

державної політики розвитку, виходячи зі світового досвіду, для системного врегулювання питань у сфері містобудування та архітектури щодо земельних відносин необхідне доопрацювання основних інструментів адміністративно-організаційного механізму регулювання земельних відносин під час планування та забудови, що доцільно забезпечити у процесі утворення Містобудівного кодексу як основного узагальнювального збірника документів, здатного забезпечити відповідність до норм “земельного” та “містобудівного” законодавства, запобігти різночитанню їх та сприяти чинності процесу містобудування.

#### **Список використаних джерел**

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30.
2. Мірошниченко А. М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. М. Мірошниченко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка. – К., 2004. – 19 с.
3. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : постанова Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2015 р. № 15. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>.
4. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

*Надійшла до редколегії 15.02.2016 р.*

**УДК 350**

## **ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКІ ВІДНОСИНИ ЯК ПРЕДМЕТ НАУКОВОГО ПІЗНАННЯ**

**Мельтюхова Н. М.,**  
*к.е.н., проф.,*

*професор кафедри державного управління ХарPI НАДУ, м. Харків*

Розглянуто основні напрями та результати досліджень державноуправлінських відносин. Обґрунтовано шляхи подальшого розвитку наукових пошуків такого спрямування.

**Ключові слова:** державноуправлінські відносини, суспільство, виробництво, право, органи влади, об'єкт управління, система державного управління.

**Meltiukhova N. M.,**

*PhD in Economics, Professor,*

*Professor of Public Administration Department KRI NAPA, Kharkiv*

### **STATE ADMINISTRATION RELATIONS AS A SUBJECT OF SCIENTIFIC KNOWLEDGE**

The main areas and results of the research into public administrative relations have been discussed. Ways to further develop scientific exploration of the sphere have been substantiated.

**Key words:** public administrative relations, society, production, law, authorities, administration object, public administration system.

Україна сьогодні швидко розвивається, зміни відбуваються в різних галузях за багатьма напрямками, зокрема і в державному управлінні. Від науки така ситуація вимагає методичних порад, які можуть бути швидко запроваджені й забезпечити майже миттєвий результат. Багато фахівців працюють саме над такими пропозиціями. Але базою для формування їх завжди є якісна теорія, її розвиток не може припинитися. Однією зі складових теорії державного управління є дослідження державноуправлінських відносин, що супроводжують відповідну діяльність, міцно пов'язані з іншими суспільними відносинами і відбивають інтереси їхніх учасників.

© Мельтюхова Н.М., 2016

Увага до зв'язків такого виду виникла не сьогодні, за радянських часів багато науковців, спираючись на відомі роботи К. Маркса і Ф. Енгельса, розглядали управлінські відносини в їхньому взаємозв'язку з виробничими відносинами – відносинами управління виробництвом. У публікаціях таких авторів, як В. Афанасьєв, В. Белов, В. Волович, В. Голіков, Ю. Лавріков, Е. Коріцькій, С. Хан та ін., обговорювалися питання сутності та змісту цього виду соціальних зв'язків, приналежності їх до базисних або надбудовних відносин, співвідношення в їхньому складі об'єктивного та суб'єктивного, особливостей, що пов'язані з соціалістичною системою господарювання, напрямів удосконалення. Державноуправлінські відносини здебільшого обговорювалися у наукових працях юристів; це роботи С. Алексеєва, Б. Курашвілі, Г. Петрова, Л. Юзькова тощо. Логіка наукового дослідження підказує правомірність обох підходів і необхідність пошуку конкретних шляхів розвитку цих зв'язків десь на перетині їх.

Метою статті є узагальнення різних напрацювань з теорії розвитку державно-управлінських відносин та обґрунтування напрямків її поглиблення. У зв'язку з цим доцільним є докладний розгляд деяких робіт.

У Харківському відділенні Інституту економіки НАН України наприкінці минулого сторіччя існував відділ проблем удосконалення управління виробництвом, який багато років очолювала д-р екон. наук, професор, академік Академії економічних наук України Г. С. Одінцова. Дослідження колективу базувалися на вивченні практики роботи промислових підприємств, виробничих і науково-виробничих об'єднань і спрямовувалися на пошук шляхів підвищення ефективності керування такими структурними утвореннями.

У колективних монографіях, що друкувалися за результатами виконання окремих науково-дослідних робіт, відбито позицію Г. Одінцової з теоретичних основ розвитку управлінських відносин. Узагальнюючи думки попередників, автор дає власне визначення змісту понять “управлінські відносини”, “постійний розвиток управлінських відносин” [1, с. 14], викладає положення, що віддзеркалюють поглиблення теорії управління [2, с. 5–13]. Стверджується, що управлінські відносини є змістом процесу управління, і саме вони визначають характер діяльності, а також форм і методів, що застосовуються. Особливу увагу приділено діалектичній взаємодії суб'єкта й об'єкта управління як учасників відносин, що визначають їхній характер та результати. Доведено, що роль об'єкта є первинною, його існування викликає необхідність появи суб'єкта, а не навпаки. Особливості об'єкта (галузева приналежність, масштаби, специфіка діяльності тощо) зумовлюють основні характеристики суб'єкта. При цьому суб'єкт є більш активним, він визначає напрями розвитку усієї системи і спрямовує її функціонування певним чином. Тобто він має розвиватися не слідом за об'єктом, а випереджаючи і прогножуючи трансформації останнього. Метою і сенсом реалізації управлінських відносин автор правомірно вважає розвиток об'єкта.

Значної уваги приділено змінам досліджуваних зв'язків. Автор вважає, що доцільно розрізнити два основних напрями їх: трансформація якісних характеристик учасників, а також сутності і змісту відносин підпорядкування й усіх функціональних видів їх (цілепокладання, планування, розподілу та ін.).

У монографії [2] також наведено спробу класифікації об'єктів управління, до переліку яких віднесено людей і речі, різноманітні процеси (підготовки виробництва, підготовки управлінського рішення, його реалізації тощо), взаємозв'язки з іншими системами (споживачами товарів і послуг, інвесторами, органами влади, установами невиробничого характеру та ін.). Автори наголошують на необхідності звертати увагу на складність об'єкта, що пов'язана з його керованістю. На їхню думку, складність визначається масштабами, составом, структурою, змістом і характером діяльності об'єкта, його цілісністю, стабільністю (здатністю зберігати внутрішні характеристики

протягом певного відрізка часу), мобільністю, рівнем самостійності, характером зв'язків з суб'єктом, зовнішніми умовами. Стан усіх цих чинників впливає також і на темпи та спрямованість розвитку об'єктів [2, с. 13–20].

Результати досліджень, що наведені, отримані на підставі вивчення й узагальнення практики діяльності промислових підприємств та їхніх управлінських підсистем, але вони, безумовно, є внеском у розвиток загальної теорії управління і можуть бути використані і в державному управлінні. У цьому найбільш складному виді соціального управління також характер відносин між суб'єктом і об'єктом визначає форми і методи діяльності, про що наглядно свідчить практика сьогодення: намагання втілити мету з демократизації суспільних відносин (зокрема, й управлінських) зумовлює запровадження заходів із децентралізації влади, боротьби з корупцією тощо.

У державному управлінні ще більш показовою є залежність характеристик суб'єкта від особливостей об'єкта. Системи управління різними галузями життєдіяльності суспільства суттєво різняться між собою (охорона здоров'я, військова галузь, підприємництво, соціальна сфера тощо). Це зумовлює необхідність диференційованого підходу до вдосконалення окремих підсистем публічного управління, зокрема і до процесів децентралізації як передання повноважень від органів державного управління до органів місцевого самоврядування.

Актуальною для теорії державного управління є і класифікація об'єктів. Дійсно, зусилля суб'єктів спрямовано на регулювання поведінки людей та їхніх колективів (галузей, організацій, територіальних громад, їх об'єднань, суб'єктів громадянського суспільства тощо), результативність різноманітних процесів (макроекономічних, соціальних, політичних, культурних, державноуправлінських тощо), налагодження й підтримку взаємин з іншими системами, у ролі яких можна розглядати інші країни, їхні об'єднання, міжнародні організації та ін. Ефективність керівного впливу, як і на підприємстві, значною мірою визначається складністю об'єкта, але найбільшу вагу отримують чинники, що пов'язані не з його масштабами, а зі змістом і характером діяльності, його цілісністю, стабільністю, мобільністю, рівнем самостійності, характером зв'язків з суб'єктом, зовнішніми умовами. Коли як об'єкт розглядається процес, його складність характеризується іншими параметрами: склад, стабільність та якісні відмінності етапів процесу, тривалість, повторюваність, кількість і основні риси учасників, їхні інтереси тощо. Але треба звернути увагу на те, що управлінські відносини встановлюються тільки між людьми: представниками суб'єкта і об'єкта державного управління (публічного управління, публічного адміністрування, публічного менеджменту); представниками суб'єкта та учасниками керованого процесу; представниками суб'єкта та інших систем.

Г. Одінцева наголошує на тому, що безпосередньо управлінськими можуть вважатися тільки зв'язки підпорядкування (вертикального типу “суб'єкт–об'єкт”). Але в умовах демократизації суспільних відносин характер їх змінюється, вони теж набирають рис демократизації, представники об'єкта впливу залучаються до процесів прийняття управлінських рішень і виконання управлінських функцій, тобто практично здійснюється децентралізація управління (адміністрування, менеджменту). Оптимальні межі її залежать від характеристик суб'єкта і об'єкта, особливостей діяльності останнього, зовнішніх умов тощо.

Значну увагу проблемі розвитку управлінських відносин приділяють соціологи. Ю. Хабермас пропонує розглядати комунікативну взаємодію учасників суспільних відносин (до яких відносяться й державноуправлінські) як один із головних видів людської діяльності. Він висловлює думку про те, що в сучасному світі парадигму пізнання речей має бути змінено на парадигму взаєморозуміння між суб'єктами (як особистостями), які здатні розмірковувати і діяти та які координують плани дій шляхом

досягнення консенсусу з приводу того, що відбувається [3]. Т. Парсонс вважає, що мінімальні відносини – це стандартизована взаємодія, у якій кожен актор функціонує, орієнтуючись на інших [4]. А. Тихонов досліджує суб'єктно-об'єктні та суб'єктно-суб'єктні зв'язки як дію і взаємодію, механізми їхнього регулювання, соціологічні та психологічні аспекти цих відносин та їхні персоніфіковані соціокультурні моделі [5].

Така увага не є випадковою, управлінська діяльність у сучасному світі відіграє дійсно дуже велику роль, яку складно перебільшити. У зв'язку з цим здається дивним те, що у програмі підготовки магістрів державного управління відсутні дисципліни, що пов'язані з соціологією. У теорії державного управління йдеться про те, що одним з об'єктів цього виду соціального управління є суспільство, але фахівці, яких готують у системі Національної академії державного управління при Президентіві України, не знайомляться з особливостями і закономірностями його функціонування й розвитку. Відповідно до цього такі питання практично не досліджуються в дисертаційних роботах з державного управління.

Першим комплексним дослідженням державноуправлінських відносин є монографія Н. Нижник, що вийшла друком у 1995 р. [6]. Авторка, узагальнюючи погляди на проблему вчених (юристів і економістів), привертає увагу до змісту цих видів суспільних зв'язків, їхнього соціального і правового статусу, організаційно-правових аспектів виникнення, існування та припинення, до чинників соціальної зумовленості їхнього змісту, до ролі людини в реалізації зв'язків в умовах становлення правової демократичної держави, а також до суперечностей, що мають місце у процесах формування й реалізації державноуправлінських відносин. Науковець стверджує, що в системі суспільних зв'язків та інститутів правової держави державноуправлінські відносини посідають особливе місце, пов'язані з різними сферами держави і суспільства, суттєво впливають на життя людей, а також привертає увагу до думок дослідників середини минулого сторіччя стосовно того, що ядром предмета теорії державного управління є управлінські відносини. У монографії наголошується на тому, що стан дослідження цих відносин не можна вважати задовільним, практика ж свідчить про необхідність аналізу їхньої специфіки, інтересів учасників і на цій підставі обґрунтування напрямів розвитку.

У Харківському регіональному інституті державного управління НАДУ при Президентіві України підготовлено та видано ще дві монографії, у яких більш детально розглядаються питання формування й реалізації державноуправлінських відносин [7; 8]. За результатами досліджень предметів відносин та засобів їхнього регулювання в абстрактній управлінській парі “суб'єкт-об'єкт”, в умовах підприємства або організації, у державному управлінні та в публічному адмініструванні, визначення змісту інтересів суб'єкта й об'єкта управління під час виконання основних управлінських функцій та стосовно вдосконалення компонентів системи, аналізу основних властивостей державноуправлінських відносин та особливостей їхньої реалізації у внутрішньому та зовнішньому середовищах системи державного управління (з урахуванням організаційно-правового забезпечення, що існує) обґрунтовано авторське бачення змісту поняття “державноуправлінські відносини”, їхньої класифікації, послідовності етапів процесу реалізації цих зв'язків, виявлено основні суперечності формування й реалізації державноуправлінських відносин у сучасній Україні. Доведено, що, досліджуючи та вдосконалюючи такі відносини, доцільно розрізняти інтереси держави, що презентовані конкретними владними установами, безпосереднього об'єкта впливу (галузі, регіону, установи) та суспільства в цілому. Суперечності, що виникають у зв'язку з їхньою відмінністю, є джерелом розвитку всіх учасників відносин, цих зв'язків і системи державного управління. Розвиток управлінських відносин – це цілеспрямована зміна повноважень, відповідальності та широти представлення інтересів учасників, що супроводжується покращенням інформаційного, правового та організаційного

забезпечення. Розвиток компонентів системи і відносин тісно пов'язані, але визначальну роль відіграє трансформація саме відносин: перерозподіл повноважень та відповідальності, зміна широти уособлення інтересів учасників зумовлюють необхідність структурної реорганізації, перебудови балансів принципів і методів, оновлення технологій та інформації, перепідготовки кадрів тощо.

Узагальнення результатів досліджень, що описані вище, дає можливість дійти такого висновку. Масштабність, складність структури і розмаїття зв'язків системи державного управління, а також інтересів і цілей, що в ній перетинаються, зумовлюють об'єктивну потребу в поглибленні теоретичних розвідок, а також у формуванні методичного забезпечення функціонування та розвитку державноуправлінських відносин. Виходячи з ролі, яку вони відіграють у системі, доцільно розглядати їх як предмет науки державного управління (за аналогією: економічні відносини в економіці, правові – у правових науках, політичні – у політології тощо).

Державноуправлінські відносини є такими, що беруть участь у регулюванні всіх інших, у процесі їхньої реалізації оновлюються й ухвалюються норми права, узгоджуються різноманітні інтереси членів суспільства та їхніх угруповань (галузевих, регіональних, національних, політичних, релігійних тощо). Їхні сутність, зміст, механізми формування, реалізації та розвитку потребують глибокого вивчення. Подальші дослідження в цій царині доцільно спрямовувати на пошук шляхів розв'язання суперечностей, що існують сьогодні:

- між фактичною роллю суспільства як об'єкта державного управління і як джерела влади та можливостями втілення її в життя;
- інтересами підсистем системи “Державне управління”;
- реальними потребами розвитку компонентів системи та уявленнями осіб, які приймають рішення;
- змістом державноуправлінських відносин та їхньою правовою формою;
- завданнями забезпечення цілісності системи, з одного боку, та її гнучкості – з іншого;
- потребами підвищення, з одного боку, результативності діяльності системи (інноваційності, якості послуг тощо), з іншого – її економічності;
- між компетенцією та повноваженнями місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Крім того, продуктивними виглядають такі напрями досліджень: закономірності та принципи формування, реалізації й розвитку державноуправлінських відносин; зміни цих відносин під час переходу від тоталітарного режиму до демократичного; зв'язок їх з іншими видами суспільних відносин; світовий та національний досвід еволюції їх; взаємозалежність та взаємозумовленість стану компонентів системи державного управління та характеристик державноуправлінських відносин; механізми децентралізації та демократизації відносин; механізми узгодження інтересів держави, регіонів, галузей, господарських суб'єктів, споживачів послуг; механізми реалізації принципів державного управління; механізми державного стимулювання розвитку галузей і регіонів; механізми цілепокладання та декомпозиції цілей у державному управлінні; механізми реформування структурно-функціональних основ побудови й розвитку системи державного управління на всіх ієрархічних рівнях.

Результати таких, на перший погляд, теоретичних досліджень, можуть стати міцним підґрунтям не тільки розвитку науки державного управління, а і розроблення методичних рекомендацій з розв'язання практичних проблем, що стоять сьогодні перед системою влади та суспільством.

#### **Список використаних джерел**

1. Развитие систем управления: структура, функции, нормативы / Г. С. Одинцова, В. И. Горощко, Л. А. Лимонова [и др.] ; [отв. ред. Г. С. Одинцова] ; АН УССР. Харьков. отд-ние Ин-та экономики. – К. : Наук. думка, 1989. – 200 с.

2. Управление предприятием в условиях хозрасчета / [отв. ред. Г. С. Одинцова] ; АН Украины. Харьков. отд-ние Ин-та экономики. – К. : Наук. думка, 1992. – 116 с.
3. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие : [пер. с нем.] / Ю. Хабермас ; [под ред. Д. В. Скляднева]. – Изд. 2-е, стереотип. – СПб. : Наука, 2006. – 384 с.
4. Парсонс Т. О структуре социального действия / Т. Парсонс. – М. : Академ. проект, 2000. – 880 с.
5. Тихонов А. В. Социология управления. Теоретические основы / А. В. Тихонов – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Конон ; Реабилитация, 2007. – 471 с.
6. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе : [монография] / Н. Р. Нижник. – К. : НАНУ. Ин-т гос-ва и права, 1995. – 207 с.
7. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : [монографія] / Н. М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 204 с.
8. Мельтюхова Н. М. Реалізація державно-управлінських відносин на регіональному рівні : монографія / Н. М. Мельтюхова, Л. В. Набока. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. – 180 с.

Надійшла до редколегії 10.02.2016 р.

УДК 352.07

## ІНСТРУМЕНТАРІЙ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ТЕОРІЇ “СЕРВІСНОЇ” ДЕРЖАВИ

**Ольшанський О. В.,**

*к. держ. упр.,*

*начальник Фонду комунального майна Северодонецької міської ради Луганської обл.,  
м. Северодонецьк*

Розкрито передумови реалізації в Україні моделі “сервісної” держави. Розроблено концепт формування муніципальної діяльності щодо надання публічних послуг, виходячи з сервісної логіки, та визначено його елементи.

**Ключові слова:** “сервісна” держава, публічні послуги, інструментарій муніципальної діяльності, концепт, сервісна логіка.

**Olshanskyi O. V.,**

*PhD in Public Administration,*

*Chief of Municipal Property Fund of Severodonetsk City Council Luhansk region, Severodonetsk*

## TOOLS OF MUNICIPAL ACTIVITIES IN THE CONTEXT OF THE THEORY OF “SERVICE” STATE

The article deals disclosed prerequisites for implementation in Ukraine model of “service” state. Produced concept the formation of municipal activities for providing public services, what comes from the service logic, and defined its elements.

**Key words:** service state, public service, toolkit of municipal activities, concept, service logic.

Для останніх десятиліть ХХ ст. і початку ХХІ ст. характерне становлення постіндустріального суспільства в багатьох країнах, що супроводжується посиленням ролі сфери послуг у розвитку економіки, збільшенням у населення частки видатків на споживання різноманітних послуг.

Економіка США вже давно функціонує як економіка послуг – у цій країні чотири п’ятих частини валового внутрішнього продукту (ВВП) припадає на сферу послуг. Сфера послуг включає безліч різних галузей і професій. Господарство Великої Британії вже давно має всі ознаки постіндустріальної фази розвитку: сфера послуг складає 77,8 % ВВП (у 2014 р.), у ній працюють понад 80 % усіх зайнятих. Сфера послуг посідає важливе місце в економіці Франції: у формуванні ВВП вона домінує, питома вага промислової продукції значно перевищує частку продукції аграрного сектора, але поступається сфері послуг

© Ольшанський О. В., 2016