напрями регулювання розвитку регіонів України / Т. В. Пепа // Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: форми, методи та актуальні проблеми реалізації: Матеріали щорічної науково-практичної конференції 24 листопада 2004 року. У 2-х томах Т.1. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – С. 266–268.

74. Переход к демократии стран Центральной и Восточной Европы в сравнительной перспективе / под ред. А. Антошевского и Р. Хербута ; пер. с польск. – Донецк : Изд. "Донбасс", 2001. – 302 с.

75. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мокренка] – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.

76. Побудова системи управління якістю в діяльності органів виконавчої влади регіону : монографія / М. В. Афанасьєв, Л. Г. Шемаєва, Л. Й. Аведян та ін. ; [за заг. ред. канд. екон. наук, доцента Л. Г. Шемаєвої]. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2008. – 472 с.

77. Политологический словарь / А. А. Мигولاتьев, В. А. Варивдин ; науч. ред. А. А. Мигولاتьев. – В 2 ч. – Ч. 1. – М. : Луч, 1994. – 208 с.

78. Полякова О. М. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми становлення / О. М. Полякова // Коммунальное хоз-во городов : науч.-техн. сб. – Вип. 87. – К. : Техніка, 2009. – С. 317–322.

79. Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атака, 2005. – 852 с.

80. Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України "Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 року" та про ратифікацію додаткових протоколів до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями : Закон України № 1879-IV від 24.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 534.

81. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України № 2017-III від 05.10.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – С. 409.

82. Проект Європейської хартії про регіональне самоврядування // Медіа поліс. – 1998. – № 3. – Дод. 34.

83. "Прозора Україна" Методика впровадження завдань / за ред. : О. Газізової, П. Фенриха ; пер.з польськ. М. Братко. – Черкаси ; Щецин. – Інст. дем. ім. Пилипа Орлика ; Wyzsza Skola Administracji Lokalnej w Szczecinie, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej Ctntrum Sckoleniowe w Szczecinie, 2008. – 148 с.

84. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

85. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV від 9 квітня 1999 року // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Ст. 190.

86. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України / Голос України від 12.06.1997 р. // Відомості Верховної ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. Зі змінами, внесеними згідно із Законом України № 997-V (997-16) від 27.04. 2007 р. – № 33. – Ст. 440.

87. Пронкин С. В. Государственное управление зарубежных стран : учеб. пособ. / С. В. Пронин, О. Е. Петрунина. – М. : Аспект Пресс, 2011. – 416 с.

88. Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями : Постанова Верховної Ради України № 3384-XII від 14 лип. 1993 р. // Відомості Верхововної Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 370.

89. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України № 2493-III від 07.06.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
90. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України № 2850-IV від 8 вересня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005, № 51. – Ст. 548.
91. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 67. – С. 5.
92. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. // Голос України. – 1997. – С. 6.
93. Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення [Текст] : збірник офіційних документів / ред. З. С. Варналій. – К. : Нац. Ін.-т стратегічних досліджень, 2004. – 521 с.
94. Семенчук Т. Б. Сутність категорії "публічне адміністрування" та передумови її формування / Т. Б. Семенчук // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2013. – № 42. – С. 386–340.
95. Словарь иностранных слов. – 7-е изд., перераб. – М. : Русский язык, 1980. – 624 с.
96. Слуговін В. Механістична й організмична концепції державного управління / В. Слуговін // Управління сучасним містом. – 2002. – № 7 – 9. – С. 3–9.
97. Сморгунов Л. В. Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции "e-Government" к "e-Governance" / Л. В. Сморгунов // Технологии информационного общества : Интернет и современное общество : труды VIII Всерос. объединенной конференции, Санкт-Петербург, 8–11 нояб. 2005 г. – СПб., 2005. – С. 160–161.
98. Сморгунов Л. Сетевой подход к политике и управлению / Л. Сморгунов // Политические исследования. – 2001. – № 3. – С. 103–110.
99. Советский энциклопедический словарь. – М. : Советская Энциклопедия, 1980. – 1600 с.
100. Современный словарь иностранных слов. – СПб. : ДУЭТ, 1994. – 752 с.

101. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004 – 2015 роки) "Шляхом європейської інтеграції" / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць та ін. ; Нац. ін.-т стратег. дослідж. ; Ін-т екон. прогнозування НАН України ; М-во економіки з питань європ. інтегр. України. – К. : ІОЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

102. Студенніков І. Міжрегіональне співробітництво як чинник процесу європейської інтеграції та інструмент регіонального розвитку / І. Студенніков // Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України : за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2000. – С. 98–137.

103. Теоретичні засади та організаційні механізми реформування державної служби в Україні : монографія / Н. Л. Гавкалова, Л. Й. Аведян, Л. Ю. Гордієнко та ін. ; за заг. ред. докт. екон. наук, проф. Н. Л. Гавкалової. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2012. – 312 с.

104. Толкованов В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: основні завдання, історія виникнення та досвід впровадження / В. В. Толкованов // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. – Вип. 3 (47). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 215.

105. Толкованов В. В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв'язання (приклад міста Києва) / В. В. Толкованов // Зб. восьмих всеукр. муніцип. слухань. – К. : 2003. – С. 309–313.

106. Утрехтська Декларація про належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін (м. Утрехт, Нідерланди, 16-17.11.2009 року) // Кур'єр місцевого самоврядування. – 2010. – № 1. – С. 11–14.

107. Участь громадськості в моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики / Т. Мамотова, Ю. Шаров, М. Зварич ; за заг. ред. Ю. Щербініної ; Проект Європейського Союзу та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй "Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг". – К. : ПРООН, 2013. – 120 с.

108. Философский словарь / авт.-сост. И. В. Андрущенко, О. А. Вусатюк, С. В. Линецький и др. – К. : А.С.К., 2006. – 1058 с.

109. Хміль Ф. І. Менеджмент / Ф. І. Хміль. – К. : Вища школа, 1995. – 352 с.

110. Черкасов В. В. Управленческая деятельность менеджера. Основы менеджмента / В. В. Черкасов, С. В. Платонов, В. И. Третьяк. – К. : Ваклер, Атлант, 1998. – 470 с.

111. Шляхи впровадження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку в українських містах / за заг. ред. О. І. Соскіна. – К. : Вид. "Інститут трансформації суспільства", 2008. – 64 с.

112. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики : практ. посіб. для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн ; пер. з англ. С. Соколик ; наук. ред. О. Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003. – 120 с.

113. French D. Dictionary of Management / D.French, H. Saward. – 2d edition. – Aldershot : Gover, 1983. – P. 16.

114. Hood C. A public management for all seasons? / C. Hood // Public Administration. – 1991. – № 1 (69). – P. 3–19.

115. Leslie P. Assymetry: Rejected, Conceded, Imposed / P. Leslie // Seeking a new Canadian Partnership ; ed. by F.Seidle. – Toronto : IFROPP, 1994. – P. 37.

116. Marshall T. H. Citizenship and Social Class Citizenship / T. H. Marshall. – Cambridge : The University Press, 1950. – 154 p.

117. Osborne D. Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. – Reading, Mass, Wokingham : Addison-Wesley Pub. Co., 1992. – 405 p.

118. Oxford Dictionary. – Oxford : Oxford University Press, 1991. – P. 38, 123.

119. Political Systems of the World / Ed. by J. Denis Derbyshire & Ian Derbyshire. – N. Y. : ACADEMIC, 1996. – 684 p.

120. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : University Press, 2004. – 240 p.

121. Sodupe K. The European Union and Interregional Cooperation / K. Sodupe // Regional & Federal Studies. – 1999. – Vol. 9. – № 1. – P. 62–80.

122. Stiglits J. E. Globalization and its discontents / J. E. Stiglits. – N. Y. : W. W. Norton & Co, 2002. – 304 p.

123. Supernat J. Europejska przestrzen administracyjna (zagadnienia wybrane) / J. Supernat // Europeizacja polskiego prawa administracyjnego : pod redakcja Z. Janku, Z. Leonskiego, M. Szewczyka, i innych. – 2005. – S. 78–86.



124. Traktat z Lizbony : Głowne reformy ustrojowe Unii Europejskiej / redakcja naukowa J. Barcz. – Warszawa : UKIE, 2008. – 299 s.

## Ресурси мережі Інтернет

125. Адміністративна реформа в країнах Центральної Європи: досвід для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/printable_article).

126. Адміністративне право України. Опорний конспект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ebk.net.ua/Book/Admpravo/041-043.htm>.

127. Асамблея європейських регіонів. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : – <http://www.aer.eu/en/home.html>.

128. Баранов Н. А. Методологические проблемы теории государственного управления и политики [Электронный ресурс] / Н. А. Баранов. – Режим доступа : <http://be5.biz/ekonomika/u003/08.htm>.

129. Баранов Н. А. Современные политико-административные системы [Электронный ресурс] / Н. А. Баранов. – Режим доступа : [http://nicbar.narod.ru/adm\\_sist\\_lekzia1.htm](http://nicbar.narod.ru/adm_sist_lekzia1.htm).

130. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов [Электронный ресурс] / Д. Н. Бахрах. – Режим доступа : <http://pravouch.com/page/adminru/ist/ist-9--idz-ax250--nf-4.html>.

131. Безбах Н. В. Використання зарубіжного досвіду в розвитку державно-приватного партнерства в Україні [Електронний ресурс] / Н. В. Безбах. – Режим доступу : [www.fcademi.gov.ua](http://www.fcademi.gov.ua).

132. Битяк Ю. П. Адміністративне право України [Електронний ресурс] / Ю. П. Битяк. – Режим доступу : [http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak\\_admpu/part3/304.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part3/304.htm).

133. Богашева Н. Еволюція виборчої системи в Україні [Електронний ресурс] / Н. Богашева, Ю. Ключковський. – Режим доступу : [www.cvk.gov.ua/visnyk/index.php?mID=12](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/index.php?mID=12).

134. Бойко О. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи реалізації в Україні [Електронний ресурс] / О. Бойко. – Режим доступу : <http://www.interlegal.com.ua/corporate/?p=383>.

135. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі [Електронний ресурс] / О. З. Босак. – Режим доступу : [www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf).

136. Варнавский В. Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности / В. Г. Варнавский [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.irex.ru/publications/polemika/13/varnavsky.html>.

137. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия [Электронный ресурс] / И. А. Василенко. – Режим доступа : [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/Vasil/index.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Vasil/index.php).

138. Ваучерна система програми UNITER: перші результати очима експертів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gurt.org.ua/articles/11586/>

139. Виборчі системи та їх політичні наслідки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.franko.lviv.ua/fuculti/Phil/Shveda\\_Romanyuk/R\\_Sh\\_Rozdil\\_5.pdf](http://www.franko.lviv.ua/fuculti/Phil/Shveda_Romanyuk/R_Sh_Rozdil_5.pdf).

140. Впровадження системи автономного опалення Міського Палацу дітей та юнацтва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/practic>.

141. Глазунова Н. И. Система государственного управления [Электронный ресурс] / Н. И. Глазунова. – Режим доступа : <http://yourlib.net/content/view/572/20/>.

142. Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>.

143. Глосарій термінів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://europa.dovidka.com.ua/p.html#Enterprise\\_policy](http://europa.dovidka.com.ua/p.html#Enterprise_policy).

144. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.strana-oz.ru>.

145. Государственно-частное партнерство: новые возможности для развития инфраструктуры в странах с переходной экономикой : материалы междунар. науч-практ. конф. (Москва 21–22 окт. 2008 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://veb.ru/ru/PPP/pppconfi.html>.

146. Государственно-частное партнерство: проблемы и перспективы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://news.liga.net/pr/NR080293.html>.

147. Гранти з організаційного розвитку ОГС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isar.net.ua/ngo-marketplace/daem-granty>.

148. Гранти для розвитку організаційних та технічних спроможностей у сфері ВІЛ/СНІД [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isar.net.ua/ngo-marketplace/voucher-respond>.

149. Деволюція и децентрализация власти в Европе – сравнительная перспектива [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page11536.html>.

150. Державна служба в цифрах 2014 р. : інформ. вид. Нац. агентство України з питань держ. служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://issuu.com/3903535/docs/derzhavna\\_sluzba\\_v\\_tsyfrakh\\_2014/1?e=11477010/748674](http://issuu.com/3903535/docs/derzhavna_sluzba_v_tsyfrakh_2014/1?e=11477010/748674).

151. Державне управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/12461220/politologiya/derzhavne\\_upravlinnya](http://pidruchniki.ws/12461220/politologiya/derzhavne_upravlinnya).

152. Державно-приватне партнерство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.Day\\_1\\_Panel\\_4\\_Ministry\\_of\\_Economy-pdf](http://www.Day_1_Panel_4_Ministry_of_Economy-pdf).

153. Децентралізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/>.

154. Децентралізація підвищить конкурентоспроможність регіонів. Офіційний веб-сайт Фонду ефективного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ua.debaty.org/cms/decentralizatia\\_main](http://ua.debaty.org/cms/decentralizatia_main).

155. Додаток 3 до спільного наказу Держспоживстандарту України та Голодержслужби України від 31.07.06 № 273/221. Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=53640&cat\\_id=34595&ctime=1154709336810](http://guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=53640&cat_id=34595&ctime=1154709336810).

156. Досвід країн Вишеградської групи: політика ефективного регіонального розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://crps.sumynews.com/publications/item/85-dosvid-krayin-yshegradskoyi-grupy-vprovadzhennya-polityky-efektyvnogo-regionalnogo-rozvytku.html>.

157. Досвід Польщі у реформуванні громад базового рівня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://crps.sumynews.com/publications/item/55-dosvid-polshhi-u-reformuvanni-gromad-bazovogo-rivnya.html>.

158. Дутко Н. Г. Європейський досвід державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / Н. Г. Дутко. – Режим доступу : [www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10dngdpv.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10dngdpv.pdf).

159. Електронні послуги для громади – конкурс проектів розвитку електронного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/news/elektronni-poslugi-dlya-gromadi-konkurs-proektiv-rozvitku-elektronnogo-uryaduvannya>.

160. Ефективність системи ваучерів щодо посилення організаційної спроможності ОГС: звіт за результатами дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uniter.org.ua/ukr/press/efektivnist-sistemi-vaucheriv-schodo-posilennja-organizatsijnoi-spromozhnosti-ogs-zvit-za-rezulta ta.html>.

161. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

162. Захаренко О. Глобалізація і канадський федералізм (канадско-російські аналогії) [Електронний ресурс] / О. Захаренко. – Режим доступу : <http://www.niworld.ru/referat/doklad/Zaharen.htm>.

163. Інформаційні матеріали сайту представництва ООН в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.kiev.ua/ua/undp/arias/project.php?id=31>.

164. Катеринчук П. Політичні перспективи канадського федералізму [Електронний ресурс] / П. Катеринчук. – Режим доступу : <http://www.bukjournal.com/pavlo-katerynychuk-politychni-perspektyvy-kanadskoho-federaliz mu/>.

165. Киричук О. Багаторівневе ("мережне") управління в Європейському Союзі: нові виклики для України / О. Киричук // Науковий вісник "Демократичне врядування". – 2009. – Вип. 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2009\\_3/ fail/+Kuruchuk.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_3/ fail/+Kuruchuk.pdf).

166. Козлов К. І. Політична модернізація: імплементація принципів Good Governance [Електронний ресурс] / К. І. Козлов. – Режим доступу : [www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua).

167. Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем / А. Колодій // Демократичне врядування. Науковий вісник. – 2012. – Вип. 10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.lvivacademy.com/visnik10/ fail/Kolodij.pdf](http://www.lvivacademy.com/visnik10/ fail/Kolodij.pdf).

168. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.pravo.org.ua/files/administr/Koncrpciya\\_reform\\_pabl\\_admin\\_2.doc](http://www.pravo.org.ua/files/administr/Koncrpciya_reform_pabl_admin_2.doc).

169. Копенгагенські критерії членства в Європейському союзі (інформаційно-аналітична довідка) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774>.

170. Корженко В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції governance [Електронний ресурс] / В. В. Корженко, В. В. Нікітін. – Режим доступу : [www.kbuara.kharkov.ua](http://www.kbuara.kharkov.ua).

171. Корнєєва Т. Відкритість української влади як системний функціональний феномен у сфері управління [Електронний ресурс] / Т. Корнєєва. – Режим доступу : <http://www.isu.org.ua>.

172. Котуков О. А. Нове публічне врядування в країнах постсоціалістичного табору та можливості запровадження його принципів в Україні [Електронний ресурс] / О. А. Котуков. – Режим доступу : [www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/1/07.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/1/07.pdf).

173. ЛигаБизнесИнформ. – Режим доступу : [www.liga.net](http://www.liga.net).

174. Малиновський В. Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження / В. Малиновський // Регіональне управління та місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21CO](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21CO).

175. Мамонова В. В. Концепція "GOOD GOVERNANCE" в Україні: особливості механізму виконання завдань [Електронний ресурс] / В. В. Мамонова, І. І. Вишлова-Пилєва. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua](http://www.nbuv.gov.ua).

176. Методика підготовки інформації про державні послуги [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=38484&cat\\_id=36272](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=38484&cat_id=36272).

177. Міська медична інформаційно-пошукова система [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/practic?page=1>.

178. Модернізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/>.

179. Моніторинг споживання енергоносіїв бюджетними закладами міста як інструмент енергозбереження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/practic>.

180. Муніципальна програма врядування та сталого розвитку: Проект, що впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.msdp.undp.org.ua](http://www.msdp.undp.org.ua).

181. Мяловицька Н. Проблеми децентралізації державної влади у Франції [Електронний ресурс] / Н. Мяловицька. – Режим доступу : <http://vuzlib.com/content/view/1186/54/>.

182. Надолішній П. І. Теоретико-методологічні засади та історичний контекст інституційної спроможності держави у сфері управління [Електронний ресурс] / П. І. Надолішній. – Режим доступу : [www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Kyuv/2010\\_3\\_2/14.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Kyuv/2010_3_2/14.pdf).

183. Нормативные акты Украины. – Режим доступа : [www.nau.kiev.ua](http://www.nau.kiev.ua).

184. Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1239/>.

185. Особливості італійської моделі розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.if.ua/book/105/7343.html>.

186. Павлова Г. Державно-приватне партнерство: аналіз світового досвіду та шляхи розвитку в Україні [Електронний ресурс] / Г. Павлова. – Режим доступу : [www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/3/02.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/3/02.pdf).

187. Пасічник М. В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США [Електронний ресурс] / М. В. Пасічник. – Режим доступу : [http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc\\_pdf/Pasichnyk\\_MV.pdf](http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf).

188. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм [Електронний ресурс] / І. Петренко. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2566/>.

189. План реалізації Стратегії розвитку Дніпропетровської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rv.gov.ua/sitenew/data/upload/files/ekon/dnipro.doc](http://www.rv.gov.ua/sitenew/data/upload/files/ekon/dnipro.doc).

190. Політологія : навч. посіб. [Електронний ресурс] / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. – Режим доступу : <http://politics.ellib.org.ua/pages-2316.html>.

191. Положення про міський конкурс проектів, спрямованих на вирішення пріоритетних проблем територіальної громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.volodymyrgrada.gov.ua](http://www.volodymyrgrada.gov.ua).

192. Понятійний апарат, зміст та класифікація наук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-text-3019.html>.

193. Поняття методології наукових досліджень та її види [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lib.Intu.info/book/fb/pesp/2012/12-31/page7.html>.

194. Портал органа державної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.microsoft.com/rus/government/portal>.

195. Про Антимонопольний комітет України : Закон України № 3659-XII від 26.11.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.

196. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. – К., 2006. – 350 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vzayemodiya-00350.p](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vzayemodiya-00350.p).

197. Про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування : Указ Президента України № 952 від 28 жовтня 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/137>.

198. Про державно-приватне партнерство : Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

199. Проект до обговорення: Зелена книга з електронного урядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://etransformation.org.ua/2014/11/17/318/>.

200. Проект "Посилення громадянського суспільства через кордони для розвитку демократії" : Матеріали майстер-класу "Адвокасі діяльність та мережування: європейський досвід для українських ОГС" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gurt.org.ua/uploads/news/files/2011-3/Master\\_clas\\_materials.pdf](http://gurt.org.ua/uploads/news/files/2011-3/Master_clas_materials.pdf).

201. Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України № 64 від 18 січня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/253>.

202. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810/98 (із змінами і доповненнями) від 22.07.1988 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.liga.kiev.ua>.

203. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.liga.kiev.ua>.

204. Право. Україна. – Режим доступу : [www.legal.cov.ua/cgi-bin/matrix.cgi/pravo.html](http://www.legal.cov.ua/cgi-bin/matrix.cgi/pravo.html).

205. Ресурсний центр розвитку громадських організацій. – Режим доступу : <http://issuu.com/gurtrc/docs>.

206. Рогова О. В. Інноваційні підходи до трактування поняття "публічно-приватне партнерство" [Електронний ресурс] / О. В. Рогова. – Режим доступу : <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201263/206-212.html>.

207. Розвиваємо спроможність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isar.ne.ua/ngo-marketplace>.

208. Савков А. П. До проблеми осмислення теоретичних засад державного управління виборчим процесом [Електронний ресурс] / А. П. Савков. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R\\_5/09sapuvp.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_5/09sapuvp.pdf).

209. Сервер Верховной Рады Украины. – Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

210. Словник з регіональної політики // Офіційний сайт Інституту регіональних та євро інтеграційних досліджень "ЄвроРегіо Україна" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eru.org.ua/sndex.php?page=883>.

211. Сморгунов А. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ : от нового государственного менеджмента к концепции "governance" / А. В. Сморгунов // Полис: политические исследования. – 2003. – № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.politstudies.ru/N2004fulltext/2003/4/5.htm>.

212. Соединенные Штаты Америки. Государственный строй. Конституция [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://do.gendocs.ru/docs/index-141662.html>.

213. Сокур С. Інституціональні зміни в ЄС після прийняття Лісабонського договору [Електронний ресурс] / С. Сокур. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2063/>.

214. Солових В. П. Новий публічний менеджмент як одна з моделей організації системи державного управління [Електронний ресурс] / В. П. Со-



лових. – Режим доступу : [www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/1/05.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/1/05.pdf).

215. Сосновскі Р. Польський досвід у сфері реформування держави і побудови розвинутого місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Р. Сосновскі. – Режим доступу : <http://cityukraine.info/?ch=3&fl=poland>.

216. Спільна Декларація Саміту "Східного партнерства", Вільнюс, 28-29 листопада 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/press-center/news/16631-spilyna-deklaracija-samitu-skhidnogo-partnerstva-vilynyus-28-29-listopada-2013-roku>.

217. Старонева К. Изучение и классификация методов и инструментария предварительной оценки влияния нормативно-правовой базы в Европе [Электронный ресурс] / К. Старонева. – Режим доступа : <http://europeandcis.undp.org>.

218. Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах [Электронный ресурс] / Я. Ю. Старцев. – Режим доступа : [http://polbu.ru/starcev\\_govmanagement/ch19\\_i.html](http://polbu.ru/starcev_govmanagement/ch19_i.html).

219. Сучасні технології допомагають спілкуванню влади з громадою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/practic?page=1>.

220. Толкованов В. В. Стандарти та принципи доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях як загальноєвропейська цінність [Електронний ресурс] / В. В. Толкованов. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=565>.

221. Удалов Т. Г. Конкурентне право [Електронний ресурс] / Т. Г. Удалов. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/2066/28/>.

222. Українські міста вивчали досвід Італії у сфері державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://euro2012.ukrinform.ua/news/11/p7273/>.

223. Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrppr.com/uk>.

224. Украинское право [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.ukrpravo.com](http://www.ukrpravo.com).

225. Федорчак О. В. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Федорчак. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DUTP/2006-1/txts/TEKNOLOGIYA/06fovmdu.pdf>.

226. Форми державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://admincourt.wordpress.com/2010/01/21/>.

227. Хачатурян Х. В. Инновации в государственном управлении : монография / Х. В. Хачатурян. – К. : 2005 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://law.kytmu.edu.ua/ndgu\\_mon1\\_ru.htm](http://law.kytmu.edu.ua/ndgu_mon1_ru.htm).

228. Центр розвитку державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [center-dpp.com.ua](http://center-dpp.com.ua).

229. Шаров Ю. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень [Електронний ресурс] / Ю. Шаров, І. Чикаренко. – Режим доступу : [www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/dums/2010\\_1/10syppmr.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/dums/2010_1/10syppmr.pdf).

230. Bovaird T. Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking "good local governance" / T. Bovaird, E. Loffler // International review of administrative sciences [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.citeseerx.ist.psu.edu>.

231. Dzialania Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego [Electronic resource]. – Access mode : [www.ppp.gov.pl/PlatformaPPP/Strony/default.aspx](http://www.ppp.gov.pl/PlatformaPPP/Strony/default.aspx).

232. Gore Al. The Gore Report on Reinventing Government: Creating a Government that Works Better and Costs Less. – Report of the National Performance Review [Electronic resource] / Al. Gore. – Access mode : <http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoweare/history2.html>.

233. Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level [Electronic resource]. – Access mode : [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy\\_innovation/](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/).

234. The Global Competitiveness Report 2014–2015 [Electronic resource]. – Access mode : [www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf).

235. The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level [Electronic resource]. – Access mode : [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy\\_Brochure\\_E.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_Brochure_E.pdf).

# Додатки

Додаток А  
Таблиця А.1

## Структура складових професійних компетентностей з навчальної дисципліни "Публічне врядування" за Національною рамкою кваліфікацій України

379

| Складові компетентності, які формуються в рамках теми     | Мінімальний досвід   | Знання  | Уміння   | Комунікації   | Автономність і відповідальність   |
|---|--|---|--|---|---|
| 1   | 2  | 3   | 4  | 5   | 6   |
| <b>Тема 1. Європейські управлінські традиції</b>          |  |   |  |   |   |
| Аналізувати управлінські традиції в Європі                | Характеристика основних управлінських концепцій, підходів і шкіл   | Знання про управлінські традиції та наукові школи управління в Європі | Уміння порівнювати, концепції, підходи та школи управління | Здатність презентувати результати аналізу основних концепцій, підходів і шкіл управління  | Здатність самостійно приймати управлінські рішення та відповідати за надійність результатів   |
| <b>Тема 2. Сучасні підходи до модернізації управління</b> |  |   |  |   |   |
| Аналізувати сучасні підходи до модернізації управління    | Сутність поняття про модернізацію управління. Управлінські традиції в Європі та сучасні підходи до модернізації управління | Знання про сучасні підходи до модернізації управління                 | Уміння порівнювати підходи щодо модернізації управління    | Здатність володіти культурою мислення, риторикою, прийомами і методами публічного виступу | Здатність брати на себе відповідальність, ініціативу при прийнятті рішень щодо вироблення результатів аналізу управлінських традицій в Європі та сучасних підходів до модернізації управління |

| 1   | 2   | 3   | 4  | 5  | 6  |
|---|---|---|--|--|--|
| <b>Тема 3. Аналіз світових моделей децентралізованого управління</b>                    |   |   |  |  |  |
| Здійснювати обґрунтований вибір моделі децентралізованого управління                    | Характеристика основних моделей децентралізованого управління                     | Знання методичних основ аналізу світових моделей децентралізованого управління      | Здійснювати вибір методичного інструментарію для аналізу світових моделей децентралізованого управління                  | Презентувати результати аналізу світових моделей децентралізованого управління                         | Самостійно приймати ефективні управлінські рішення щодо вибору пріоритетної моделі децентралізованого управління   |
| <b>Тема 4. Критерії для порівняння політико-адміністративних систем</b>                 |   |   |  |  |  |
| Підбирати критерії для порівняння політико-адміністративних систем                      | Сутність критеріїв для порівняння політико-адміністративних систем                | Знання критеріїв для порівняння політико-адміністративних систем                    | Здійснювати обґрунтування управлінських рішень з використанням критеріїв для порівняння політико-адміністративних систем | Ефективно формувати систему критеріїв для порівняння політико-адміністративних систем                  | Приймати ефективні управлінські рішення на основі системи критеріїв для порівняння політико-адміністративних систем  |
| <b>Тема 5. Тенденції децентралізації управління в Італії, Франції та Великобританії</b> |   |   |  |  |  |
| Виявляти тенденції децентралізації управління в Італії, Франції, Великобританії         | Визначення поняття "тенденція децентралізації" та його змісту щодо обраних держав | Знання основних етапів децентралізації управління в Італії, Франції, Великобританії | Аналізувати тенденції децентралізації управління в Італії, Франції, Великобританії                                       | Презентувати результати аналізу тенденцій децентралізації управління в Італії, Франції, Великобританії | Самостійно застосовувати наукові методи аналізу тенденцій децентралізації в обраних державах. Відповідати за коректність та адекватність результатів аналізу |
| <b>Тема 6. Децентралізація управління в США та Канаді</b>                               |   |   |  |  |  |
| Проводити аналіз процесів децентралізації у США, Канаді                                 | Поняття процесів децентралізації та їх особливостей у США, Канаді                 | Знання процесів децентралізації та їх особливостей у США, Канаді                    | Аналізувати процеси децентралізації та виявляти їх особливості у США, Канаді   | Презентувати результати аналізу процесів децентралізації у США, Канаді                                 | Самостійно застосовувати наукові методи аналізу процесів децентралізації у США, Канаді   |

| 1  | 2   | 3   | 4   | 5  | 6  |
|--|---|---|---|--|--|
| <b>Тема 7. Розробка моделей і практичний досвід децентралізації управління східноєвропейських країн</b>          |   |   |   |  |  |
| Визначати оптимальні моделі децентралізації на основі аналізу практичного досвіду східноєвропейських країн       | Сутність моделей децентралізації  | Знання методичних основ розробки моделей децентралізації східноєвропейських країн | Аналізувати практичний досвід східноєвропейських країн та їх моделей децентралізації    | Презентувати результати аналізу досвіду східноєвропейських країн та їх моделей децентралізації   | Самостійно застосовувати наукові методи аналізу досвіду східноєвропейських країн та їх моделей децентралізації |
| <b>Тема 8. Передумови та засади <i>new public management</i></b>   |   |   |   |  |  |
| Визначати передумови та засади <i>new public management</i>  | Визначення поняття <i>new public management</i> та його завдань                                   | Знання основних властивостей, термінів та засад <i>new public management</i>      | Визначати передумови та засади <i>new public management</i> у системі публічних органів | Формувати комунікаційну систему публічної установи з урахуванням інструментів <i>new public management</i>                                       | Приймати управлінські рішення з використанням інструментів <i>new public management</i>                        |
| <b>Тема 9. Форми сучасної адміністративної діяльності. Адміністративна діяльність конкурентної спрямованості</b> |   |   |   |  |  |
| Формувати адміністративну діяльність конкурентної спрямованості  | Поняття "адміністративної діяльності" та "адміністративної діяльності конкурентної спрямованості" | Знання основних форм сучасної адміністративної діяльності                         | Будувати систему адміністративної діяльності конкурентної спрямованості                 | Ефективно формувати комунікаційну стратегію щодо розробки та реалізації адміністративної діяльності конкурентної спрямованості                   | Відповідальність за точність і коректність прийнятого рішення  |
| <b>Тема 10. Публічне врядування (<i>public governance</i>): понятійний апарат, сутність і види</b>               |   |   |   |  |  |
| Визначати передумови та завдання <i>new public governance</i>  | Понятійний апарат, сутність та види <i>public governance</i>                                      | Знання понятійного апарату, сутності та видів <i>public governance</i>            | Використовувати елементи <i>public governance</i> у ході прийняття управлінських рішень | Ефективно формувати комунікаційну стратегію щодо розробки та реалізації управлінських рішень з урахуванням інструментів <i>public governance</i> | Приймати управлінські рішення з використанням інструментів <i>public governance</i>                            |

| 1  | 2   | 3   | 4  | 5  | 6  |
|--|---|---|--|--|--|
| <b>Тема 11. Оцінювання управління територіями на основі критеріїв належного врядування (<i>good governance</i>)</b>                  |   |   |  |  |  |
| Здійснювати оцінювання управління територіями на основі критеріїв <i>good governance</i>   | Поняття оцінювання управління територіями на основі критеріїв <i>good governance</i>        | Знання методів оцінювання управління територіями на основі критеріїв <i>good governance</i>         | Використовувати критерії <i>good governance</i> щодо оцінювання управління територіями   | Презентувати результати оцінювання управління територіями на основі критеріїв <i>good governance</i>                                   | Приймати ефективні управлінські рішення на основі результатів оцінювання управління територіями на основі критеріїв <i>good governance</i> |
| <b>Тема 12. Регіональне врядування (<i>regional governance</i>)</b>  |   |   |  |  |  |
| Визначати передумови та завдання <i>regional governance</i>  | Поняття <i>regional governance</i>  | Знання методів та технологій <i>regional governance</i>   | Застосовувати методи та технології <i>regional governance</i>  | Формувати комунікаційну систему публічної установи з урахуванням інструментів <i>regional governance</i>                               | Приймати ефективні управлінські рішення на основі використання методів та технологій <i>regional governance</i>                            |
| <b>Тема 13. Практичне застосування технологій публічно-приватного партнерства (<i>public private partnership</i>)</b>                |   |   |  |  |  |
| Застосовувати технології <i>public private partnership</i>   | Сутність технологій <i>public private partnership</i>                                       | Розуміння особливостей практичного застосування технологій <i>public private partnership</i>        | Розробляти заходи щодо практичного застосування технологій <i>public private partnership</i>                                   | Презентувати результати пропозицій щодо практичного застосування технологій <i>public private partnership</i>                          | Відповідальність за точність і коректність результатів   |
| <b>Тема 14. Можливості застосування елементів концепції <i>new public management</i> і <i>public governance</i> в містах України</b> |   |   |  |  |  |
| Готувати пропозиції щодо застосування елементів концепції <i>new public management</i> і <i>public governance</i> в містах України   | Сутність концепції <i>new public management</i> і <i>public governance</i> в містах України | Знання елементів концепції <i>new public management</i> і <i>public governance</i> в містах України | Визначати можливості застосування елементів концепції <i>new public management</i> і <i>public governance</i> в містах України | Презентувати результати щодо застосування елементів концепції <i>new public management</i> і <i>public governance</i> в містах України | Відповідальність за точність і коректність результатів   |

# Зміст

|  |    |
|--|----|
| Вступ.....   | 3  |
| Розділ 1. Моделі децентралізованого управління:                      |    |
| міжнародний досвід .....   | 5  |
| 1. Європейські управлінські традиції.....                            | 5  |
| 1.1. Етапи розвитку управлінської думки .....                        | 5  |
| 1.2. Управлінські ідеї Стародавньої Греції і Стародавнього Риму .... | 7  |
| 1.3. Західноєвропейський внесок у науку управління .....             | 20 |
| 1.4. Сучасні концепції, підходи і школи менеджменту.....             | 30 |
| 1.5. Новітні концепції менеджменту .....                             | 37 |
| Контрольні запитання .....   | 42 |
| План семінарського заняття .....                                     | 42 |
| Контрольні запитання для самостійної роботи.....                     | 42 |
| 2. Сучасні підходи до модернізації управління.....                   | 43 |
| 2.1. Модернізаційна парадигма. Сутність модернізації.....            | 43 |
| 2.2. Етапи розвитку теорії модернізації. Основні концепції           |    |
| теорії модернізації .....  | 45 |
| 2.3. Основні категорії теоретико-методологічної бази                 |    |
| модернізації системи управління .....                                | 47 |
| 2.4. Теоретико-методологічні основи модернізації системи             |    |
| надання управлінських публічних послуг .....                         | 51 |
| 2.5. Фактори, що ініціюють модернізацію системи управління .....     | 54 |
| 2.6. Моделі і механізми модернізації державного управління .....     | 60 |
| Контрольні запитання .....   | 67 |
| План семінарського заняття .....                                     | 67 |
| Контрольні запитання для самостійної роботи.....                     | 67 |
| 3. Аналіз світових моделей децентралізованого управління .....       | 68 |
| 3.1. Концепції децентралізації управління.....                       | 68 |
| 3.2. Європейські моделі децентралізованого управління.....           | 72 |
| 3.3. Моделі децентралізації державного управління                    |    |
| на прикладах Великобританії (Вестмінстерська модель)                 |    |
| та США (американська модель) .....                                   | 77 |
| 3.4. Реформа публічного адміністрування в Європі.....                | 82 |
| 3.5. Модель нового публічного менеджменту. Моделі                    |    |
| респонсивного менеджменту. Мережна модель .....                      | 87 |

|  |     |
|--|-----|
| Контрольні запитання .....   | 100 |
| План семінарського заняття .....   | 100 |
| Контрольні запитання для самостійної роботи.....   | 101 |
| 4. Критерії для порівняння політико-адміністративних систем.....                                   | 101 |
| 4.1. Політико-адміністративна система: визначення та сутність.....                                 | 101 |
| 4.2. Співвідношення політичного й адміністративного (державного) управління .....                  | 103 |
| 4.3. Еволюція підходів щодо вибору критеріїв для порівняння політико-адміністративних систем ..... | 107 |
| 4.4. Основні критерії для порівняння моделей розвитку виборчого права та виборчого процесу .....   | 109 |
| 4.5. Копенгагенські критерії – критерії вступу країн до Європейського Союзу .....                  | 112 |
| Контрольні запитання .....   | 117 |
| План семінарського заняття .....   | 118 |
| Контрольні запитання для самостійної роботи.....   | 118 |
| 5. Тенденції децентралізації управління в Італії, Франції та Великобританії .....                  | 118 |
| 5.1. Італійська модель децентралізації державного управління і місцевого самоврядування.....       | 119 |
| 5.2. Особливості Французької моделі децентралізації управління .....                               | 124 |
| 5.3. Тенденції децентралізації управління в Великобританії.....                                    | 130 |
| Контрольні запитання .....   | 135 |
| План семінарського заняття .....   | 136 |
| Контрольні запитання для самостійної роботи.....   | 136 |
| 6. Децентралізація управління в США та Канаді .....  | 136 |
| 6.1. Особливості децентралізації управління в США .....  | 136 |
| 6.2. Децентралізація влади в Канаді.....   | 145 |
| Контрольні запитання .....   | 148 |
| План семінарського заняття .....   | 149 |
| Контрольні запитання для самостійної роботи.....   | 149 |
| 7. Розробка моделей і практичний досвід децентралізації управління східноєвропейських країн .....  | 149 |
| 7.1. Моделі і практичний досвід децентралізації управління в Республіці Польща.....                | 149 |



|   |     |
|---|-----|
| 7.2. Досвід децентралізації управління у Чеській Республіці, Словацькій Республіці та Угорщині .....  | 152 |
| 7.3. Інституційні рішення регіонального співробітництва східноєвропейських країн .....  | 161 |
| Контрольні запитання .....  | 165 |
| План семінарського заняття .....  | 165 |
| Контрольні запитання для самостійної роботи.....  | 165 |
| Розділ 2. Новий публічний менеджмент (new public management) і публічне врядування (public governance) .....  | 166 |
| 8. Передумови та засади new public management.....  | 166 |
| 8.1. Сутність публічного менеджменту та його еволюція .....   | 166 |
| 8.2. Методологічна основа науки "Публічний менеджмент" та її предметна сфера .....  | 169 |
| 8.3. Співвідношення управління (адміністрування) та менеджменту, а також публічного управління (адміністрування) та публічного менеджменту.....   | 173 |
| 8.4. Публічний менеджмент як напрям наукових досліджень, сукупність знань, сфера діяльності та навчальна дисципліна .....   | 178 |
| 8.5. Передумови <i>new public management</i> та його засади .....   | 182 |
| Контрольні запитання .....  | 184 |
| План семінарського заняття .....  | 185 |
| Контрольні запитання для самостійної роботи.....  | 185 |
| 9. Форми сучасної адміністративної діяльності. Адміністративна діяльність конкурентної спрямованості .....  | 186 |
| 9.1. Поняття, зміст та основні напрями сучасної адміністративної діяльності.....  | 186 |
| 9.2. Поняття форми адміністративної діяльності та її співвідношення з функцією управління. Класифікація форм адміністративної діяльності.....   | 190 |
| 9.3. Правові та неправові форми державного управління.....  | 194 |
| 9.4. Управління проектним циклом державних політик і програм як форма сучасної адміністративної діяльності.....   | 196 |
| 9.5. Регулювання конкуренції як особлива діяльність держави ....  | 203 |
| 9.6. Держава як інститут, що забезпечує захист і розвиток конкуренції. Органи, які забезпечують захист і розвиток конкуренції в Україні, їх завдання, компетенція, повноваження та організаційні засади діяльності..... | 206 |

|   |     |
|---|-----|
| Контрольні запитання .....  | 208 |
| Практичне завдання.....   | 208 |
| Контрольні запитання для самостійної роботи.....  | 210 |
| 10. Публічне врядування ( <i>public governance</i> ): понятійний апарат, сутність і види .....                  | 211 |
| 10.1. Основні підходи до розуміння <i>public governance</i> та його еволюція .....                              | 211 |
| 10.2. Предметна сфера публічного врядування.....  | 217 |
| 10.3. Методологічна основа науки "Публічне врядування" .....  | 218 |
| 10.4. Понятійний апарат <i>public governance</i> (публічного врядування) .....                                  | 219 |
| 10.5. Сутність публічного врядування. Види публічного врядування .....  | 222 |
| 10.6. Сучасні концепції та стандарти публічного врядування .....  | 223 |
| Контрольні запитання .....  | 232 |
| План семінарського заняття .....  | 232 |
| Контрольні запитання для самостійної роботи.....  | 232 |
| 11. Оцінювання управління територіями на основі критеріїв належного врядування ( <i>good governance</i> ) ..... | 233 |
| 11.1. Поняття <i>good governance</i> .....  | 233 |
| 11.2. Принципи <i>good governance</i> .....   | 237 |
| 11.3. Характеристики <i>good governance</i> .....   | 238 |
| 11.4. Види критеріїв <i>good governance</i> . Критерії Світового Банку.....                                     | 240 |
| 11.5. Формування базису та оцінка конкурентоспроможності територій .....  | 243 |
| 11.6. Оцінювання посадових осіб місцевого самоврядування на основі критеріїв <i>good governance</i> .....       | 250 |
| Контрольні запитання .....  | 253 |
| Практичне завдання.....   | 253 |
| Контрольні запитання для самостійної роботи.....  | 255 |
| 12. Регіональне врядування ( <i>regional governance</i> ).....  | 256 |
| 12.1. Поняття <i>regional governance</i> .....  | 256 |
| 12.2. Принципи <i>regional governance</i> .....   | 258 |
| 12.3. Сутність і завдання <i>regional governance</i> .  |     |
| Характеристики <i>regional governance</i> .....   | 260 |
| 12.4. Українські моделі і практики <i>regional governance</i> .....   | 265 |

|   |     |
|---|-----|
| 12.5. Світові моделі і досвід <i>regional governance</i> .....                | 271 |
| Контрольні запитання .....  | 279 |
| План семінарського заняття .....  | 279 |
| Контрольні запитання для самостійної роботи.....                              | 279 |
| 13. Практичне застосування технологій   |     |
| публічно-приватного партнерства ( <i>public private partnerships</i> ) .....  | 280 |
| 13.1. Поняття <i>public private partnerships</i> .....                        | 280 |
| 13.2. Закон України "Про державно-приватне партнерство"                       |     |
| № 2404-VI від 01.07.2010 р. ....  | 284 |
| 13.3. Технології <i>public private partnerships</i> .....                     | 289 |
| 13.4. Європейський досвід практичного застосування                            |     |
| технологій <i>public private partnerships</i> .....                           | 294 |
| 13.5. Світовий досвід практичного застосування технологій                     |     |
| <i>public private partnerships</i> .....                                      | 300 |
| 13.6. Український досвід практичного застосування технологій                  |     |
| <i>public private partnerships</i> .....                                      | 304 |
| Контрольні запитання .....  | 310 |
| Практичні завдання.....   | 311 |
| Контрольні запитання для самостійної роботи.....                              | 312 |
| 14. Можливості застосування елементів концепцій                               |     |
| <i>new public management</i> і <i>public governance</i> в містах України..... | 313 |
| 14.1. Зміна способу мислення муніципальних службовців .....                   | 314 |
| 14.2. Застосування технологій організації конкурсів,                          |     |
| створення муніципальних підприємств (агенцій),                                |     |
| управління контрактом, системи ваучерів тощо.....                             | 319 |
| Контрольні запитання .....  | 338 |
| Контрольні запитання для самостійної роботи.....                              | 339 |
| Глосарій.....   | 340 |
| Використана і рекомендована література .....                                  | 358 |
| Додатки.....  | 379 |

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

**Гордієнко Лариса Юріївна**  
**Лукашев Сергій Валерійович**

# **ПУБЛІЧНЕ ВРЯДУВАННЯ**

**Навчальний посібник**

Відповідальний за випуск *Гавкалова Н. Л.*

Відповідальний редактор *Оленич М. М.*

Редактор *Бутенко В. О.*

Коректор *Маркова Т. А.*

План 2015 р. Поз. № 57-П.

Підп. до друку 01.12.2015 р. Формат 60x90 1/16. Папір офсетний. Друк цифровий.

Ум. друк. арк. 24,25. Обл.-вид. арк. 30,31. Тираж 400 пр. Зам. № 228.

---

Видавець і виготівник – ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 61166, м. Харків, просп. Леніна, 9-А

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру*  
**ДК № 4853 від 20.02.2015 р.**