

РОЗДІЛ 5

ЗАКОНИ ТА ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

(ЧЕРНОВА ЛЮДМИЛА СЕРГІЇВНА - кандидат технічних наук, доцент кафедри інформаційних та управляючих систем та технологій Національного університету кораблебудування імені Адмірала Макарова (Миколаїв, Україна)

5.1 Теоретико-методологічні основи публічного адміністрування як дисципліни, науки і наукового напрямку

5.2 Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування.

5.3 Закон синергії як загальний закон публічного адміністрування

5.4 Закон необхідності посилення регулювання та управління соціальними процесами в контексті процесів самоорганізації

5.5 Загальносистемні методологічні принципи самоорганізації публічного адміністрування.

Література

5.1 Теоретико-методологічні основи публічного адміністрування як дисципліни, науки і наукового напрямку

Теоретико-методологічними основами публічного адміністрування є морфогенетичний підхід до аналізу саморегуляції соціальних систем, що досліджує форму і конструкцію будь-якого об'єкта. Базовими для аналізу публічного адміністрування у саморегуляції соціальних систем слугують наступні методи: синергетичний, що використовується для аналізу публічного адміністрування як нелінійної системи; порівняльно-історичний, що дозволяє проаналізувати різні форми публічного адміністрування як саморегуляції соціальної системи, що представляє собою дисипативну структуру; динаміку становлення публічного адміністрування у темпоральних координатах певної історичної епохи; феноменологічний, що дозволяє досягнути сутності феномена публічного адміністрування як складного суперечливого феномена, що розвивається «зі знаком плюс» і «зі знаком мінус», прагнучи до своєї цілісності; системний, що направлений на виявлення структури публічного адміністрування як динамічної системи, яка сприяє саморозвитку соціальної системи та її саморегуляції; діалектичний, що дає можливість розглянути розвиток публічного адміністрування у взаємодії з оточуючим світом та особистістю; синергетично-діалектичний, що дозволяє досягнути світ на основі принципів, методів, підходів до аналізу соціальної системи з точки зору синергії і діалектики; загальнонаукові методи – аналогії, аналізу і синтезу, сходження від абстрактного до конкретного, що сприяють філософському осмисленню публічного адміністрування у системі саморегуляції соціальних

систем; структурно-логічного моделювання – для словесного опису концептуальних підходів до формування та розвитку соціально-управлінських систем соціального управління; компаративістський – для порівняння концептуально-специфічних соціально-управлінських систем, сформованих на різних теоретико-методологічних засадах; структурно-функціональний – для розкриття основних характеристик механізмів публічного адміністрування, взаємозалежності окремих суспільних і політичних процесів у розвитку і динаміці саморегуляції соціальних систем; наукової абстракції і нелінійного (недетермінованого) мислення – з метою виявлення взаємодії прямих і зворотних зв'язків у лінійних (суб'єкт-об'єктних) і нелінійних (суб'єкт-суб'єктних) системах; комплексний метод – забезпечується соціально-філософським усвідомленням публічного адміністрування як формування цілісної суб'єкт-суб'єктної парадигми управління складними соціальними системами; економіко-математичні – для побудови моделі прогнозування управління складними соціальними системами з використанням зворотних зв'язків в усіх сферах життєдіяльності соціального організму; метод антропологічної експертизи, направлений на виявлення гуманістичної компоненти в управлінській діяльності, в центрі якої «людина як міра всіх речей»; виявлення позитивного соціального індикатору публічного адміністрування та впровадження ефективної моделі публічного адміністрування зі зворотними зв'язками на рівні територіальної громади і міжнародного глобалізованого соціуму.

5.2 Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування

Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування – це звернення до пізнання механізмів самоорганізації складних еволюційних та зверхскладних систем у стані, далекому від рівноваги, коли загострюється їх чутливість до незначних флуктуацій на мікрорівні, які приводять до зміни поведінки всієї макросистеми. Руйнування динамічної рівноваги її структур і підсистем публічного адміністрування, вступ їх у «режим із загостренням», фазу кризи, в якій нестійкі структури піддаються швидкій дезінтеграції, приводять до зміни моделей адміністрування. Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування має дослідити: 1) теоретико-методологічні основи аналізу синергетичної парадигми; 2) зміни, які відбуваються в різних системах в умовах нестабільності; 3) дії механізму самоорганізації; 4) можливості соціального управління і суперечлива сутність кризи; 5) ідеї про креативність хаосу, його конструктивність, направленість його просування до нової соціальної організації. Система публічного адміністрування – це різноманітність упорядкованих деяким відношенням чи зв'язаних певними ознаками елементів, які можуть представляти собою сукупність, для якої характерним є: функціональне призначення, що визначається принципом чи характером

взаємозв'язку і взаємовідношення елементів; структура – будова, взаєморозташування її складових частин; потоки інформації; взаємозв'язки і взаємовідносини елементів системи. Публічне адміністрування – це процес впливу суб'єкта на об'єкт, направлений на упорядкування, збереження, руйнацію чи збереження системи об'єкта у відповідності з поставленими цілями. Управління як вид людської діяльності існує з тих пір, як виникла необхідність в сумісній діяльності людей. Кожна історична епоха вносить свої корективи у відношення суб'єкта управління, методи стимулювання, масштаби організації самого процесу, але тільки у ХХ столітті з'явилися і почали розвиватися наукові підходи до соціального управління. Публічне адміністрування в управлінні суспільством являє собою невід'ємну частину людського буття, без якого неможлива сумісна діяльність людей і суспільства в цілому. Ефективне публічне адміністрування є одним із основних факторів соціального прогресу. Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування слід оцінити як акумульовані і логічно упорядковані за певними правилами знання, які представляють собою систему принципів, методів і технологій управління, розроблених на основі інформації, отриманої як емпіричним шляхом, так і в результаті використання досягнень ряду конкретних наук. Часто теорію публічного адміністрування розділяють на два рівні: перший представлений теоріями соціального управління, які являють собою частину політико-економічних і соціально-філософських концепцій, що пояснюють механізм функціонування суспільства на різних історичних етапах; другий являє собою прикладну дисципліну, яка інтегрує в собі, з однієї сторони, фрагменти фундаментальних наукових теорій, в першу чергу математики, логіки, психології та інших, а з другої сторони – це сукупність практичних знань і навичок, які об'єднують достатньо багатоманітні об'єкти загальною задачею управління. Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування – це цілеспрямований вплив соціального суб'єкта на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, що здійснюється як безпосередній (у формах самоуправління), так і через спеціально створені інститути (державу, партії, суспільні об'єднання, кооперативи, підприємства, союзи). Управління – невід'ємна властивість всіх організованих систем різної природи, що забезпечує їх самозбереження і саморозвиток. Публічне адміністрування представляє собою складний процес взаємодії двох сторін: тієї, хто управляє; і тієї, ким управляють, в яких важливу роль відіграють зворотні зв'язки. Публічне адміністрування може бути представлено як сукупність двох складових підсистем. Традиційна підсистема публічного адміністрування виходить із пріоритету прямих зв'язків, в якій мало уваги зверталось на взаємозв'язок цих двох підсистем, тобто процес управління розглядався як односторонній процес, як жорстко управляючий вплив. Проте суспільство – це складна соціальна система, що володіє внутрішнім механізмом саморегулювання і саморозвитку. Сучасна парадигма публічного адміністрування заключається в розгляді процесу управління як суб'єкт – суб'єктного відношення, що передбачає

взаємодію двох підсистем - тієї, хто управляє, і тієї, ким управляють, аналіз цих підсистем як відкритих систем, кожна із яких здатна адекватно реагувати на імпульси одна одної. В результаті публічне адміністрування набуває характеру співуправління; управління зверхскладними системами, що являють собою вплив на їх власний механізм саморегуляції і самоуправління з метою його оптимізації.

Важливий аспект ефективного публічного адміністрування в управлінні суспільством – досягнення адекватності цих двох підсистем. Для реалізації цілей публічного адміністрування необхідно дотримання принципу необхідної різноманітності: різноманітність управляючої системи повинна бути не меншою, чим різноманітність системи, якою управляють. Процес публічного адміністрування включає в себе три основних компоненти: 1) управлінська свідомість – мисленнєве здійснення процесу управління; 2) управлінська діяльність, що представляє собою реалізацію цілей і задач соціального управління; 3) результат управлінської діяльності. Для публічного адміністрування необхідно виробляти вміння оцінювати соціальні наслідки передбачуваних управлінських рішень, що є соціальним нервом будь-якого управлінського впливу.

5.3 Закон синергії як загальний закон публічного адміністрування

Закон синергії – це загальний закон організації. Етимологічно «синергія» походить від грецького слова «synergeia», що означає співдружність, сумісність. Формулювання закону синергії зводиться до того, що цей закон означає сукупність елементів, які утворюють організовану систему, якщо її потенціал більше суми потенціалів елементів, які в неї входять окремо. Під потенціалом в загальному випадку розуміється наявність можливостей (якостей, енергії, інших ресурсів), що дозволяють зробити що-небудь і виконувати певну роботу. Так, потенціал індивіда характеризується його інтелектуальними здібностями, фізичною силою, типом особистості; потенціал господарської організації може характеризуватися виробничою потужністю, річними комерційними зміними, об'ємом продаж тощо. Зміст закону синергії зводиться до того, що властивості цілого (єдиного, монолітного) не зводяться до суми властивостей його частин; ціле більше суми своїх частин (А.А.Богданов). Зворотне ж співвідношення, тобто коли ціле менше суми своїх частин, ймовірно лише для дезорганізованої системи. Внаслідок дії закону синергії проявляється синергетичний ефект, який зумовлений появою нової якості, стає достоїнством цілого. Пороте не будь-яке об'єднання зусиль, вмінь і ресурсів, коли мова йде про організацію штучних систем, автоматично створює цю синергетичну дію. Нерозуміння механізму синергетичної взаємодії не дає можливості розуміти і пояснювати поведінку навіть відносно простих систем. Справа не тільки в тому, що поєднується, але істотно те, як поєднується, які спонукальні сили цьому сприяють. Головна тут – зв'язки, які встановлюються між частинами, так як саме від них встановлюється міцність поєднання частин. І, навпроти, слабкість зв'язків приводить до розриву

комунікації і розпаду організації як цілісного утворення. Ефект синергії виникає завдяки появі джерел, що виникають після інтеграції частин, під якими розуміється вплив зумовлюючих факторів. В конкретних умовах системи тієї чи іншої природи чи виду склад цих факторів, а, отже, і конкретний механізм впливу на продуктивність функціонування можуть бути різними. До загальних чи типових джерел синергії слід віднести: 1) концентрацію розузгоджених ресурсів в одному місці, масоване використання яких зразу дозволяє системно вирішувати великі задачі і отримувати більш масштабні результати, порівняно з їх використанням на потреби локальних заходів; 2) упорядкування зв'язків, підвищення ступеня поєднання елементів чи координації дій частин, при яких їх зусилля узгоджуються і направляються в сторону необхідного результату; 3) активізацію дій однієї частини самим фактом присутності іншої частини, яка виступає немов би каталізатором (наявність «активностей», згідно за А.А.Богдановим), так що, чим більше частин, учасників, тим вище фонове значення активності, енергетичний потенціал поля взаємодії; 4) функціональну спеціалізацію частин, включаючи і професійний і спеціальний розподіл праці і такі її вигоди, як висока якість продукції і послуг, а також інші переваги, що проявляються із збільшенням розмірів організації; 5) можливість взаємодії частин, що особливо важливо в екстремальних умовах. Реалізація джерел синергетичного ефекту чи, теж саме, врахування вимог закону в практичній діяльності розцінюється як істотні передумови успішного функціонування великих господарських організацій. Великі фірми вже давно зрозуміли це і турбуються про те, щоб отримати ефект від взаємодоповнюваності підрозділів і служб, застосовуючи партисипативний стиль управління, використовуючи загальні ресурси, освоюючи нові продукти, що в цілому повинно створювати синергетичний ефект як на стадії дослідження, так і на стадії виробництва.

5.4 Закон необхідності посилення регулювання та управління соціальними процесами в контексті процесів самоорганізації

Під соціальною самоорганізацією розуміється самостійне, тобто здійснюване без зовнішнього цілеспрямованого програмування, формування суспільних відносин. Змістовною основою процесу соціальної самоорганізації а публічному адмініструванні є коопераційна діяльність індивідів, в результаті яких створюються структури, що представляють собою сукупність розміщених у певному порядку функціональних інститутів з включенням у них індивідів, груп, спільнот. Креативний ефект реалізації самоорганізації виражається в безперервному процесі істотного оновлення соціального життя, революційному розвитку спільнот людей і соціальної складової сутності людини. Процес соціальної самоорганізації підтримується креативною сутністю людини, яка прагне змін, долає дезорганізацію екстремальності і приводить організацію у стан порядку, сприяючи упорядкуванню відносин і перетворюючи організацію на відкриту, упорядковану, здатну для подальшого

розвитку і становлення. Цей процес називається антропосоціальна синергія. В результаті цих процесів організація формується на засадах постнекласичної науки: 1) по мірі підвищення складності всіх процесів соціальні утворення стають плинним соціокультурним полем, в якому межі з середовищем стають адаптованими і прозорими; 2) стійкість досягається за рахунок параметрів порядку, що виникають і обновлюються в процесі безперервної самоорганізації; 3) відкритість таких утворень забезпечує їх діалог зі світом, розкриває перед ними можливості процесу становлення. Креативна поведінка середовища породжує креативну відповідь індивідів, які знаходяться в креативній ситуації об'єкта. Система публічного адміністрування є продуктом процесів самоорганізації, що приводять до змін, які відбуваються у суспільстві. Формування цієї системи прискорює креативність соціального життя. Якщо раніше для відкриття кордонів однієї держави потрібні були переважно воєнні дії, то сьогодні на зміну їм приходять способи інформаційного та економічного впливу, тільки локально підтримувані інколи воєнною силою. Цей перелом є надзвичайно болісним для багатьох країн, постільки руйнує системи соціального управління, які склалися тисячоліттями. Спроби економічної, політичної та воєнної кооперації провідних держав світу є не що інше, як формування нових систем публічного адміністрування пов'язаного із глобалізацією світу. Проте неупереджено помітно всі ознаки вступу людської спільноти у новий формат системних криз, які вже охопили як розвинуті країни світу, так і ті, що розвиваються. Проте криза як кульмінація невизначеності очищає простір для креативних дій, сприяє генезису нових систем соціального управління і створює переважно нові умови для їх функціонування.

5.5 Загальносистемні методологічні принципи самоорганізації публічного адміністрування.

Загальні принципи концепції самоорганізації відтворюються у фізичних, хімічних, біологічних і соціальних системах, причому у високоорганізованих системах вони втілюються з найбільшою повнотою. Якщо у кібернетиці регуляція поведінки була функцією особливого блоку, то концепція самоорганізації виходить з уявлення про відсутність будь-якого окремого органу управління. Так, в організмі поведінку визначає не мозок, не нервова система, але організм у цілому. У психології концепції самоорганізації можуть бути розповсюджені на широкий спектр об'єктів - від психофізіології до соціальної психології. З розвитком синергетики (Хакен), одного з напрямків концепції самоорганізації, були вироблені спроби математичного моделювання соціальних і психічних процесів. З теоретико-методологічної точки зору концепції самоорганізації є реалізацією системної моделі, з якою пов'язані багато наукових напрямів, що мають відношення до психології: структурологія К. Леві-Стросса і М.Бахтіна, загальна теорія систем Л.фон Барталанфі, вчення про домінанту А.Ухтомського. У самій психології у перші десятиріччя ХХ ст. виникли напрямки концепцій синергетики, які мають ряд загальних рис:

гештальттеорія, психоаналіз, аналітична психологія. Істотною особливістю самоорганізуючих систем являється їх здатність до самодобудовування, самовідродження, що представляє особливий інтерес для вивчення механізмів і розробки методів психотерапії.

Синергетична концепція самоорганізації, що розробляється у синергетиці та суміжних з нею областях, слугує природничо-науковою конкретизацією філософського принципу саморуху матерії. Клас систем, здатних до самоорганізації, – це нерівновагомі, відкриті, нелінійні, дисипативні системи, тоді, як замкнуті, виведені із рівноваги системи, намагаються повернутися до рівноважного стану і при цьому ентропія (показник міри хаотичності їх поведінки) зростає до максимального значення (друге число термодинаміки), відкриті системи, що знаходяться у сильно нерівноважних станах, можуть здійснювати перехід від безладу, хаосу, – до порядку. На відстані від рівноваги у відкритих системах, якими і є публічне адміністрування, можуть спонтанно виникати нові типи структур (І.Пригожин) і відкритість системи означає наявність у ній джерел обміну речовини чи енергії з оточуючим середовищем. Більшості рішень нелінійного рівняння відповідає більшість шляхів еволюції систем управління та самоорганізації як у суспільстві, так і у природі. Завдяки нелінійності має силу найважливіший принцип «посилення флуктуації»: у результаті розростання малих змін на рівні елементів може виникнути новий макроскопічний стан системи. Поняття нелінійності набуває світоглядного смислу. У далекій від рівноваги відкритій і нелінійній дисипативній системі ефект може виникати лише тоді, коли робота об'ємних джерел енергії, нарощуючи неодорідості у суцільному середовищі, виступає інтенсивним фактором, розсіюючим неоднорідності, тобто стає дисипативним фактором. Парадоксальність самопідтримки структури, незважаючи на розмиваючий фактор неоднорідності, відображається у терміну публічного адміністрування як «дисипативної структури» Концепція самоорганізації – науковий напрям, що виник у 50-60-х рр.. XX с. на основі статистичної фізики (І.Пригожин, Г.Хакен), теорії систем і кібернетики (Г. фон Ферстер, Х.Матурана), що вивчають закономірності виникнення структури у нерівноважних системах неупорядкованих елементів. Саме ця теорія самоорганізації і є центральною у публічному адмініструванні.

Принципи самоорганізації визначають суть процесів, які відбуваються у хаосі, сутність, яка породжує собою наступні цілісні смисли: 1) принцип динамічної ієрархічності; 2) принцип незворотності змін як фактор розвитку і становлення; 3) принцип універсальності і безперервності самоорганізації; 4) принцип відносності і самонормування. 1. Принцип динамічної ієрархічності - це основний принцип проходження системою точок біфуркації і формування нового порядку. Цей принцип описує виникнення нової якості системи по горизонталі, тобто на одному рівні, коли повільні зміни параметрів порядку мегарівня приводять до біфуркації, нестійкості системи на макрорівні і перебудови його структури. Включення у схему мікрорівня дозволяє описати процес зникнення і народження у точці біфуркації макрорівня. У цій точці

колективні змінні та параметри порядку макрорівня повертають свої ступені свободи в хаос мікрорівня, розчиняючись у ньому. Потім у безпосередній взаємодії мега- і мікрорівней народжуються нові параметри зумовленого макрорівня. Процес народження параметрів порядку: «управлінські зверхповільні параметри мегарівня» + «короткоживучі змінні мікрорівня» = параметри порядку, структуроутворюючі довгоживучі змінні мезо- (мікро)рівня». 2. Принцип незворотності змін як фактор розвитку і становлення. Виникнення нових параметрів порядку – подія, яка не має зворотного руху, а поєднані у кооперації елементи набувають нової якості, а їх роз'єднання приводить також до нових якісних змін, тобто висхідна (до первинного поєднання) якість незворотна (закон розбіжності Богданова). 3. Принцип універсальності і безперервності самоорганізації виходить з того, що класичне уявлення про облаштування і процес упорядкування світу орієнтоване на те, що все суще упорядковане, а безлади, які виникають, можна подолати і вони є приватними випадками порядку і долаються діями їх законів. 4. Принцип відносності і самонормування. Даний принцип не є новим, і широко використовується у самих різноманітних наукових доробках. Самонормування приводить до народження відносних величин (параметрів, констант), тобто всі параметри і константи будуть виконувати свої функції тільки у рамках власного (відносного) простору.

Література

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебное пособие.- М.: ОАО НПО «Экономика», 2000.- 302 с. – (Энциклопедия управленческих знаний).
2. Воронкова В.Г. Управление как единый социальный организм // Новая парадигма: альманах наукових праць.- 1999.- Вип.10.- С.8-19.
3. Горский Ю.М. Гомеостатика: модели, свойства, патологии // Гомеостатика живых, технических, социальных и экологических систем.- Новосибирск: Наука, Сиб. отд., 1988.- 322 с
4. Попов С.М. Наукова парадигма суб'єкт- суб'єктного управління в умовах сучасного континууму //Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: Збірник наукових праць / Гол. ред. В.Г.Воронкова.- Вип.43.- Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2010.- С.166 -175.
5. Пригожин И.Р., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой / Илья Пригожин, Изабель Стингерс.- М.: Прогресс, 1986.- 422 с.
6. Принципы самоорганизации социальных систем: теория и практика / под ред. М.И.Сетрова.- К.- Одесса: Вища школа, 1988.- 242с.

РОЗДІЛ 6

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА ПУБЛІЧНА ВЛАДА

(ЧЕРНОВА ЛЮБАВА СЕРГІЙВНА - викладач кафедри управління проектами Національного університету кораблебудування імені Адмірала Макарова (Миколаїв, Україна)

6.1 Поняття «публічного характеру муніципальної влади»

6.2 Форми, ознаки та особливості публічної влади

6.3 Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування

6.4 Публічне адміністрування і демократичне врядування: співвідношення понять

6.5 Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування

Література

6.1 Поняття «публічного характеру муніципальної влади».

Місцеве самоврядування – складний механізм, який охоплює діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади на певній території, що є складовою частиною державного механізму управління. Дефініція «місцеве самоврядування» була прийнята законодавством США і Великобританії для визначення організації та функціонування муніципальних закладів і вказувала на один із основних критеріїв розмежування їх діяльності від інших органів влади та управління, виокремлюючи їх локальний характер на протигагу центральній владі. *Поняття «публічного характеру муніципальної влади»* характеризується наступними ознаками: 1) місцеве самоуправління виступає у пролі самостійного інституту влади, закріпленого Конституцією України і законодавстві; 2) воно має свій механізм здійснення функцій (населення, органи і посадові особи місцевого самоуправління); 3) владні повноваження реалізуються безперервно; 4) влада діє на території муніципального утворення і у рівній мірі розповсюджується на всіх осіб, які знаходяться на певній території; 5) муніципальна влада базується на законі, муніципальній власності і місцевому бюджеті, які надають їй самостійності і компетенційної відособленості. 6) ця влада виконує таку важливу функцію, як встановлення місцевих податків і зборів на території муніципального утворення; 7) муніципальна влада здійснюється у рамках закону. Цікавим є трактування поняття місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 3). Тут «під місцевим самоврядуванням розуміється право та реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення». Таким чином, Європейська

хартія місцевого самоврядування не передбачає градацію питань ведення на питання місцевого значення та державні справи. Згідно з хартією, питання місцевого значення є частиною «державних справ». У цьому особливість поняття місцевого самоврядування, що дається в цьому документі. Відзначимо також, що Європейська хартія місцевого самоврядування «свого часу стала орієнтиром формування національного законодавства у цій сфері, включаючи й проблеми юридичного захисту місцевого самоврядування». Органи місцевого самоврядування входять до системи публічної влади; органи публічної влади належать населенню або виборцям відповідної території, членам громадської організації, колективу». Усе вищесказане свідчить про те, що поняття «місцеве самоврядування» та «публічна влада» не просто близькі, але й взаємопов'язані і - більше того - «місцеве самоврядування» невід'ємне від «політичної влади».

6.2 Форми, ознаки та особливості публічної влади

Публічна влада виступає у двох формах: 1) державна влада, 2) влада місцевого самоврядування (муніципальна влада). Для обох форм публічної влади притаманна низка спільних ознак: 1) спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій; 2) інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади); 3) легітимність; 4) відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення; 5) об'єднання підвладних за територіальною ознакою; 6) загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території; 7) безперервність функціонування (за наявності окремих тимчасових органів); 8) універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення; 9) обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території; 10) функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовчій, контрольній та інтерпретаційній), тобто діяльність за законодавчо встановленою процедурою і оформлення владних рішень правовими актами; 11) можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень; 12) право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету. Водночас, для державної влади притаманні певні особливості, у першу чергу, державний суверенітет, загальнодержавний масштаб дії, спрямованість на першочергове виконання загально-національних потреб, постійний правовий зв'язок з населенням через інститут громадянства, наявність субординаційних відносин всередині державного апарату, наявність особливих органів – так званих «силових структур» (армія, суд, прокуратура, служба безпеки, органи виконання покарань та ін.). Матеріально-фінансовою основою державної влади є загальнонародна та державна власність, а також кошти державного бюджету.

Безумовно, найбільш суттєвою ознакою державної влади є її суверенітет. У новітній юридичній літературі державний суверенітет визначається як «властивість держави самостійно і незалежно від влади інших держав здійснювати функції всередині держави і у відносинах з іншими державами»

або як «верховенство і незалежність від будь-яких інших влад всередині країни або у взаємовідносинах з іншими державами». Однак легальне (законодавче) визначення державного суверенітету є більш розгорнутим і міститься в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., яка розглядає цей політико-правовий феномен як «верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах». Влада місцевого самоврядування також характеризується деякими особливостями: її джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада; вона розповсюджується лише на територію адміністративно-територіальних одиниць (муніципій); її органи діють від імені територіальної громади, а не народу чи держави; матеріально-фінансову базу її органів складають комунальна (муніципальна) власність і місцевий (муніципальний) бюджет; її органи пов'язані більш тісними зв'язками з населенням; в системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість.

6.3 Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування

Ефективне функціонування місцевого самоврядування в контексті оптимізації владної структури є важливим у зв'язку з існуванням: варіативності конституційного закріплення існування та розвитку цього інституту; інваріантності інституту місцевого самоврядування як невід'ємної складової демократичного ладу; певної послідовності, яка спостерігається між ефективною дією інституту місцевого самоврядування та успішністю існування демократичного ладу в державі. Виділення умов оптимального функціонування місцевого рівня влади в державі відображається у міжнародних правових документах, зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування виступає одним з найважливіших інститутів демократії, необхідним елементом організації демократичного громадянського суспільства. Реальна ефективність роботи органів місцевого самоврядування має залежати від повноти і чіткості визначення їх функцій. Особливе місце у системі публічного адміністрування посідають органи місцевого самоврядування, ефективна дія яких є умовою забезпечення реалізації процесу децентралізації влади. Належне функціонування органів центрального рівня держави, що прагне оптимізувати відносини суб'єктів влади, забезпечується відповідними механізмами. До них належать: законодавче визначення функцій; існування механізмів державного втручання у справи органів місцевого рівня у випадку порушення ними конституційних обов'язків по відношенню до розвитку регіону. За центральним рівнем влади має залишатися певний комплекс повноважень, функції загальних справ. Ці функції визначаються як найбільш загальні напрями розвитку та забезпечення нормальної життєдіяльності держави. Серед них, зокрема: забезпечення громадського порядку та безпеки держави; управління народногосподарським комплексом; регіональний

розвиток, внутрішні та зовнішні справи тощо. Розглянувши проблематику оптимізації відносин між різними рівнями влади, можна зауважити, що влада має вертикальний розподіл, який відображений у виділенні рівнів організації влади. Кожен з таких рівнів наділяється виключною сферою повноважень а разом вертикальний та горизонтальний виміри організації влади створюють структуру влади. Децентралізація є кращим методом організації надання громадських послуг. Для цього є свої причини. По-перше, складність сучасних суспільств та їх проблеми наводять на думку, що найкращі рішення приймаються з більшим залученням громадськості та за умови більш творчого підходу. Централізовані системи є надто закритими, щоб швидко пристосовуватися до сучасних змін. По-друге, і це особливо стосується суспільств на стадії демократичних та економічних трансформацій, існує необхідність створити так звані громадянські общини, які надають можливість населенню впливати на прийняття рішень. На сьогодні органи місцевого самоврядування не мають достатніх повноважень для повноцінної діяльності в регіоні – спроможність самостійного прийняття рішень, їх реалізація, а також пошук необхідних ресурсів. За змістом відповідних положень Конституції розрізняють горизонталь щодо розподілу функцій і повноважень зі здійснення єдиної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління, яка в тому чи іншому варіанті визначається як відображений в основному законі спосіб організації державної влади, який засвідчує особливості компетенційних зв'язків між вищими органами держави. Досвід децентралізації країн з розвинутим демократичним ладом свідчить, що однією з основних умов існування та функціонування таких держав є система гарантій ефективної діяльності всіх елементів організації влади як по вертикалі, так і по горизонталі. Комплексом таких гарантій є система стримувань і противаг одним з варіантів належного існування організації влади. Ця система найбільш є пристосованою до горизонтальної системи організації влади. При запровадженні такої системи кожна гілка влади просто зобов'язана наглядати за іншою. Вертикальна система організації влади у більшості випадків позбавлена цілісної системи стримувань та противаг. В унітарних країнах ця обставина пов'язується з ієрархічною підпорядкованістю адміністративно-територіальних одиниць.

6.4 Публічне адміністрування і демократичне врядування: співвідношення понять

Словосполучення “публічне адміністрування” у перекладі з латинської

мови на українську означає не що інше як “суспільне управління”, тобто мається на увазі управління відносинами та процесами, які відбуваються у суспільстві. Термін “демократичне врядування” є похідним від англomовного аналогу “good governance” (належне, досконале, ефективне володарювання, керівництво). Під поняттям “державне управління” розуміється здійснення цілеспрямованого впливу держави на розвиток суспільних процесів. Отже, приймаючи до уваги суб’єктний рівень управлінської діяльності, останнє поняття є найменш широким, ніж два перших. Спільною рисою “публічного адміністрування”, “демократичного врядування” та “державного управління” є демократичність. Демократія – це суспільна цінність, за якою будується політична система та функціонує суспільство. За висловом Дж. Лока демократія як форма врядування є владою більшості в інтересах більшості, що захищає інтереси спільнотворення (незалежної спільноти). Терміни “публічне адміністрування” та “демократичне врядування” більш вживані в західноєвропейських країнах, які достатньо модернізовані й глобалізовані, мають розвинені інститути громадянського суспільства. Тому у західній літературі, практиці адміністрування акцентується увага на суб’єктному вимірі, а саме на необхідності підвищення якості надання адміністративно-управлінських послуг. Для України, що перебуває у стані суспільної трансформації, актуальним є завдання досягнення сталого розвитку суспільства, тобто на перший план виходить об’єкт управління. А це а свою чергу вимагає активної участі в управлінні держави, яка несе відповідальність перед українським народом за динаміку та спрямованість суспільно-політичних процесів. Найбільш широким за своїм змістом й більш розмитим за своїм визначенням є поняття “публічне адміністрування”, оскільки воно охоплює практично усе середовище життєдіяльності за участю в його врядуванні органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб’єктів господарювання різних форм власності та громадських організацій. Окремі фахівці виокремлюють у процесі публічного адміністрування стадії вироблення та реалізації політики. На наш погляд, тут доцільно внести наступне уточнення: мова має йти про прийняття політичних рішень, тому що у виробленні політики номінально приймають участь усі громадяни країни. В цьому сенсі адміністрування виступає, в першу чергу, як процес політичної діяльності, яку здійснюють на стадії вироблення та прийняття рішень державні діячі й політики, а на стадії їх реалізації – державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, представники бізнесу та громадськості. Наступним за обсягом змісту є поняття “good governance”, яке більш точно перекладається як ефективне, а не демократичне врядування, що звісно не відмінє його демократичного характеру. Його сутність зводиться до пошуку оптимальних управлінських рішень, що забезпечується за рахунок посилення інформаційно-аналітичної діяльності, поглиблення зворотних зв’язків з об’єктом управління, розмежування компетенції та повноважень різних суб’єктів, підвищення рівня їх кваліфікації. Ознаками ефективного врядування за Д.Бостаном є: акцент на управлінні, управлінських навичках, а не на формулюванні державної політики;

спрощення контролю у поєднанні із запровадженням нових механізмів моніторингу та підзвітності; перехід від контролю за ресурсами і процедурами до використання показників результатів і продуктивності; спрощення складних бюрократичних процедур; пріоритетність приватної власності, контрактних відносин і конкурентності в наданні громадських послуг; адекватне копіювання певних управлінських методів приватного сектору; надання переваги матеріальним стимулам; наголос на скороченні витрат, управлінських штатів й підвищенні ефективності роботи; розвиток управлінських інформаційних систем. Очевидно, що в даному випадку йдеться про розгалужену та багаторівневу систему управління, яка не обмежується органами державної влади. Узагальнюючи можна зазначити, що публічне адміністрування зорієнтовано передусім на політичній діяльності, демократичне (ефективне)врядування на управлінській, а державне управління поєднує обидві види цієї діяльності, але за участю виключно державних органів влади.

6.5 Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування

Місцеве управління визначає взаємодію органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції субнаціонального рівня, які підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, та органів і посадових осіб місцевого самоврядування для вирішення питань життєдіяльності територіальних громад у межах чинного законодавства. Компетенція - сукупність встановлених в офіційні (юридичній чи неюридичній) формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові для виконання рішення, організовувати або контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо. Загальна компетенція – повноваження та функції місцевої влади, визначені Конституцією чи законами для реалізації інтересів місцевого населення. Розглядаючи процес взаємовідносин влади і народу як головних елементів державної і політичної системи, ми можемо виділити три необхідних умови. Зі сторони влади: 1) наявність чітких політичних цілей і вміння донести політичні послання про ці цілі до суспільства на прозорій суспільству мові; 2) добре налагоджений канал зворотного зв'язку від суспільства для розпізнавання реакції суспільства на свої декларації і дії; 3) здатність коригувати свої цілі, декларації і дії, враховуючи зворотний зв'язок і можливі зміни у системі. Зі сторони суспільства: 1) вміння формулювати і виражати свої настої, чаяння і потреби у вигляді політичних послань на зрозумілій владі мові; 2) добре налагоджений канал зв'язку від влади для розпізнавання реакції влади на свої дії; 3) здатність адаптувати свої дії стосовно до способів політичної поведінки влади. Іншими словами, управлінській системі, щоб нормально функціонувати потрібне «дзеркало», у яке суспільство могло б побачити себе. Дану роль виконує розвинута суспільна думка, що являє собою канал зворотного зв'язку між органами державного управління і громадянами. Практична діяльність

органів місцевого самоврядування виявила серйозні політичні, організаційні, економічні і соціально-культурні проблеми в результаті того, що не працюють зворотні зв'язки: 1. Політичні проблеми: відсутність у суспільстві розуміння ролі і місця різних форм влади і рівнів управління, більш чи менш консolidованої думки про принципи державного облаштування, про принципи розподілу владних повноважень між рівнями влади і управління і взаємодії між останніми. 2. Територіальні та організаційні проблеми: існування муніципальних утворень у межах адміністративно-територіальної системи, створеної раніше для забезпечення вертикальної і сурової системи централізованого державного управління. 3. Економічні проблеми: невідповідність фінансових і матеріальних ресурсів місцевого самоуправління виконуваним ними функцій, особливо у частині змісту об'єктів соціально-культурного призначення; незавершеність формування муніципальної власності, у тому числі муніципальних земель. 4. Фінансові проблеми: велика міра централізації фінансових ресурсів; відсутність засобів для здійснення власних повноважень, так як для виконання окремих державних повноважень і рішень, що приймаються органами державної влади. 5. Соціально-культурні проблеми: втрата масовою свідомістю розуміння поселення як місця організації суспільного життя спільноти; підміна традицій самоорганізації жителів, культури суспільного управління звичками до адміністрування. Задача органів місцевого самоврядування – сприяти розвитку громадянського суспільства як суспільства громадян, які знають про свої громадянські права і свободи, вміють їх захистити, володіють навичками участі в управлінні і взаємодії з владними структурами, вміють об'єднуватися для вирішення загальних проблем, відповідати не тільки за себе, але й за оточуючих людей, в сім'ї, на службі, на роботі, і в суспільстві, по місцю проживання тощо, а, крім того, мають здатність до самовизначення, завдяки чому людина зможе розумно існувати в умовах вибору, тобто в умовах свободи і відповідальності, і завдяки чому можливо досягти інформаційного взаєморозуміння в муніципальному утворенні. Тому наявність зворотного зв'язку з населенням являється для органів самоуправління найважливішою умовою ефективного управління, тому задача самоуправлінських одиниць налагодити зворотні зв'язки з населенням. У якості першооснови моделі зворотного зв'язку у системі місцевого самоуправління пропонується 8 блоків-модусів: 1) системний абрис суб'єкт-об'єктних відносин з контуром зворотного зв'язку; 2) механізм зворотного зв'язку як автономний елемент управлінського процесу в місцевій адміністрації; 3) фактори організаційної культури посадових осіб місцевого самоврядування; 4) організаційні форми зворотного зв'язку з провідним ланцюгом моніторингового самоконтролю влади; 5) принципи, пріоритетні напрями і ресурси підтримки соціологічного моніторингу; 6) потенційні споживачі моніторингової і супутньої аналітичної інформації; 7) міські ЗМІ і комунікаційні канали у контурі зворотного зв'язку муніципалітету; 8) штаб зворотного зв'язку при керівництві міста. Місцеве самоврядування – це складова частина демократії, при якій здійснюються такі форми і способи

народовладдя, що закріплюють свободи і рівноправність громадян. Вся система місцевого самоврядування детермінується основними особливостями самоуправління взагалі, так як самоуправління представляє собою таку форму соціального регулювання, при якій суб'єкт управління власними силами діє на основі принципу самоорганізації, самофінансування, самоконтролю, чому допомагають зворотні зв'язки. Місцеве самоуправління є система організації діяльності громадян на відповідній території, яка являє собою сукупність різноманітних органів та інститутів, що діють як єдиний цілісний організм. Система публічного управління забезпечує процес здійснення демократичного врядування через реалізацію системи представницьких органів врядування на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства. Система публічного управління включає в себе систему представницьких (Рад депутатів) виконавчих (публічних адміністрацій) органів демократичного врядування на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства. Система публічного адміністрування забезпечує процес здійснення публічного управління через формування та реалізацію системи виконавчих органів демократичного врядування – публічних адміністрацій, на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства. Право на доступ до публічної інформації надає можливість громадянам контролювати діяльність представників влади та робить їх підзвітними перед громадськістю.

Література

1. Лазор О.Д., Лазор О.Я. *Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: Словник-довідник. Навчальний посібник. (2-е вид. перероб. та доп.).*-К.: Дакор, 2006.- 352с.
2. Бех В.П. *Социальный организм: философско-методологический анализ.* – Запорожье.: «Тандем-У», 1998. – 186 с.
3. Попов С.М. *Наукова парадигма суб'єкт- суб'єктного управління в умовах сучасного континууму //Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: Збірник наукових праць / Гол. ред. В.Г.Воронкова.- Вип.43.- Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2010.- С.166-175.*
- 4.Надолішній П.І. *Теорія та історія державного управління (Опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни): Навч.посіб.* – О.: ОРІДУ НАДУ, 2006. – 126 с.
5. Оболенський О.Ю. *Публічна сфера та державне управління / Семінар “Публічне адміністрування та державне управління: введення у спеціальність”, Київ, 23 жовт. 2007 р. – К.: НАДУ при Президентові України, 2007. – 82 с.*
6. Грицяк Н. В. *Демократичне врядування: політико-правові засади / Н.В. Грицяк// Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст: матер. наук.- практ. конф., Дніпропетровськ, 15-16 трав. 2009 р. ; за заг. ред. С.М. Серьогіна. – Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 37–38.*
7. Мартиненко В. М. *Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія): [моногр.] / В. М. Мартиненко. – Вид-во ХарРІ НАДУ*

«Магістр», 2003. – 220 с.

8. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.