

Тема 1
ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
(самостійне опрацювання)

ПЛАН:

Вступ

1. Предметна область теорії публічного адміністрування

2. Поняття, завдання та функції публічного управління

3. Зміст публічного адміністрування

4. Принципи публічного адміністрування

Висновки з теми

ВСТУП

Демократизація українського суспільства та розбудова системи державного управління зумовлює необхідність впровадження сучасних цінностей публічного адміністрування в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності їх функціонування та якості послуг, що надають населенню. Вирішення цих завдань потребує поліпшення організації роботи органів державного управління та місцевого самоврядування, обумовлює зростання вимог до рівня професійної підготовки управлінської еліти. Обґрунтуванню цих заходів мають передувати аналіз та узагальнення досвіду функціонування існуючих моделей децентралізованого управління розвинених країн світу, практики реалізації вимог і принципів публічного адміністрування у зарубіжних країнах та вітчизняними органами влади. Це обумовлює необхідність і доцільність вивчення дисципліни «Правове забезпечення теорії публічної адміністрації».

Питання 1. Предметна область теорії публічного адміністрування.

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

Наприклад, політологія розглядає сутність і закономірності політичної діяльності держави. Політична соціологія вивчає соціальні основи державних інститутів і соціальну обумовленість принципів, форм і методів їх функціонування. Юридичні науки досліджують правові аспекти функціонування державної влади. Соціологія управління дає змогу виявити універсальність саморегуляції соціальної системи.

Публічне адміністрування це багатопланове утворення. Предметна область публічного адміністрування окреслена основними поняттями: держава, політика,

публічне управління й влада. У зв'язку з цим теорія публічного адміністрування є наукою політичною і правовою.

Визначення теорії публічного адміністрування як науки політико-юридичної було б неповним, якщо не враховувати соціальний аспект. Адже публічне адміністрування втілює в собі взаємодію держави та суспільства, а також взаємодію з різними елементами соціальної системи.

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

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

Поняття та види публічного адміністрування (управління) — це цілеспрямований вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей. Розвиток суспільства, окремих його сфер не можливий без встановлення і реалізації законів, правил, норм, алгоритму його поведінки.

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

Управління залежить від стану суспільства, ідеалів і цінностей.

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

Соціальна регуляція полягає в тому, що кожна підсистема перебуває в полі впорядковуючих, організуючих впливів, стихійних і свідомих, з боку суспільства в цілому (його державних та інших інститутів) і впливів власних механізмів саморегуляції (наприклад орган управління громадської організації).

Мета управління полягає в організації спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними, а його суть — у здійсненні керуючого впливу на певні об'єкти.

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

Управління є цілеспрямовуючим, організуючим і регулюючим впливом людей 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).

Термін «публічне управління» (англ. public management) вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р.:

Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики».

Для того щоб якнайкраще розкрити зміст нового поняття «публічне управління», звернемося до етимології слів «публічний» та «управління».

Поняття «публічний» походить від латинського слова *publicus* – суспільний, народний. Словник іншомовних слів визначає поняття «публічний» як відкритий, гласний, суспільний. Новий тлумачний словник української мови подає кілька значень слова «публічний»: який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий, призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.

Англійське слово *to manage* (управляти) походить від латинського слова *manus* (рука). У Новому тлумачному словнику української мови слово «управляти» має таке тлумачення: 1. Спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати. 2. Спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь.

Питання 2. Поняття, завдання та функції публічного адміністрування.

Специфіка публічного управління:

1. Публічне управління спирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею.
2. Публічне управління поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила (норми) поведінки людей.
3. Держава наділяє публічне управління системною якістю.
4. Публічне управління відрізняється від державного тим, що воно здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо врегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування.

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

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

Адміністрування - це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державний службовець).

Публічна влада надає керівнику змогу в межах закону і власних повноважень приймати будь-які управлінські рішення. Здійснюючи ці

повноваження, органи виконавчої влади видають підзаконні акти (наприклад акти уряду чи акти органів виконавчої влади органів місцевого самоврядування).

Публічна адміністрація - система публічних інституцій та їх діяльності.

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

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

Необхідність проведення реформування публічної адміністрації зумовлена невідповідністю чинної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування принципам демократії, європейським стандартам та їх надмірною централізацією. Причинами такого стану є:

- неефективна організація діяльності міністерств; малораціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні;

- неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях;

- неефективне місцеве самоврядування; відсутність паритетних засад у відносинах особи з такими органами.

Серед основних завдань проведення реформи публічної адміністрації можна виділити наступні:

- формування стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади;

- організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування);

- створення системи спроможного місцевого самоврядування;

- зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації;

- гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству.

Функції публічної адміністрації:

- 1) управління суспільством у цілому;

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

- 3) управління у сфері соціальних відносин (соціальна сфера життя суспільства включає в себе працю, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру, національні та релігійні взаємовідносини, соціальне та пенсійне забезпечення);

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

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

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

Механізми публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, Автономна республіка Крим, уся країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами.

Комплексний механізм публічного адміністрування складається з таких видів механізмів:

- економічного (механізм публічного адміністрування банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

- мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, які спонукають державних службовців до високоефективної роботи);

- організаційного (об'єкти, суб'єкти публічного адміністрування, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

- політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

- правового (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо).

Питання 3. Зміст публічного адміністрування.

Публічне адміністрування складається з:

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

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

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

Державне і громадське управління у своїй діяльності не протистоять одне одному. Як різновиди публічного адміністрування вони мають багато спільного. Це зумовлено єдністю публічних інтересів, цілей і завдань.

Державне управління — це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави.

Органи державної влади, як суб'єкти державного управління, діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями.

Система державного управління за своєю структурою охоплює такі складові: суб'єкти управління (управляючу систему) — взаємодію та взаємосприяння (управлінську діяльність/процес) — суспільну систему (об'єкти управління), тобто сфери і галузі суспільного життя.

Державне управління має віддзеркалювати запити та потреби суспільства, повинно бути зорієнтованим на якісне й ефективне надання населенню державних послуг.

Суб'єктами громадського управління виступають недержавні утворення. До них належать різні самоврядні структури (громадські організації, об'єднання) та їхні органи. Вони виступають як суб'єкти публічного управління виключно від свого імені тільки для вирішення питань, що визначені їх статутними документами.

Громадське управління у публічній сфері здійснюють також органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні). Вони утворюються і функціонують відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. і є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.

Громадська організація — об'єднання громадян, яке створюється для спільної реалізації спільних інтересів (культурних, економічних, вікових, гендерних, регіональних, релігійних, професійних, соціальних тощо).

Закон України «Про громадські об'єднання» визначає громадську організацію як «громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи», тобто це одна з організаційно-правових форм громадських об'єднань в Україні. Спільними для всіх громадських організацій ознаками є принципи добровільного членства, рівноправності, самоврядування, законності і гласності.

Питання 4. Принципи публічного адміністрування.

Загальносистемні методологічні принципи публічного адміністрування

Принципами в науковій теорії називають основні положення, за допомогою яких вибудовується теорія і пояснюються факти, що аналізуються.

В системі публічного адміністрування принципи - основні положення управлінської діяльності. Це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління.

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

Загальнометодичні принципи публічного адміністрування

1) **Пріоритет державної політики.** У цьому контексті поняття політики означає спрямування діяльності держави, визначення принципів, її цілей, завдань, основних форм і методів управлінської діяльності. Політика служить формою узагальнення та вираження інтересів і волі представників окремих соціальних груп чи суспільства в цілому. Розроблений вищими органами влади й управління політичний курс (стратегія) є найважливішим фактором узгодження діяльності суб'єктів управління всіх рівнів. Сформульовані центральними органами держави економічна, соціальна, культурна, науково-технічна й інші види політики служать основою адміністративно-державного управління в усіх його аспектах. Система управління - інформаційна система, її діяльність безпосередньо залежить від того, яка інформація використовується управляючим суб'єктом. Управляти суспільством і державою – значить діяти, володіючи достовірною об'єктивною інформацією.

2) **Принцип об'єктивності-одині з провідних у системі публічного управління.** Дотримуватись цього принципу - значить виходити з реального стану справ, а не з умовних передбачень; постійно аналізувати управлінські дії, приймати рішення на предмет їх відповідності завданням держави, закону і інтересів населення.

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

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

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

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

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

Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-політичний процес:

1. Вивчення досвіду державного будівництва передових країн світу.

Спираючись лише на національний досвід не можливо вирішити сучасні проблеми державного будівництва. Досвід передових країн світу в галузі організації системи публічного управління - важливе джерело вивчення і збагачення практики керівництва. При цьому обов'язкова адаптація зарубіжних структур, форм і методів управління до своєрідних соціально-політичних, економічних, і соціокультурних умов у країні. Доцільна ідея критичного осмислення і використання досягнень Заходу з урахуванням особливостей країни.

2. *Демократія* - політична система, в якій влада здійснюється за погодженням тих, ким управляють. Принцип демократизму полягає в реалізації тими, ким управляють, свого права безпосередньо чи через обрані ними органи брати участь в управлінні державою і суспільством. Для цього їм потрібно: перше - доступ до відповідної інформації; друге - реальну можливість вільно висловлювати свою думку щодо обговорюваних проблем; третє - володіти засобами контролю за діяльністю управляючих на всіх рівнях системи, які забезпечили б виконання влади і функцій управління в межах правил, встановлених за згодою суспільства; четверте - представники суспільства повинні бути захищені державою від будь-яких форм примусу під час виконання ними громадянських владних функцій. Діяльність управляючого суб'єкта не повинна бути прихована від суспільства. Гласність і відкритість - невід'ємний елемент демократії, політичного життя вільного суспільства.

3. *Принцип плюралізму* - характерна риса сучасних політичних режимів. Поняття плюралізму означає визнання участі в державному житті різних взаємозалежних і разом з тим автономних соціальних і політичних груп, партій, організацій, інтереси, ідеї яких перебувають у постійному зіставленні, змаганні й конкурентній боротьбі. Плюралізм виключає монополізм у будь-якій його формі. Цей метод обґрунтовує вільну боротьбу думок між учасниками управління при виборі цілей, альтернативних проектів і прийняття управлінських рішень, при визначенні засобів і методів їх здійснення.

4. *Законність і визнання суспільством*, тобто легітимність структур, правил, форм тимність управляють.

5. Демократизм передбачає широкий *розвиток суспільного самоуправління* - не як протипагу публічному адмініструванню, а його доповненню. Будь-який суб'єкт управління не може охопити все багатоманіття суспільних явищ. Об'єктивно оптимальний варіант – поєднання управління із саморегуляцією суспільства, з його самоорганізацією і самодіяльністю, тобто із суспільним самоуправлінням.

6. *Системний підхід* - фундаментальний принцип організації публічного адміністрування як системи і забезпечення її функціонування та розвитку. В ієрархії виконавчої влади порушення будь-якого ланцюга органів підпорядкування за вертикаллю неминує розвалює систему. Загальна ціль є загальнодержавна ціль, яка відображає національно-державні інтереси.

7. Одним з основних організаційних принципів публічного управління є *централізм на демократичній основі*. Централізм - втілення єдності держави, її загальних інтересів і цілей; без нього не може бути цілісної системи публічного управління. Однак централізм несе в собі тенденцію надмірної концентрації владних повноважень і зосередження управління в одному вищому органі. Демократія ж висловлює протилежні групи інтересів, стимулює відцентрові сили, багатополісність центрів управління, не вписується в єдину ієрархічну систему. В децентралізації влади й управління мова повинна йти про механізм делегування владних і управлінських повноважень на підставі розділення центрів влади і прийняття рішень, а також розмежування предметів відання і повноважень між загальнодержавним центром і суб'єктами регіонального рівня. Делегування - основний аспект демократичного принципу представництва, який визначає основний механізм формування органів влади й управління на вищому і наступних рівнях. Зміст принципу включає комплекс вимог: 1) концентрація влади і управлінських повноважень делегованих суспільством центральним органам влади, в межах законом визначених компетенцій; 2) децентралізація влади у формі делегування повноважень згори донизу, необхідних для управління об'єктами, які складають предмети відання органів регіонального і місцевого рівнів системи, самостійність їх у межах власної компетенції з відповідними рівнями відповідальності; 3) формування і діяльність територіальних міжрегіональних організацій, які вирішують за дорученням центру чи низки регіонів комплексні проблеми, які торкаються інтересів відповідних товариств.

8. *Принцип єдності галузевого і територіального управління* є конкретною вимогою реалізації принципу централізму і демократії. Галузевий підхід як прояв централізму невіддільний від територіального як втілення горизонтальної демократії.

9. *Принципи прийняття державних рішень*. До них відносяться такі принципи: поетапного процесу прийняття рішень; єдність цілей, спрямувань,

завдань, методів і засобів управлінської діяльності; необхідність дотримання встановлених норм і єдиних процедур прийняття рішень; поєднання колективного обговорення і прийняття рішення з єдиноначальною відповідальністю керівника тощо.

Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-економічний процес

1. Концепція соціального ринкового господарства в економічній сфері передбачає *свободу ринку* як незалежну цінність. Держава ж відповідальна за створення необхідних умов для розвитку ринкових процесів. Державне втручання розглядається як неминучий і необхідний інструмент виправлення негативних наслідків ринкових процесів. Тут вирішальну роль відіграє соціальна політика держави, покликана гарантувати людям мвнімальний життєвий рівень.

2. *Виробнича конкуренція і соціальне забезпечення повинні бути одночасними і взаємодоповнюючими факторами.* Держава розглядається як важливий інструмент корекції соціальних видатків і негативних наслідків ринкової економіки і вільної конкуренції. Головна мета соціальної держави полягає в тому, щоб добитися синтезу економічної свободи, соціальної захищеності і справедливості.

3. *Соціальні програми* стають невід'ємною частиною правової держави. В умовах правової держави і ринкової економіки на перший план виходить соціальна захищеність людини в суспільстві, що передбачає гарантію її прав на певний рівень життєвих благ, вона захищає її від життєвих незгод та негараздів.

4. Визначальне значення має *соціальне партнерство*. Соціальне партнерство - переростанням кордонів власне економіки у сферу соціальних відносин: продавці і покупці робочої сили домовляються про умови соціального контракту як рівноправні його учасники. Однією з головних цілей соціального контракту має стати турбота про запобігання безробіттю і його скороченню. З точки зору інтересів усього суспільства безробіття є фундаментальним порушенням основного принципу соціального вирівнювання всіх членів суспільства.

5. *Конкуренція* повинна бути організована таким чином, щоб унеможливити соціальну напруженість. Нічим не обмежений ринок може стати фактором соціальної напруженості і різного роду конфліктів у суспільстві. Саме тому ринок підлягає обмеженню в ім'я реалізації їбільш високих цілей, зокрема забезпечення соціальної справедливості, охорони навколишнього середовища, високого рівня зайнятості населення тощо.

Принципи, що регулюють адміністрування як соціально-культурний процес

1. Головним принципом організації соціально-ринкових відносин є *поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги* бідним прошаркам населення. З цієї точки зору одним із найважливіших

напрямів діяльності держави є здійснення програм підтримки на потрібному рівні сукупного попиту населення, забезпечення високого рівня зайнятості, обслуговування соціальної сфери, надання спеціальних податкових пільг і гарантій інвесторам тощо. Потрібно зазначити, що до суспільних благ, що надаються державою відносять послуги з національної оборони, органів безпеки, структур із профілактики і ліквідації наслідків надзвичайної ситуації природно-кліматичного і техногенного характеру. До них долучаються послуги, надані автомагістралями, закладами охорони здоров'я, освіти, культури, які хоча й можуть надаватися за посередництва ринкових механізмів, однак не спроможні повною мірою забезпечити задоволення суспільних потреб в них. До них відносяться товари і послуги, які ринкова система взагалі не має наміру надавати.

2. *Соціальна справедливість*, забезпечення якої є однією з головних функцій держави, передбачає не лише справедливий розподіл прибутків, але й більш-менш рівномірний розподіл послуг, прав і обов'язків. Саме державне регулювання ринку, обмеження конкуренції межами закону і порядку здатні забезпечити соціальну справедливість і закласти основу більш-менш надійної системи соціальної захищеності людей.

3. *Висока технологічність кінцевої продукції*, як і технологічність виробництва країни в цілому, переважно визначається загальнонаціональним рівнем підготовки спеціалістів усіх без винятку галузей суспільного господарства. Але досягнення цієї мети можливе лише за умови координації підготовки і підвищення кваліфікації робочої сили в масштабах всієї країни, що фактично нездійсненно без відповідного державного впливу. Особливо важлива роль держави у формуванні людського капіталу та розвитку новітніх технологій.

4. У демократичній правовій державі, принаймні в теорії, ідеалом є *повна свобода і незалежність творчої сфери від держави і державних органів*. Але реальність свідчить про зворотне, оскільки держава, особливо в кризових ситуаціях, застосовує комплекс заходів щодо надання фінансової, матеріальної, організаційної підтримки творчій сфері та представників творчої інтелігенції. Більш того, при певних обставинах демократична держава просто зобов'язана вживати відповідні заходи щодо підтримки і сприяння розвитку культури й мистецтва та забезпечувати сприятливі умови для розвитку творчих здібностей особистості.

5. В останні десятиліття на передній план вийшли *екологічні проблеми*, у вирішенні яких ключову роль має відігравати держава. Ринок і громадянське суспільство, навіть якщо усвідомлюється екологічна небезпека руйнування довкілля, не спроможні повною мірою впоратися з цією проблемою. Тому завдання держави полягає в тому, щоб разом з економічною системою і громадянським суспільством, іншими державами нести тягар видатків і докладати зусиль до вирішення цієї проблеми.

6. Держава має займатись *захистом споживачів* на законодавчому і регуляторному рівні. Головні зусилля в цій галузі вона повинна спрямовувати на контроль за безпекою лікарських засобів, продуктів харчування тощо.

Об'єктивні закони публічного адміністрування є не що інше, як загальні закони соціального управління. Закони публічного адміністрування є акумуляцією досвіду політичної управляючої і адміністративно-державної діяльності.

1) Відправним пунктом в аналізі об'єктивних законів публічного адміністрування є загальний закон соціального управління – залежність управляючого впливу від стану систематизованого осередовища, а саме: закон залежності управляючого впливу суб'єкта на об'єкт від стану системи публічного адміністрування і соціального середовища.

Будь-яка система публічного адміністрування функціонує в конкретному соціальному середовищі, тобто в межах конкретного суспільства і властивих йому економічних відносин, соціальної структури, культурного середовища, соціально-психологічної атмосфери. Ці фактори безпосередньо і опосередковано впливають на характер діяльності управляючої системи.

Особливість суб'єктивно-об'єктивних відносин, вибір домінуючої моделі впливу правлячої влади на суспільство значною мірою залежить від конкретно-історичного обличчя суспільства даної держави, його історичних традицій. Протягом історичного розвитку суспільства і держави політичні й адміністративні структури ускладнюються, стають більш різноманітними. Значно зростає обсяг інформації, яка переробляється системами соціального публічного управління.

Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами. Зростаюча різноманітність суспільного життя і державних інституцій, їх діяльності зумовлює необхідність посилення регулювання і управління суспільними процесами. Відбуваються зміни, пов'язані з посиленням регулювання в публічному адмініструванні:

2) ускладнення й посилення взаємозв'язку проблем і розширення кола факторів, які необхідно враховувати у процесі розробки управлінських рішень;

3) зростання масштабів і складності проектів і програм, які реалізуються, вагомості та вартості стратегічних рішень і відповідно ціни можливих помилок;

4) зростання розмірів, складності і вартості самого управлінського апарату;

5) підвищення вимог до вирішення питань ефективності використання ресурсів, які є в розпорядженні органів влади і управління.

Закон "необхідного багатоманіття"

Ним визначаються об'єктивні можливості (межі) управляючого впливу на суспільство, історичною тенденцією якого є зростаюче багатоманіття суспільного життя.

Закон розмежування центрів влади та управління (поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову)

Закон розмежування центрів влади і управління означає:

1) необхідність формального і фактичного розмежування функцій публічної влади в управлінні за горизонталлю і вертикаллю на відносно самостійні гілки і рівні влади, які повинні здійснювати різні, незалежні один від одного органи (інституції).

2) вимога взаємного стримування влад, взаємного обмеження і взаємного контролю.

Розподіл властей і центрів управління не виключає єдності публічної влади і необхідності одного верховного суб'єкта управління.

Закон централізації та децентралізації влади. Для публічної влади й управління ієрархічна структура організації є об'єктивно необхідною, загальною формою її буття і функціонування.

Централізація є концентрація повноважень і ресурсів у руках єдиного центрального органу. Децентралізація, навпаки, передача повноважень згори донизу і утворення відносно самостійних організацій, які самозабезпечуються необхідною інформацією для реалізації повноважень, переданих їм вищим органом.

Закон системності організації публічного адміністрування. Закон системності публічного управління знаходить свій вияв у таких закономірностях:

1) єдність основних функцій управління: цілепокладання, прогнозування і планування, інформування, організації, координації і регулювання, активізації, контролю, узагальнення й оцінки результатів - на всіх рівнях публічного управління.

2) єдність рівнів публічного управління: центрального, регіонального, місцевого; взаємодоповнюваність публічного управління і самоуправління; взаємодія в єдиному процесі суб'єктів управління, розділених вертикально і горизонтально;

3) єдність загальної й окремих систем публічного управління.

Закон саморозвитку системи публічного адміністрування. Перебудовуються державні структури влади й управління відповідно до потреб політичної і суспільної раціональності. Складаються оптимальні схеми розподілу повноважень між центральними, регіональними і місцевими органами.

До основних законів соціального управління науковці відносять і наступні:

1. Закон єдності системи соціального управління. Система - це сукупність взаємодіючих елементів, які становлять цілісне утворення, що має нові властивості, які відсутні в її елементів.

Система соціального управління складається з таких компонентів:

- механізм управління — це сукупність цілей, принципів, методів, прийомів, форм і стимулів менеджменту, взаємозалежний вплив яких забезпечує

найбільш ефективний розвиток соціальної групи, організації й суспільства в цілому.

- суб'єкт управління – система, що керує.
- об'єкт управління — система, якою керують.
- функції управління — особливі види діяльності, що виражають напрямки або стадії здійснення цілеспрямованого впливу на зв'язки й відносини людей у процесі життєдіяльності соціуму й управління ним.

- організаційна структура, що відображає склад і підпорядкованість різних елементів, ланок і шаблів соціального управління.

- кадри управління — працівники, що здійснюють функції управління або сприяють їхньому здійсненню, тобто професійно беруть участь у процесі управління і входять в апарат управління. Базовою класифікацією кадрів управління є класифікація керівників за їхньою участю в процесі прийняття й реалізації управлінських рішень. За цією ознакою кадри управління поділяються на три основні групи: керівники, фахівці й допоміжний персонал (технічні виконавці);

- процес управління — вплив органів і кадрів управління на об'єкт управління за допомогою обраних методів для досягнення запланованих цілей.

2. Закон необхідної пропорційності керованої й керуючої підсистем
Кожна соціальна система складається із двох самостійних, але взаємозалежних підсистем: керованої й керуючої. Розмір і межі керуючої системи залежать від масштабів й особливостей керованої системи. Тобто функціонування суб'єкта управління визначається в основному особливостями об'єкта.

3. Закон оптимального зіставлення централізації й децентралізації управління

4. Закон участі населення в соціальному управлінні, підвищенні його ефективності й відповідальності. Основними способами здійснення справжньої демократії й ефективного суспільного контролю є: постійне підвищення культури населення, його підйом на більш високий освітній рівень; практичне самовиховання народу через участь його в рішенні конкретних політичних завдань на різних рівнях влади; організація «прозорої» виборчої системи, що забезпечує справжні всенародні вибори.

Закони соціального управління носять об'єктивний характер і не залежать від волі людей, навпаки, визначають їх волю, свідомість.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

При підготовці даної теми необхідно використовувати рекомендовану літературу. Слід звернути увагу на сучасне визначення поняття адміністративного права та його зміст. При перерахуванні складових предмету адміністративного права важливо застосовувати приклади з діяльності органів публічної адміністрації.

