

ТЕМА 5
ПРОЦЕС ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
(8 годин)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

Вступ

1.Форми, методи та стиль публічного адміністрування

2.Механізм та інструменти діяльності публічного адміністрування

Висновки з теми

ВСТУП

Процес реалізації завдань і функцій держави знаходить свій юридичний вираз у відповідних формах та здійснюється за допомогою відповідних методів. Форми і методи (інструменти) публічного адміністрування визначаються характером відносин у сфері управління. Вони складаються в процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності. Діяльність органів публічної адміністрації викликає різні наслідки: одні дії призводять до юридичних наслідків інші ні.

Форми і методи публічного адміністрування це те, за допомогою чого здійснюється опосередкований вплив на суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права. Здійснення виконавчої влади у правовій формі є виразом того, що повноваження, якими наділені органи публічної адміністрації носять державно владний характер з точно визначеним способом їх втілення в життя шляхом видання юридичних актів та за допомогою методів публічного управління.

Питання 1. Форми, методи та стиль публічного адміністрування.

Публічному адмініструванню, як і державному управлінню, притаманні певні форми, методи та стилі діяльності. Вони є різними в залежності від спрямованості діяльності: по відношенню до фізичних і юридичних осіб, що складають суспільство, це є публічне адміністрування, в середині установи – це управління структурними підрозділами, державними службовцями та процесами.

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

Нормативно-правові форми адміністрування пов'язані з виданням актів, які встановлюють норми права та в сукупності створюють законодавчо-правову базу регулювання процесів функціонування та розвитку суб'єкту та об'єкту державного управління – закони, укази, постанови, розпорядження, рішення, положення, інструкції, правила, порядок, вони містять правові норми (правила поведінки), розраховані на невизначене заздалегідь, широке коло осіб (підприємств, установ, організацій), на невизначений термін часу та невизначені наперед умови.

Форми застосування норм права, відповідно до компетенції органу влади. До їх складу відносяться форми здійснення юридично значущих дій: видача документів, складання актів, протоколів, укладання цивільно-правових договорів, подання обов'язкових звітів, застосування засобів безпосереднього примусу, участь органів управління як позивачів чи відповідачів у судах, запровадження економічних санкцій, заходів адміністративного примусу до порушників юридичних заборон галузевого та відомчого характеру тощо.

Форми організаційного регламентування внутрішньої роботи апарату та налагодження взаємодії з керованими об'єктами. До організаційних форм внутрішнього характеру відносяться: розподіл службових обов'язків; заходи доцільного поєднання єдиноначальності та колегіальності; інструктування службовців та роз'яснення мети, змісту, особливостей нормативно-правових актів; встановлення загального та індивідуального режиму роботи, підготовка до проведення засідань, нарад.

Форми позаапаратної організаційної діяльності: інспектування, проведення службових нарад, семінарів, засідань; анкетування керованих об'єктів, громадян, з метою врахування громадської думки та коригування управлінської діяльності, надання практичної допомоги.

Саме форми позаапаратної організаційної діяльності забезпечують демократичність стилю взаємодії з керованими об'єктами. Вони допомагають визначити якість послуг, що будуть надані адміністрацією, дозволяють розповсюджувати інформацію про передовий досвід застосування ефективних форм і методів роботи. Організаційні форми у вигляді нарад, семінарів, конференцій носять аналітично-дорадчий характер, спонукають об'єкти самостійно відшукувати найкращі шляхи вирішення власних проблем та сприяють досягненню цілей.

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

Методи правового регулювання за своїм змістом є сукупністю способів додержання законності, забезпечення підпорядкованості державного управління чинним правовим нормам. Діяльність в сфері правового регулювання базується на застосуванні методів розроблення та видання юридичних норм, які упорядковують відносини: між органами влади та суспільством, громадянами; між органами державного управління згідно з визначеним їх правовим статусом і розподілом повноважень. Це створює умови чіткого регулювання налагодження та практичного здійснення зв'язків по субординації та координації між всіма учасниками державно-управлінських процесів.

Групи методів державного управління за їх змістовними характеристиками

Організаційно-розпорядчі (адміністративні) методи базуються на владі, дисципліні, відповідальності але, на відміну від наведеної вище класифікації, їх доцільно поділити на три основні підгрупи:

- організаційно-стабілізуючі методи, що встановлюють склад елементів системи та сталі зв'язки між ними. До них відносяться: регламентування, нормування, інструкування;

- методи розпорядчого змісту, що фіксують організаційні зв'язки, які склалися на поточний момент. До них відносяться: винесення постанови, підготовка наказів, розпоряджень, вказівок, резолюцій.

- методи дисциплінарного характеру, що призначені для підтримання стабільності організаційних зв'язків через дисциплінарні вимоги та систему відповідальності.

Економічні методи спираються на економічні інтереси господарюючих суб'єктів та всієї системи, що означає: узгодженість цілей окремих об'єктів з метою розвитку регіону та держави в цілому; диференціація економічних методів, які забезпечують одержання бажаного результату від керованого об'єкту через ліцензування, квотування, оподаткування, бюджетну систему тощо. Економічні методи є впливовим способом спрямування діяльності об'єктів управління в потрібному напрямку. Це певною мірою обмежує свободу прийняття управлінських рішень на керованому об'єкті економічною доцільністю без безпосереднього втручання в його діяльність.

Вказані методи використовуються як окремо, так і одночасно.

Привалювання методів правового регулювання, розпорядчого та дисциплінарного впливу призводить до встановлення жорстких організаційно-адміністративних відносин між керуючою та керованою підсистемами, значно обмежує свободу керованих об'єктів при прийнятті управлінських рішень, порушує демократизм відносин між керівниками і підлеглими. Серед організаційно-адміністративних методів в умовах розвитку демократії необхідно надавати перевагу тим, що створюють систему норм, нормативів, визначають простір для самостійних дій об'єктів в межах наданих повноважень.

Соціально-політичні методи спрямовані на створення умов для підвищення трудової та політичної активності громадян, формування і задоволення їх потреб щодо підвищення соціального статусу в суспільстві. До їх складу відносяться підходи до розроблення державної соціальної політики з урахуванням інтересів всіх верств населення, але з наданням першочергової уваги соціальному забезпеченню найуразливішого контингенту. Ця група методів безпосередньо спрямована на підвищення рівня зайнятості населення, реалізацію їх творчого потенціалу, поліпшення побутових умов життя, розвиток соціальної інфраструктури. Широке розповсюдження одержали такі соціально-політичні методи як роз'яснення, пропаганда, політична агітація.

Соціально-психологічні методи спираються на об'єктивні закони соціального розвитку та закони психології. Соціальні методи управління представляють широкий спектр засобів політичної освіти, морального стимулювання, формування організаційної культури, етичного виховання, залучення громадян до участі в соціальному управлінні.

Соціально-психологічні методи визначають напрямок, способи та прийоми впливу на формування та розвиток колективу та суспільства, а також на процеси, що в них здійснюються. Серед них виділяють: спонукання, роз'яснення, залучення, примус тощо. Поєднання, доцільне сполучення вказаних методів повинно бути спрямоване на гармонічний розвиток особистостей з метою підвищення їх трудової активності та ефективності діяльності, вони переважно стосуються формування відносин.

Морально-етичні методи спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, своєчасного розпізнавання та уникання негативних наслідків надмірного занепокоєння з приводу власного авторитету у представників політико-адміністративної еліти, які намагаються подолати комплекс „загрозливого авторитету” такими засобами, що зашкоджують діяльності органів влади за рахунок ускладнення інформаційно-комунікаційних зв'язків, зміни політики відносно добору кадрів, погіршення мікроклімату в колективі тощо. Морально-етичні методи базуються переважно на мотиваційних заходах (заохочення, стягнення) та виховних мірах, роз'ясненні, переконанні, виробленні навиків етичної поведінки у відносинах з оточуючими людьми.

Використання методів, віднесених до цієї групи, створює умови здійснення адміністративної діяльності з додержанням встановлених моральних норм.

Стиль керівництва – спосіб прийняття рішень та передачі завдань підлеглим. Стиль, як науковий термін, використовується в різних наукових дисциплінах: філософії, лінгвістиці, літературознавстві, мистецтвознавстві, естетиці, психології тощо. Філософська наука вказує на прямий взаємозв'язок понять —стиль» та —діяльність». Виражаючи аксіологічні параметри людської діяльності, стиль втілює у своїй впорядкованій формі ціннісне преломлення

структури людської діяльності. Відмітною рисою поняття стилю є те, що само по собі воно не має значення, а набуває реальне смислове наповнення тільки по відношенню до певного виду людської діяльності й творчості (живопис, музика, архітектура, управління). Поняття стилю є вторинним відносно діяльності.

Стиль оптимізує діяльність, робить програму її здійснення нормативною, демонструючи необхідну для діяльничної орієнтації суб'єкту міру оволодіння дійсністю. Стиль не є жорсткою, однозначно заданою програмою, а виникає та набуває впливу лише на фоні цінностей, в тій чи іншій сфері людської діяльності. Будучи явищем, яке має властивості адаптації, стиль, з одного боку, орієнтує державно-управлінську діяльність відповідно до системи норм та цінностей, прийнятих у суспільстві, а з іншого – сам виступає носієм певних ідеалізованих характеристик.

Згідно з теорією, стиль управління розглядається як сукупність прийомів, способів, методів функціонування органів державного управління, органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб, тобто увага акцентується на змісті їх діяльності, ролі, можливостях, впливу тощо.

Кожен з суб'єктів управлінських відносин має свій неповторний набір стилістичних рис, обумовлених специфікою керівної діяльності в різних функціональних сферах. Управлінський стиль формує імідж влади – стійку уяву про методи діяльності суб'єктів керівного впливу. Тому, повертаючись до першого з вищезгаданих питань, зазначимо, що на відміну від іншого показника, що характеризує спосіб здійснення державно-управлінської діяльності – методу управління, стиль є цілісно-вибірковою, стійкою характеристикою форми діяльності, яку за механізмом сприйняття можна вважати естетичним параметром. Що ж стосується особистих, індивідуальних рис роботи управлінських кадрів, то стиль виступає скоріше його зовнішнім вираженням ніж самим методом державного управління. Таким чином, стиль державно-управлінської діяльності можна визначити як форму здійснення керівного впливу суб'єкту на об'єкт державного управління відповідно до об'єктивних закономірностей суспільного розвитку, інтересів держави та соціальних потреб громадян. Стиль є соціально ціннісною характеристикою в державному управлінні, його важливою категорією, яка виступає необхідним засобом удосконалення.

На формування стилю впливають наступні чинники:

- законодавчо закріплені норми поведінки службовців;
- індивідуальні характеристики особистості (темперамент, уроджені здатності);
- виховання (особиста культура, мораль, відповідальність);
- компетентність (фахові правові та науково-теоретичні знання);
- комунікативність (лідерство, спілкування);
- досвідченість (життєвий та практичний досвід управлінця за певним напрямком);

- управлінській стиль більш високого рівня керівництва;
- ціннісна орієнтація (налаштованість на інновації, неординарні ідеї).

Кожний управлінець володіє власним складним набором відповідних характеристик, які й створюють той чи інший стиль діяльності. Поступово він сам стає продуктом стилю, коригуючи власну поведінку відповідно до прийнятих норм. Сприяти оновленню стилю на індивідуальному рівні повинне комплексне удосконалення усіх характеристик учасників державно-управлінської діяльності, з метою виявлення їх слабких місць.

Організаційний рівень державно-управлінської діяльності, характеризується переважно міжвідомчими зв'язками в середині владного апарату держави. Даний тип зв'язків, розглядаючи окремих орган державного управління або місцевого самоврядування в якості великого колективу, можна визначити за змістом як міжгруповий. Загальний управлінський стиль кожної групи є сукупністю відповідних стилів діяльності її членів, тому в даному розумінні, стиль індивідуального рівня виступає складовою стилю рівня організаційного.

Важливої ролі на даному рівні набуває такий чинник як специфіка діяльності державно-управлінської структури. Так, військові й правоохоронні органи відрізняються від цивільних характером поставлених завдань, підвищеними вимогами до чіткості виконання наказів, строгою службовою субординацією за принципом прямого підпорядкування підлеглих відповідному керівнику. У свою чергу діяльність як воєнізованих так і цивільних органів державного управління здійснюється в рамках норм існуючого законодавства, які регулюють та впорядковують складний процес державно-управлінських відносин.

Однак, правова регламентація державно-управлінської діяльності є хоча й необхідною, але явно недостатньою складовою ефективного управління. Існуючі на даний момент внутрішньовідомчі — кодекси честі державних службовців та працівників податкової адміністрації також кардинальним чином не впливають на реальний стан проблеми покращення взаємозв'язків між об'єктами та суб'єктами управлінської діяльності. До сих пір залишається нездоланою проблема зміни владно-підлеглої уяви державних службовців про характер управлінських відносин, що в кінцевому результаті веде до зниження авторитету відповідних служб, проявам нігілізму суб'єктами управління. Запобігання цих негативних явищ в окремій державно-управлінській структурі повинно сприяти оновлення організаційної культури, яка була б спроможна органічно поєднати в собі специфіку відповідної діяльності з потребами та запитамі суспільства. Таким чином, враховуючи наведене, основними чинниками формування стилю державно-управлінської діяльності на організаційному рівні є:

- специфіка державно-управлінської діяльності;
- законодавче регулювання державно-управлінських відносин;

– організаційна культура.

Стиль державно-управлінської діяльності загальнодержавного рівня, безпосередньо впливає на всі суспільні процеси, які відбуваються в країні. Враховуючи масштабність та складність завдань, що стоять перед вищими органами управління державою, даний рівень можна охарактеризувати як політичний.

Стиль державного управління багато в чому є близьким до політичного режиму. На державному рівні стиль відображає систему пріоритетів і цінностей, прийнятих у суспільстві, характеризує ставлення держави до громадянина. Характерною відмінністю загальнодержавного стилю є те, що він складається не тільки під впливом внутрішнього, а й зовнішнього середовища, формуючи міжнародну суспільну думку. Прагнучи бути рівноправним членом співтовариства провідних країн світу, держава бере на себе певні обов'язки з дотримання відповідних стандартів внутрішніх взаємовідносин між владою та громадянами. Так, інтеграційна спрямованість політики України вимагає забезпечення належного рівня розвитку економіки, наближення законодавства до норм Європейського союзу, безперечного дотримання прав та свобод громадян.

До основних чинників стилю державно-управлінської діяльності на загальнодержавному рівні слід відносити:

- ступінь складності вирішуваних задач;
- політичний режим;
- рівень економічного розвитку країни;
- реальний ступінь забезпечення прав та свобод людини;
- імідж країни на міжнародному рівні;
- ступінь координованості роботи гілок влади;
- національна свідомість та патріотизм громадян.

Ефективним вважається такий стиль, який забезпечує найкращі результати та відповідає визначеним суспільним цінностям, найбільш поширена типологія стилів передбачає їх поділ на: авторитарний; демократичний; ліберальний.

Авторитарний стиль орієнтується на завдання, характеризується жорстокою постановою мети та небажанням поступитися своєю сформованою думкою. Риси цього стилю - нетерпимість, що доходить до грубощів, суворість, прямолінійність. В крайньому виразі вказаний стиль приводить до негативних наслідків, до прихованої або відкритої агресивної протидії підлеглих, які відчувають себе нікчемними, ображеними. Авторитарний стиль має такі форми: патріархальний - відносини —батьки-діти»; харизматичний - унікальні якості лідера; автократичний - жорстока підлеглисть керівникові; бюрократичний - ієрархічна структура, деперсоніфікація.

Ліберальний стиль при вмілому застосуванні, коли керівник не втрачає важелів впливу, отримує великі позитивні результати за рахунок свободи при прийнятті рішень керованими об'єктами. Такий стиль орієнтується на результат, забезпечений високим рівнем праці та трудової моралі. Разом з тим, ліберальний

стиль невтручання може привести до анархії та безладдя, неможливості управляти.

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

Безумовно, стиль може змінюватися в залежності від поведінки об'єкту управління, його зрілості та можливостей, тобто поточна робота з керованими об'єктами потребує адаптації стилю роботи, використання ситуативного стилю.

Форми управлінської взаємодії з керованими об'єктами залежать від обраного стилю та методів управління. Не існує єдиного, найкращого стилю поведінки суб'єкту управління. Слід ширше впроваджувати ситуаційний стиль, який дозволяє пристосовувати державно-управлінську діяльність до вимог конкретної ситуації.

Питання 2. Механізм та інструменти діяльності публічного адміністрування.

Реалізація процесу публічного адміністрування відбувається за допомогою розроблення та втілення відповідних управлінських механізмів, що створюють умови для своєчасного та ефективного розв'язання наявних у цій сфері суперечностей. Механізми публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, 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.

Найбільші суперечності у системі публічного адміністрування пов'язані із тим, що на регіональному та районному рівнях його одночасно та стосовно одних й тих самих об'єктів (соціально-економічних територіальних комплексів) здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на реалізацію інтересів різних суб'єктів: держави та конкретних територіальних громад. Крім того, внутрішні протиріччя притаманні й системі органів місцевого самоврядування, які являють собою форму владної самоорганізації діяльності жителів таких адміністративно-територіальних одиниць як область, район, місто, район у місті, селище, село, але влада їм надана та регламентується державою, її законодавчими актами. Виходячи з цього, у складі механізмів публічного адміністрування за системами владних суб'єктів виділяють державні механізми публічного адміністрування, механізми

здійснення публічного адміністрування через органи місцевого самоврядування та механізми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування.

Поділ механізмів публічного адміністрування за видами владних суб'єктів

Забезпечення плідної взаємодії державних органів влади та системи місцевого самоврядування є досить актуальним завданням удосконалення системи публічного адміністрування в Україні, бо на сьогодні виникає багато проблем, що пов'язані із перетинанням їхніх функціональних зон на місцевому рівні управління державою, а також складністю взаємоузгодження інтересів, які вони представляють. Для забезпечення цієї взаємодії потрібна ціла низка механізмів, що повинна забезпечити співпрацю, наприклад, районних державних адміністрацій та сільських (селищних) рад, обласних державних адміністрацій та міських рад обласних центрів, центральних органів влади та обласних рад тощо. Ці механізми мають бути досить гнучкими, враховувати можливість виникнення великого спектру проблемних ситуацій, які вони мають врегульовувати, щоб не виникало необхідності постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державного управління та місцевого самоврядування.

При побудові державних механізмів публічного адміністрування, механізмів управління розвитком обласних та районних соціально-економічних комплексів країни через органи місцевого самоврядування та механізмів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати сучасні тенденції до децентралізації системи публічного адміністрування та можливі зміни у законодавстві, що регламентує діяльність органів влади на місцевому рівні. Так, наприклад, на теперішній час до основних завдань місцевих державних адміністрацій віднесено виконання регіональних програм розвитку, підготовка та виконання відповідних бюджетів, хоча для демократичного суспільства має бути очевидним виконання цих завдань органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси усіх громад та громадян, що проживають в регіоні.

Зважаючи на наявність кількох рівнозначних етимологічних підходів до трактування поняття механізму, всі існуючі механізми (в тому числі і механізми публічного адміністрування) з метою їх формування, дослідження та удосконалення доцільно підрозділити на три досить відмінні один від одного типи: механізми-знаряддя, що призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на який-небудь об'єкт або його оточення шляхом застосування одного або кількох узгоджених та відповідних до справи засобів; механізми-системи, які надають можливість представлення будь-яких систем у якості механізмів, що відображають сукупність взаємодій між усіма їхніми підсистемами та елементами; а також механізми-процеси, що являють собою визначену послідовність здійснення певних дій щодо перетворення об'єктів, на які вони спрямовані, та відображають зміни у стані цих об'єктів під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів.

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

Цільові механізми публічного адміністрування використовуються як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування як знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних об'єктів публічного адміністрування. Частіше за все механізми цього типу трактуються як сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт публічного адміністрування впливає на об'єкт чи групу об'єктів адміністрування для досягнення певної мети. При цьому кожний цільовий механізм публічного адміністрування являє собою сукупність спеціально підібраних для розв'язання наявних суперечностей та вирішення проблемної ситуації взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив органів публічного адміністрування на соціально-економічну територіальну систему країни, її підсистем або елементів для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку всієї системи або її складових в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів.

Виходячи з набору методів, що можуть входити до складу цільових механізмів публічного адміністрування, ці механізми підрозділяються на адміністративні (у тому числі організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані механізми, які у свою чергу можуть включати будь-який набір різноманітних методів (наприклад, адміністративно-правові, соціально-психологічні, організаційно-економічні тощо, або такі, що складаються з більшої кількості різних за способом впливу та набору методів цільових механізмів).

До переліку цільових механізмів публічного адміністрування доцільно додати також інформаційні механізми, що засновані на використанні інформаційних методів, які не завжди враховуються у переліках, представлених у наукових джерелах, але на сьогодні є дуже важливими та дійовими. Так, жоден з цільових механізмів, ані адміністративний, ані правовий, ані політичний чи будь-який інший не може бути використаний без передачі інформації, яка орієнтує поведінку людей, громад різного рівня чи організацій відповідно до встановлених державою цілей. Із розвитком інформаційних технологій використання інформаційних механізмів, в тому числі державних інформаційних механізмів, стає все більш поширеним та дійовим.

Чинний механізм функціонування системи публічного адміністрування представляє структуру системи публічного адміністрування, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами,

що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи публічного адміністрування та взаємодію між її елементами. На сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що знаходяться у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції. Складності чинному механізму функціонування системи публічного адміністрування додає змінюваність усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому він діє.

До механізмів функціонування системи публічного адміністрування крім чинного механізму відносяться також механізми, що на різних етапах становлення державності, формування та розвитку системи публічного адміністрування були характерні для Української держави. Дослідження цих системних механізмів (особливо тих, що діяли після набуття незалежності у 1991 році), порівняння їх з відповідними механізмами, що діяли та діють у інших краях світу, поетапний аналіз результатів структурно-функціональних перетворень, сприятиме напрацюванню шляхів удосконалення чинного механізму функціонування системи публічного адміністрування в Україні у напрямку підвищення її ефективності, зниження ступеню централізації та посилення демократизації.

Механізми здійснення процесу публічного адміністрування являють собою чітко вибудовані послідовності дій, реалізація яких забезпечує здійснення публічного адміністрування відповідними органами або їх посадовими особами шляхом поступових перетворень у стані об'єктів публічного адміністрування.

Складовими структури механізму зазвичай визначаються: суб'єкт і об'єкт управління; цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби. Але якщо виходити з того, що управління це єдність діяльності і відносин, а також враховувати особливості державного управління, цей склад доцільно трансформувати.

Суб'єкт і об'єкт є найпершими елементами механізму управління, саме їх взаємодія відображена у нормативних документах, що регламентують вплив держави на будь-яку сферу життєдіяльності суспільства. В якості таких зазвичай розглядаються органи державного управління і підприємства чи установи певної галузі. При такому підході поза увагою залишаються головні діючі особи в державі – споживачі послуг – населення. Аналіз галузевих документів свідчить саме про це, в них слабо представлений активно діючий користувач результатів праці освітньої, медичної, транспортної та інших галузей. У зв'язку з цим доцільним є розглядати такий елемент механізму як учасники певних відносин, до складу яких відносяться органи влади, галузеві установи, споживачі послуг. Це дає можливість виокремити ролі різних владних структур (державних за

рівнем ієрархії та самоврядних), врахувати участь організацій, що відносяться до інших галузей, але є зацікавленими у результатах співпраці або суттєво на них впливають. Наприклад, для механізму державного управління освітньою галуззю це є Верховна Рада України, центральні та регіональні органи державної виконавчої влади, місцеве самоврядування, навчальні заклади, учні, батьки, роботодавці (для урахування потреби у підготовці фахівців певної спрямованості для конкретного регіону), установи охорони здоров'я (як ті, що забезпечують підтримку фізичного стану дітей та молоді), культури, фізичної культури та спорту. Такий підхід забезпечує практичну реалізацію принципів системності і комплексності в організації державного управління і підготовку виважених державних рішень.

У зв'язку з великою кількістю учасників відносин і зацікавлених сторін в процесі функціонування механізму, що розглядається, задіяно багато цілей і інтересів, які можуть суперечити одне одному. Саме на розв'язання таких протиріч має бути спрямований механізм. Для виконання такого завдання необхідно виявити інтереси, цілі, зони їх співпадіння та протистояння, визначити головну мету і спрямувати дії учасників на її досягнення.

Важливою складовою управлінського механізму є принципи, їх дотримання забезпечує створення умов для ефективного прояву об'єктивних законів. Для механізмів державного управління важливим є урахування як управлінських принципів, так і тих, що стосуються певної галузі, пов'язаних з законами функціонування економіки чи соціуму або окремих сфер його життєдіяльності.

Усі учасники відносин намагаються реалізувати власні цілі шляхом виконання певних дій. Механізм державного управління має передбачати для них такі функції, які забезпечать досягнення мети найбільш економічним шляхом. Це, перш за все, основні функції (планування, організація, мотивація, контроль) і виконання або участь у виконанні головних і допоміжних.

Обов'язковою складовою є методи. Враховуючи цілеспрямовану самоактивність і самокерованість об'єктів державного управління, доцільно розглядати у такому механізмі не тільки методи впливу суб'єкта на об'єкт, а засоби і конкретні форми взаємодії усіх учасників. При цьому уваги потребують усі групи методів: організаційні (адміністративні), правові, економічні, соціально-психологічні. Традиційним для пострадянських країн є дуже низька увага до останніх, у той час як вплив на свідомість громадян через засоби масової інформації допомагає вирішувати багато конкретних питань.

Під час формування чи удосконалення діючого механізму державного управління необхідно конкретно визначати, яка саме інформація має переміщуватися від суб'єкта до об'єкта, в зворотному напрямку та між усіма учасниками процесу. Це дозволить забезпечити ефективне спілкування і прийняття раціональних рішень. Таким чином, структура механізму державного управління має наступний вигляд.

Таке подання структури механізму дозволяє чітко уявити зміст процесу, ролі усіх учасників, виконати докладний аналіз функціонування і стану усіх елементів, розробити пропозиції щодо їх удосконалення.

Кількість та розгалуженість механізмів здійснення процесу публічного адміністрування залежать від ступеню деталізації цього процесу, його поділу на складові за суб'єктами публічного адміністрування та окремими функціями, що мають бути реалізовані ними або конкретними посадовими особами.

Перш за все, до складу механізмів здійснення процесу публічного адміністрування повинні бути включені процесні механізми, що реалізуються Президентом України, Верховною Радою України, органами державної виконавчої влади, органами юстиції та органами місцевого самоврядування. Оскільки процеси публічного адміністрування, що здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях управління мають свої особливості та є досить складними (складеними), то для них мають бути розроблені окремі процесні механізми. Прикладами, таких механізмів є механізм врегулювання соціально-трудових відносин Міністерством праці та соціальної політики України, механізм управління охороною здоров'я відповідним головним управлінням обласної державної адміністрації, механізм управління комунальною власністю міста тощо.

Подальша деталізація процесних механізмів публічного адміністрування вимагає розроблення технології їх реалізації кожною посадовою особою залежно від посади, яку вона обіймає, та конкретних функцій, що їй приписані. Саме через технологію публічного адміністрування розкривається поопераційний зміст діяльності працівників органів державного управління та місцевого самоврядування щодо управління розвитком соціально-економічних територіальних систем усіх рівнів: від держави до села, селища, міста.

Технологія публічного адміністрування являє собою детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування (організацією чи конкретною посадовою особою) для досягнення певної мети. Чітко прописані у технології процедури здійснення публічного адміністрування регламентують напрямок та послідовність дій працівників, виключають використання неефективних прийомів, надають керівникам впевненості щодо раціональності дій підлеглих та отримання бажаного результату.

Будь-яка технологія передбачає наявність суб'єкта праці, її предмета, засобів і методів, цілей діяльності. В управлінні (адмініструванні) суб'єктом праці є керуючий орган (місцева державна адміністрація, виконком місцевої ради тощо), колектив (збори акціонерів, місцева рада, рада директорів тощо), людина – керівник установи або структурного підрозділу, голова міської (сільської, селищної) ради та ін. Вони приймають управлінські рішення, створюють умови для їх виконання. Предметом праці в управлінні є інформація, свідомість, психіка та поведінка людини, відносини, взаємодія в колективі чи в суспільстві.

Підготовка будь-якого рішення передбачає збір і обробку різноманітної інформації (часто – досить великих обсягів). Управлінський вплив спрямовується на людину – підлеглого, виконання рішення передбачає певні зміни в його поведінці, свідомості, психіці. Процеси, на які спрямовується керуюча дія (виробничі чи соціальні) в сучасному світі передбачають участь багатьох людей, результат залежить від їх співпраці, тому дуже важливим предметом труда в управлінні є відносини та взаємодія в колективі або в суспільстві, що обумовлені необхідністю кооперації праці.

Різнороманітністю відрізняються засоби управлінської праці, до переліку яких доцільно відносити владу, нормативні акти, апарат управління, організацію, слово, традиції, моральні норми, інформаційно-аналітичну та організаційну техніку, засоби масової інформації. Для здійснення впливу на інших людей обов'язковою умовою є наявність відповідних здатностей і можливостей, тобто влади. Вимоги суб'єкту управління відображаються у нормативних актах (законах, постановах, наказах, розпорядженнях тощо). Рішення, ухвалене суб'єктом управління, має бути доведене до безпосередніх виконавців, для цього необхідно здійснити декомпозицію мети, сформулювати конкретні завдання, визначити строки і відповідальних, створити умови для їх розв'язання (ресурсне забезпечення, мотивацію, контроль). Всю цю важливу роботу виконують фахівці, що працюють в апараті управління або в певній організації. Дуже важливим засобом впливу на свідомість, психіку і поведінку людини є слово, завдяки якому формується емоційний клімат в колективі, розкриваються характери тощо.

Значну дію на працівників і взагалі громадян справляє організаційна культура, тобто сукупність традицій, норм, правил поведінки, що складаються в певних трудових колективах, населених пунктах, професійних спільнотах в країні в цілому. Суб'єкт управлінської праці має відслідковувати, аналізувати її стан, впливати на цілеспрямований розвиток. Велике значення для підвищення якості процесу управління має стан інформаційно-аналітичної та організаційної техніки, яка забезпечує ефективний зв'язок в установі (чи управлінській підсистемі) з зовнішнім середовищем, опрацювання великих обсягів інформації.

Усі засоби, що перелічені, використовуються в будь-яких управлінських системах. Засоби масової інформації виконують таку роль здебільшого в публічному адмініструванні: публікація різноманітних документів чи інших матеріалів, виступи політичних лідерів, керівників господарюючих суб'єктів, обзори чи аналіз діяльності органів влади справляють суттєвий вплив на свідомість і поведінку громадян.

Опис засобів управлінської праці свідчить про їх значну кількість, різноманітність, можливість суб'єкта створювати їх комбінації, обирати найбільш ефективні для кожної конкретної ситуації.

Методів праці в управлінні (у тому числі і в державному) теж доволі багато: адміністративні, правові, організаційні, економічні, соціально-психологічні. Для вирішення певної проблеми доцільно створити необхідні правові умови

(сформувати чи змінити законодавчі акти), здійснити адміністративний і організаційний вплив (створити чи реорганізувати установу, структурний підрозділ, видати накази, затвердити відповідні положення, інструкції, регламенти), забезпечити бюджетне чи інше фінансування, відповідну матеріальну винагороду конкретним виконавцям, сформувати певний соціально-психологічний клімат (позитивний емоційний стан, можливість для професійного і кар'єрного зростання, впевненості у стабільному майбутньому тощо).

Діяльність із здійснення публічного адміністрування передбачає виконання багатьох процедур та операцій, які можуть бути поєднані відповідно до рівня ієрархії та особливостей об'єкта управління. У зв'язку з цим можна виділити системи технологій публічного адміністрування на рівні держави (виконання зовнішніх і внутрішніх функцій, діяльність та взаємодія гілок влади, прийняття державних нормативно-правових актів, регулювання макроекономічних, соціальних та інших загальнодержавних процесів), на рівні регіону (контроль з додержанням норм Конституції та законів України, регулювання соціально-економічного розвитку територій, взаємодія органів державного управління та місцевого самоврядування), а також на районному та базовому рівнях суспільного управління. Усі зазначені процеси здійснюються конкретними людьми у певних установах, тому наведений перелік має бути доповнений розгалуженою системою технологій виконання управлінських процедур в усіх органах публічного адміністрування за усіма напрямками їх діяльності.

Технологія публічного адміністрування повинна базуватися на таких принципах як мінімізація або повне усунення неузгодженості між діями різних органів публічного адміністрування; єдність технологічного процесу в установі (виключення перешкод при виконанні різних робіт); отримання найкращого результату при найменшій складності робіт; оптимальне витрачання матеріальних, людських та фінансових ресурсів; рівномірність навантаження на структурні підрозділи та окремих працівників. Основними напрями розроблення окремих технологій публічного адміністрування стосуються, насамперед, таких процесів: виконання управлінських функцій (головних, основних, допоміжних), вироблення та реалізація управлінських рішень, взаємодія підрозділів у структурі, вплив суб'єкта на об'єкт публічного адміністрування, організація зворотного зв'язку, керування персоналом, робота з інформацією, ділове спілкування, реалізація методів та цільових механізмів публічного адміністрування.

На практиці управлінські процедури виконуються згідно з існуючими традиціями, майже відсутні технологічні документи. Це є причиною низької раціональності багатьох з них, а також частоті втрати технологічних напрацювань окремих співробітників. У зв'язку з цим доцільно формувати в кожній установі бібліотеку управлінських технологічних процесів, регулярно проводити їх аналіз та удосконалення.

Організацію такої роботи доцільно починати з вивчення системи управління в цілому, а саме: організаційно-правових основ її функціонування, економічних характеристик, кадрового, інформаційного і технічного забезпечення діяльності, соціально-психологічного клімату в колективі. Наступним етапом має бути аналіз технології управління, що фактично склалася, а саме:

- характеру розділення та кооперування праці у відповідності до завдань та функцій;
- порядку отримання та обробки інформації і підготовки рішень;
- раціональності процедури прийняття рішень;
- ефективності контролю за реалізацією рішень;
- доцільності і обґрунтованості операцій з обробки документів;
- ефективності використання технічних засобів.

Таке обстеження доцільно здійснювати за усіма напрямками управлінської діяльності, або за окремими, стан яких за результатами попереднього дослідження виявився незадовільним. Допомогою при виконанні такої роботи може бути складання технологічних документів: технологічної карти на документ, посадової, операційної карти, матриці розподілу обов'язків серед працівників структурного підрозділу та опису процедури.

Проектування технології процесів управління має включати комплекс робіт за такими напрямками: побудова економіко-організаційної моделі, формування процедури ухвалення рішень, організація потоків інформації та роботи з кадрами. До цього переліку можуть додаватися спеціальні роботи, що відповідають особливостям галузей, окремих напрямків управлінської діяльності або функцій.

Формування економіко-організаційної моделі передбачає побудову «дерева цілей», відбір критеріїв оцінки результатів діяльності, визначення меж централізації і децентралізації, формування чи уточнення переліку завдань і функцій, вибір структури. Стосовно управлінського рішення доцільно визначити процедури його підготовки, прийняття, узгодження, організації виконання, оцінки результатів, корегування. Організація потоків інформації передбачає оптимізацію її джерел, каналів надходження, процедур переробки та розповсюдження, що має відповідати, з одного боку, вимогам економічності діяльності системи, а з іншого – прозорості та відкритості. Завдання підвищення ефективності роботи з кадрами вимагає удосконалення таких процедур, як підбір та відбір персоналу, його навчання, професійна та соціальна адаптація, раціоналізація трудових процесів, мотивація, просування по кар'єрній драбині тощо. Усі ці роботи є підставою для підвищення якості управлінської технології та роботи усієї системи.

Специфіка технології публічного адміністрування пов'язана з особливостями правового статусу суб'єкта та об'єкта; характеристиками останнього, що обумовлені здатностями цілеспрямованої самоактивності, адаптації до умов природного та соціального життя, самоуправління; а також

умовами і рисами праці державних службовців, визначеними відповідними законодавчими документами.

Найбільш поширеними для публічного адміністрування є роботи з виконання внутрішніх функцій держави – економічної, соціальної, культурно-освітньої, політичної, правоохоронної, екологічної. Опис технології здійснення кожної з них передбачає визначення мети, суб'єктів та об'єктів, шляхів і засобів впливу і зворотного зв'язку. Наприклад, щодо виконання економічної функції суб'єктами державного регулювання є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, відповідні міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади, наділені спеціальним статусом (антимонопольний комітет, державна податкова адміністрація, фонд державного майна тощо), які діють з метою забезпечення сталого розвитку економіки держави. Об'єктами впливу є суб'єкти підприємницької діяльності, на яких спрямовуються адміністративний та економічний вплив. Перша група методів передбачає макроекономічне планування, встановлення і контроль за додержанням стандартів і норм, роздержавлення і приватизацію, ліцензування та квотування, корпоративне управління державною власністю, заходи з демонополізації тощо. Економічні методи розподіляються на бюджетно-податкові (створення системи оподаткування, визначення джерел надходження коштів до державної казни, встановлення статей державних витрат, регулювання державного дефіциту тощо) і кредитно-грошові (контроль за грошовим обігом та інфляцією, емісія грошей, встановлення розміру облікової ставки, формування обов'язкових резервів та ін.). Зворотний зв'язок здійснюється через безпосередній інформаційний потік від об'єкта до суб'єкта, а також опосередковано – це дані про темпи економічного зростання, наповнення бюджетів усіх рівнів тощо.

Дуже поширеним в управлінських системах є процес прийняття та реалізації рішень, розгляду та раціоналізації технології його здійснення присвячено багато наукових праць. Але, нажаль, дуже рідко привертається увага до того, що це перш за все творчий процес, зміст якого поряд з практичними діями складає велика кількість розумових операцій. Дослідження свідчать, що, наприклад, процедура виявлення і формулювання проблеми окрім спостереження за розвитком подій, формулювання незадоволеностей цим розвитком, визначення проблеми і її структури, передбачає побудову розумової моделі бажаної зміни ситуації, формування цілей і підцілей тощо. Процедура збору інформації та аналізу проблеми містить наступні розумові дії: формування уявлення про необхідний та достатній обсяг інформації, визначення джерел її отримання, створення чи відбір підходів до обробки інформації, її аналіз, остаточне формулювання проблеми і її структури, уточнення цілей тощо.

Сьогодні актуальним стає опис процедури формування і надання управлінської послуги, тому що саме така формалізація цього процесу створює передумови для подальшого підвищення якості діяльності. Доцільно звернути

увагу саме на етап формування, тому що в ньому задіяна велика кількість працівників установи (на відмінність від етапу «надання», в якому із споживачем часто спілкується один державний службовець) і усі вони певною мірою впливають на результат. Дослідження свідчать, що формування та надання послуги має містити наступні операції:

- визначення переліку споживачів;
- формування переліків послуг, що надаються кожному споживачеві;
- проведення опитувань споживачів з приводу кількості та якості послуг, що надаються, і бажаних послуг;
- остаточне визначення кількості послуг щодо кожного із споживачів (з урахування вимог діючого законодавства) та характеристик якості кожної послуги;
- обґрунтування комплексів потрібних характеристик усіх послуг;
- визначення обсягів різних ресурсів (трудових, фінансових, матеріально-технічних, інформаційних тощо), які потрібні для забезпечення надання усіх послуг з урахуванням бажаного стану їх якості;
- оцінка наявного потенціалу Управління чи відділу (за аналогічним переліком ресурсів);
- формування плану надання послуг;
- реалізація плану – фактичне надання послуг;
- розробка програми розвитку структурного підрозділу в напрямку забезпечення більш якісного задоволення потреб споживачів.

Кожна з наведених дій потребує більш ретельного опрацювання, формування технології здійснення у відповідності до умов, що притаманні різним галузям та сферам діяльності.

Детальне вивчення механізмів і технологій, що використовуються сьогодні в органах державної влади і місцевого самоврядування, та

удосконалення їх з урахуванням стратегічних цілей розвитку країни є реальним шляхом для підвищення результативності функціонування системи влади.

Наявність технологічних документів стосовно здійснення процесів публічного адміністрування сприяє підвищенню рівня розвитку системи публічного адміністрування, впорядкуванню відповідної діяльності, збереженню інституційної пам'яті владних органів. На теперішній час в установах державної влади та місцевого самоврядування організація роботи із створення бібліотеки технологій публічного адміністрування знаходиться на дуже низькому рівні. Існуючі регламенти є неконкретними, працівники формують порядок здійснення багатьох процедур на власний розсуд, кожний новий співробітник часто починає цю роботу з нуля у зв'язку з відсутністю документального оформлення попередньо сформованих технологій. Зважаючи на це перед органами державного управління та місцевого самоврядування постають актуальні завдання щодо організації фактичної технологізації процесів публічного

адміністрування з метою підвищення ефективності його здійснення та отримання кращих результатів щодо забезпечення інтенсивного розвитку держави та її соціально-економічних територіальних підсистем усіх рівнів.