

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Факультет економіки та управління**

Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

**Навчально-методичний комплекс
з дисципліни**

**«ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ:
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА МОДЕРНІЗАЦІЯ»**

Тернопіль, 2021

Навчально-методичний комплекс з дисципліни «Публічне управління та адміністрування: концептуальні засади та модернізація» для здобувачів освітньо-наукової програми підготовки докторів філософії галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

Укладач:

Васіна Алла Юріївна, д.е.н., доцент, професор кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу ЗУНУ

Рецензенти:

Монастирський Григорій Леонардович, д.е.н., професор, професор кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу ЗУНУ

Дейнека Юрій Петрович, начальник управління стратегічного розвитку міста Тернопільської міської ради

Затверджено на засіданні кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу, протокол №16 від 13.04.2021 р.

ЗМІСТ

| | |
|--|-----------|
| Вступ | 5 |
| 1. Структура та загальна характеристика навчальної дисципліни | 7 |
| 2. Програмне забезпечення вивчення дисципліни | 9 |
| 3. Методичні рекомендації до проведення практичних занять з дисципліни | 13 |
| 4. Навчально-методичне забезпечення викладання змістових модулів та тем дисципліни | 20 |
| Змістовий модуль 1. Основи теорії публічного управління та адміністрування | 20 |
| Тема 1. Сутність та концептуальні засади публічного управління. | 20 |
| Тема 2. Сутність публічного адміністрування та концептуальні основи реалізації його механізмів | 24 |
| Тема 3. Базові закономірності та методологічні основи публічного управління та адміністрування. | 30 |
| Тема 4. Наукові теорії побудови вихідних моделей публічного управління та адміністрування. | 33 |
| Змістовий модуль 2. Інституційне закріплення публічного управління та адміністрування | 44 |
| Тема 5. Державне управління як складова системи публічного управління. | 44 |
| Тема 6. Публічне управління та система місцевого самоврядування. | 57 |
| Тема 7. Інститути громадянського суспільства як суб'єкти публічного управління. | 65 |
| Змістовий модуль 3. Модернізація публічного управління та адміністрування в контексті сучасних викликів і трендів | 70 |
| Тема 8. Ефективність публічного управління та адміністрування. | 70 |
| Тема 9. Реформування публічного управління та адміністрування: зарубіжний досвід й орієнтири України. | 81 |

| | |
|---|-----|
| Тема 10. Модернізація публічного управління та адміністрування в контексті реалізації концепції належного врядування. | 90 |
| Тема 11. Децентралізація в модернізаційній парадигмі публічного управління та адміністрування. | 93 |
| 5. Практичні завдання з дисципліни | 98 |
| 6. Завдання для самостійної роботи. | 101 |
| 7. Перелік питань для підсумкового контролю (іспиту) з дисципліни | 106 |
| 8. Критерії оцінювання знань слухачів за формами контролю | 109 |
| 9. Перелік рекомендованої літератури для самостійного вивчення дисципліни. | 109 |

ВСТУП

Метою вивчення дисципліни «Публічне управління та адміністрування: концептуальні засади та модернізація» є: сформулювати у здобувачів фундаментальні знання про теоретико-методологічні основи побудови й функціонування системи публічного управління та адміністрування; набуття вмінь та навиків обґрунтування підходів до модернізації публічного управління та адміністрування в контексті сучасних викликів та трендів суспільного розвитку.

Вивчення дисципліни забезпечує формування таких компетентностей як :

- здатність до розуміння фундаментальних базових ідей наукових шкіл щодо логіки функціонування сфер суспільного життя та публічного управління ними з метою їх адаптування до формулювання мети власного наукового дослідження;

- здатність виявляти, ставити та вирішувати проблеми дослідницького характеру в сфері публічного управління та адміністрування, оцінювати та забезпечувати якість виконуваних досліджень;

- здатність до формування та розвитку нових ідей або процесів у передових контекстах у сфері публічного управління та адміністрування;

- здатність розробляти нові підходи та адаптувати кращі практики, застосовувати й удосконалювати управлінські технології в сфері публічного управління та адміністрування в умовах нових викликів та ризиків.

В результаті вивчення дисципліни випускник може демонструвати здатність:

- опанувати концептуальні та методологічні підходи з публічного управління та адміністрування з урахуванням міжпредметних зв'язків, а також дослідницькі навички, достатні для проведення наукових і прикладних досліджень на рівні останніх світових досягнень з відповідного напрямку, отримання нових знань та/або здійснення інновацій;

- планувати і виконувати теоретико-прикладні дослідження з публічного управління та адміністрування й дотичних міждисциплінарних напрямів з використанням сучасного інструментарію.

- глибоко розуміти загальні принципи й методологію публічного управління та адміністрування, застосувати їх у власних дослідженнях та у викладацькій практиці.

- уміти визначати, оцінювати й обґрунтовувати стратегічні напрями розвитку на вищому, центральному, регіональному, місцевому рівнях та на рівні публічної організації.

– уміти розробляти нові підходи та адаптувати кращі практики електронного урядування та електронної демократії до потреб сталого розвитку.

У результаті вивчення дисципліни «Публічне управління та адміністрування: концептуальні засади та модернізація» здобувачі повинні *знати*:

- сутність та концептуальні засади побудови системи публічного управління;
- концептуальні основи реалізації механізмів публічного адміністрування;
- базові закономірності та методологічні основи публічного управління та адміністрування;
- наукові теорії побудови вихідних моделей публічного управління та адміністрування;
- системні аспекти державного управління;
- сутнісні характеристики місцевого самоврядування та його роль в системі публічного управління;
- типи інституцій громадянського суспільства та їх місце і роль у реалізації механізмів демократичного публічного управління та адміністрування;
- критерії ефективності публічного управління;
- напрями реформування державного управління в Україні;
- сучасний контекст розвитку концепції «належного врядування» в Україні та інших країнах;
- основні концепції та типи децентралізації.

У результаті вивчення дисципліни «Публічне управління та адміністрування: концептуальні засади та модернізація» здобувачі повинні *вміти*:

- відтворити на професійному рівні системні знання з публічного управління та адміністрування;
- обґрунтовувати використання інструментів та технологій публічного адміністрування;
- застосовувати знання про організаційно-функціональну структуру державного управління та місцевого самоврядування України при реалізації публічно-владних відносин у системі вертикальних та горизонтальних зв'язків;
- оволодіти методами публічного управління;
- давати оцінку комплексу проблем публічного управління та адміністрування;
- відслідковувати і оцінювати тенденції в публічному управлінні та адмініструванні;

- аналізувати і впорядковувати взаємозв'язки між органами державної влади, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, органами державної влади, місцевого самоврядування і громадськими організаціями;

- оцінювати результативність та ефективність функціонування системи публічного управління;

- аналізувати реалізацію повноважень органами місцевого самоврядування;

- оцінювати механізми участі громадськості в процесі модернізації публічного управління;

- обґрунтовувати підходи до удосконалення публічного управління та адміністрування;

- аналізувати використання інструментів забезпечення належного врядування;

- обґрунтовувати сучасні виклики публічному управлінню в умовах децентралізації та пропонувати механізми реагування на них.

1. СТРУКТУРА ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА МОДЕРНІЗАЦІЯ»

| Дисципліна - «Публічне управління та адміністрування: концептуальні засади та модернізація» | Галузь знань, спеціальність, СВО | Характеристика навчальної дисципліни |
|--|--|--|
| Кількість кредитів ECTS - 4 | Галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування» | Статус дисципліни нормативна Мова навчання українська |
| Кількість залікових модулів - 4 | Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування» | Рік підготовки: <i>Денна -1</i> <i>Заочна -1</i> Семестр: <i>Денна -2.</i> <i>Заочна -2</i> |
| Кількість змістових модулів - 3 | | Лекції: <i>Денна - 20 год. Заочна - 20 год.</i> Практичні заняття: <i>Денна -20 год. Заочна - 10 год.</i> |
| Загальна кількість годин - 120 | Ступінь вищої освіти - доктор філософії | Самостійна робота: <i>Денна - 80 год. Заочна -90 год.</i> |
| Тижневе навантаження | | Вид підсумкового контролю - екзамен |

Структура залікового кредиту з дисципліни «Публічне управління та адміністрування: концептуальні засади та модернізація»

| | Кількість годин | | | | | |
|--|-----------------|-----------|---------------|--------------|-----------|-------------|
| | Денна форма | | | Заочна форма | | |
| | Лекції | Практичні | Самос. робота | Лекції | Практичні | Самос. роб. |
| ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1. Основи теорії публічного управління та адміністрування | | | | | | |
| Тема 1. Сутність та концептуальні засади публічного управління. | 2 | 2 | 7 | 2 | 1 | 8 |
| Тема 2. Сутність публічного адміністрування та концептуальні основи реалізації його механізмів. | 2 | 2 | 7 | 2 | 1 | 8 |
| Тема 3. Базові закономірності та методологічні основи публічного управління та адміністрування. | 1 | 1 | 7 | 1 | 0,5 | 8 |
| Тема 4. Наукові теорії побудови вихідних моделей публічного управління та адміністрування. | 1 | 1 | 7 | 1 | 0,5 | 8 |
| ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2. Інституційне закріплення публічного управління та адміністрування | | | | | | |
| Тема 5. Державне управління як складова системи публічного управління. | 2 | 2 | 7 | 2 | 1 | 8 |
| Тема 6. Публічне управління та система місцевого самоврядування. | 2 | 2 | 7 | 2 | 1 | 8 |
| Тема 7. Інститути громадянського суспільства як суб'єкти публічного управління. | 2 | 2 | 7 | 2 | 1 | 8 |
| ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 3. Модернізація публічного управління та адміністрування в контексті сучасних викликів і трендів | | | | | | |
| Тема 8. Ефективність публічного управління та адміністрування. | 2 | 2 | 7 | 2 | 1 | 8 |
| Тема 9. Реформування публічного управління та адміністрування: зарубіжний досвід й орієнтири України. | 2 | 2 | 8 | 2 | 1 | 9 |
| Тема 10. Модернізація публічного управління та адміністрування в контексті реалізації концепції належного врядування. | 2 | 2 | 8 | 2 | 1 | 9 |
| Тема 11. Децентралізація в модернізаційній парадигмі публічного управління. | 2 | 2 | 8 | 2 | 1 | 8 |
| Всього | 20 | 20 | 80 | 20 | 10 | 90 |

2. ПРОГРАМНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА МОДЕРНІЗАЦІЯ»

Дисципліна «Публічне управління та адміністрування: концептуальні засади та модернізація» включає три змістові модулі:

Змістовий модуль 1. Основи теорії публічного управління та адміністрування

Тема 1. Сутність та концептуальні засади публічного управління.

Управління як суспільне явище. Системи, в яких здійснюється управління. Суть управлінського впливу. Багатогранність управління. Сутність публічного управління. Специфіка і особливості публічного управління. Складові системи публічного управління. Предметна область теорії публічного управління: управління суспільством – головне призначення публічного управління. Рівні публічного управління. Об'єкт і предмет публічного управління. Функції публічного управління.

Література: [2; 12; 14; 23; 29; 30; 31; 43; 51].

Тема 2. Сутність публічного адміністрування та концептуальні основи реалізації його механізмів

Взаємозв'язок публічного управління та адміністрування. Основні підходи до розуміння публічного адміністрування. Публічне адміністрування як операційно-адміністративна та організаційно-розпорядча складова публічного управління. Інструменти та технології публічного адміністрування. Сутність механізму публічного адміністрування. Адміністрування вироблення і реалізації публічно-управлінських рішень. Адміністративні процедури в системі публічного адміністрування. Поняття, види та ознаки адміністративних процедур. Адміністрування публічних послуг.

Література: [1; 2; 14; 19; 21; 29; 30; 48].

Тема 3. Базові закономірності та методологічні основи публічного управління та адміністрування.

Управління суспільним розвитком як головна мета публічного управління. Загальний закон управління суспільним розвитком – залежність управлінського впливу від стану системи та зовнішнього середовища її функціонування і розвитку. Закон необхідності посилення управління суспільним розвитком і суспільними процесами. Закон оптимального поєднання централізації та децентралізації влади. Закон системної організації

та саморозвитку системи публічного управління. Загальносистемні методологічні принципи публічного управління та адміністрування.

Література: [2; 12; 14; 23; 29; 30; 31; 43; 51].

Тема 4. Наукові теорії побудови вихідних моделей публічного управління та адміністрування.

Школа наукового управління і її сучасні представники (Ф. Тейлор, Ф. і Л. Гілберт, Г. Емерсон, Г. Форд, Г. Гант). Класична школа управління (А. Файоль, Л. Урвік, Д. Муні). Школа людських відносин та її розвиток (Е. Мейо, М. Фолетт, Р. Лайкерт, А. Маслоу). Школа поведінкових наук (Д. Макгрегор, Ф. Герцберг). Школа соціальних систем (Ч. Барнард, Ф. Селзнік, Г. Саймон). Традиційна (веберівська) модель і модель “good governance”. Концепт моделі “New Public Management” (NPM). Теорія суспільного вибору. NPM: сутність і ефективність застосування в країнах ЄС. Концепція "Good governance". Концепція суспільно-політичних мереж. Нова інституційна теорія в дослідженні публічного управління. Концепція "активізуючої держави". Управління за результатами.

Література: [2; 12; 14; 23; 29; 30; 31; 34; 41; 43; 51].

Змістовий модуль 2. Інституційне закріплення публічного управління та адміністрування

Тема 5. Державне управління як складова системи публічного управління.

Держава як суб'єкт публічного управління. Категорія "держава". Трансформація ролі держави в сучасному суспільстві (сервісний характер держави, держава-партнер, держава – ініціатор формування мережевих структур). Вплив видів і форм держави на державне управління. Сфери суспільної життєдіяльності як об'єкти державного управління. Суспільні функції держави, що реалізуються в державному управлінні. Сутність, зміст та специфіка державного управління. Державне управління в системі публічного управління. Специфічні риси державного управління. Системні аспекти державного управління. Система принципів державного управління. Цілепокладання та цілереалізація в державному управлінні. Поняття і види функцій державного управління. Функціональна структура державного управління: сутність та умови побудови. Сутнісні характеристики та елементи організаційної структури державного управління. Види зв'язків в організаційній структурі державного управління. Основи побудови організаційної структури державного управління. Вимоги до формування функціонально-організаційної

структури державного управління. Методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління.

Література: [5; 6; 7; 13; 30; 32; 38]

Тема 6. Публічне управління та система місцевого самоврядування.

Публічне управління як сфера діяльності місцевого самоврядування. Роль і завдання місцевого самоврядування у формуванні демократичної моделі публічного управління та адміністрування. Конституційно-правові засади і правовий статус місцевого самоврядування в Україні. Сутність та риси місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування: основні складові та засади функціонування. Розвиток місцевого самоврядування у контексті децентралізації та удосконалення публічного управління. Сфери управління та повноваження місцевого самоврядування. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування. Відносини місцевого самоврядування з органами публічного управління всіх рівнів та громадськими інституціями. Інститути безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні. Європейські правові стандарти місцевого самоврядування та їх імплементація в Україні.

Література: [5; 8; 10; 12; 13; 15; 41].

Тема 7. Інститути громадянського суспільства як суб'єкти публічного управління.

Сутнісні характеристики громадянського суспільства та його вплив на формування ефективної системи публічного управління. Громадянське суспільство як сфера формування єдиного комплексу цінностей і відносин. Основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства. Типи інституцій громадянського суспільства та їх місце і роль у реалізації механізмів демократичного публічного управління та адміністрування. Автономність і органічна єдність громадянського суспільства і держави. Механізми участі громадськості в процесі модернізації публічного управління та адміністрування. Взаємодія громадських інституцій з владними і ринковими у процесі вироблення і реалізації механізмів публічного управління. Політичні партії і неурядові організації як суб'єкти публічного управління. Форми участі політичних партій і неурядових організацій у публічному управлінні.

Література: [3; 11; 17; 18; 20; 30; 35; 50].

Змістовий модуль 3. Модернізація публічного управління та адміністрування в контексті сучасних викликів і трендів

Тема 8. Ефективність публічного управління та адміністрування.

Загальна соціальна ефективність публічного управління. Поняття та критерії загальної соціальної ефективності публічного управління. Диференціація критеріїв ефективності за сферами суспільного життя. Ефективність організації і функціонування суб'єктів публічного управління та адміністрування. Спеціальні критерії ефективності організації і функціонування суб'єкта публічного управління та адміністрування. Ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб. Якість адміністративних послуг як один з основних критеріїв ефективності публічного адміністрування. Україна в міжнародних рейтингах ефективності публічного управління. Детермінанти підвищення ефективності публічного управління та адміністрування. Електронне урядування та електронна демократія в забезпеченні ефективності публічного управління.

Література: [4; 5; 6; 12; 23; 30; 39; 41; 46; 52].

Тема 9. Реформування публічного управління та адміністрування: зарубіжний досвід й орієнтири України.

Глобальні виклики публічному управлінню. Виклики системі публічного управління в Україні. Базові властивості публічно-управлінської системи, які забезпечують її спроможність ефективно вирішувати назрілі суспільні проблеми. Принципи Європейського адміністративного простору як орієнтири розвитку публічного управління в Україні в контексті реалізації євроінтеграційного курсу. Зарубіжний досвід здійснення адміністративних реформ. Досвід реформування публічного управління в Україні. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Напрями реформування державного управління в Україні. Паспорт реформи державного управління (логічна модель) на 2022-2025 роки. Напрями розвитку публічного управління через удосконалення механізмів реалізації сервісної держави. Модернізація публічного управління та адміністрування в умовах розвитку цифрового суспільства.

Література: [3; 4; 12; 22; 23; 24; 30; 32; 33; 36; 38; 40; 42; 45].

Тема 10. Модернізація публічного управління та адміністрування в контексті реалізації концепції належного врядування.

Належне врядування як загальносвітова цінність. Сутність та визначення поняття «належне врядування». Сучасний контекст розвитку концепції «належного врядування» в Україні та інших країнах. Інструменти забезпечення належного врядування. Роль міжнародних організацій у впровадженні

стандартів належного врядування. Діяльність ПРООН у розробці та впровадженні стандартів належного врядування. Підходи ЄС у забезпеченні стандартів належного врядування. Діяльність Ради Європи у впровадженні принципів належного врядування. Забезпечення належного врядування в системі публічного управління. Забезпечення належного врядування на регіональному та місцевому рівнях. Концепція «належного врядування» як необхідна складова реформи публічного управління на національному рівні. Оцінка впровадження принципів належного врядування. Аналіз політики. Моніторинг та оцінка впливу результатів політики належного врядування.

Література: [3; 4; 12; 18; 22; 23; 24; 30; 32; 33; 36; 38;42; 45].

Тема 11. Децентралізація в модернізаційній парадигмі публічного управління та адміністрування.

Централізація і децентралізація в публічному управлінні. Поняття і сутність категорії "децентралізація". Основні концепції децентралізації: деволюція, деконцентрація та делегування. Типи децентралізації. Секторальна децентралізація в Україні. Децентралізація як інструмент реформування публічного управління. Сучасні виклики публічному управлінню та адмініструванню в умовах децентралізації. Зарубіжний досвід децентралізації і розвитку місцевого самоврядування. Перспективні напрями формування сучасних територіальних громад. Розумне зростання в територіальних громадах. Співробітництво територіальних громад: його сутність, завдання, доцільність та переваги. Формування дієвих механізмів публічного управління та адміністрування на регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях.

Література: [8; 15; 17; 24; 27; 30; 32; 40; 44; 53].

3. МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ДО ПРОВЕДЕННЯ ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ З ДИСЦИПЛІНИ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА МОДЕРНІЗАЦІЯ»

Метою проведення практичних занять є закріплення теоретичних знань та набуття компетентностей, необхідних для вирішення завдань публічного управління у різних сферах суспільної життєдіяльності; вироблення навичок практичного застосування інструментарію публічного управління при реалізації публічно-управлінських рішень на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях.

Практичне засвоєння матеріалу дисципліни рекомендується здійснювати за таким алгоритмом:

- а) визначення теми та завдань практичного заняття;

- б) опрацювання рекомендованої основної та додаткової літератури;
- в) вивчення питань теми, винесених на практичне заняття та відповідних методик проведення розрахунків, обчислень, оцінок, обґрунтувань;
- г) здійснення підготовки вихідного табличного матеріалу, передбаченого домашнім (або індивідуальним) завданням;
- д) діагностика проблеми, яка вимагає додаткового наукового дослідження.

ЗМІСТ ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ

Практичне заняття №1.

Тема: Сутність та концептуальні засади публічного управління

Мета: Набуття навиків системного представлення публічного управління та обґрунтування ролі його складових.

1. Обговорення проблемних питань теми:

- 1. Сутність і багатогранність управління.
- 2. Сутність і специфіка публічного управління.
- 3. Складові системи публічного управління.
- 4. Рівні публічного управління
- 5. Об'єкт та предмет публічного управління.
- 6. Функції публічного управління.

2. Дискусійне обговорення на тему: Виклики публічному управлінню на сучасному етапі

Література: [2; 12; 14; 23; 29; 30; 31; 43; 51].

Практичне заняття №2.

Тема: Сутність публічного адміністрування та концептуальні основи реалізації його механізмів

Мета: Набуття навиків і вмінь обґрунтування підходів до вироблення механізмів публічного адміністрування.

1. Обговорення проблемних питань теми:

- 1. Сутність публічного адміністрування та його зв'язок з публічним управлінням.
- 2. Інструменти та технології публічного адміністрування.
- 3. Адміністративні процедури в системі публічного адміністрування.
- 4. Адміністрування вироблення і реалізації публічно-управлінських рішень.
- 5. Адміністрування публічних послуг.

2. Представлення есе: Механізми публічного адміністрування розвитку обраного певного об'єкта управління.

Література: [1; 2; 14; 19; 21; 29; 30; 48].

Практичне заняття №3.

Тема: Базові закономірності та методологічні основи публічного управління та адміністрування. Наукові теорії побудови вихідних моделей публічного управління та адміністрування.

Мета: Набуття навиків і вмінь обґрунтування базових закономірностей та методологічних основ публічного управління та адміністрування, використання теоретичних положень при визначенні способів активізації учасників публічно-управлінської діяльності.

1. Обговорення проблемних питань теми:

1. Управління суспільним розвитком як головна мета публічного управління.

2. Загальний закон управління суспільним розвитком – залежність управлінського впливу від стану системи та зовнішнього середовища її функціонування і розвитку.

3. Закон необхідності посилення управління суспільним розвитком і суспільними процесами.

4. Закон оптимального поєднання централізації та децентралізації влади.

5. Закон системної організації та саморозвитку системи публічного управління.

6. Загальносистемні методологічні принципи публічного управління.

7. Школа наукового управління та класична школа управління.

8. Школа людських відносин та її розвиток.

9. Традиційна (веберівська) модель.

10. Концепт моделі “New Public Management” (NPM).

11. Концепція "Good governance".

12. Концепція суспільно-політичних мереж.

13. Нова інституційна теорія в дослідженні публічного управління. Концепція "активізуючої держави".

2. Дискусійне обговорення: Окреслення векторів розвитку системи публічного управління в контексті сучасних теорій управління.

Література: [2; 12; 14; 23; 29; 30; 31; 43; 51].

Практичне заняття № 4.

Тема: Державне управління як складова системи публічного управління.

Мета: Набуття навиків теоретичного обґрунтування підходів до вирішення завдань державного управління, формування цілей, аналізу організаційної та функціональної структур державного управління.

1. Обговорення проблемних питань теми:

1. Держава як суб'єкт публічного управління. Трансформація ролі держави в сучасному суспільстві.

2. Суспільні функції держави, що реалізуються в державному управлінні.

3. Сутність, зміст та специфіка державного управління. Державне управління в системі публічного управління.

4. Системні аспекти державного управління.

5. Система принципів державного управління.

6. Цілепокладання та цілереалізація в державному управлінні. Ієрархія цілей державного управління.

7. Поняття і види функцій державного управління. Функціональна структура державного управління: сутність та умови побудови.

8. Сутнісні характеристики та елементи організаційної структури державного управління. Основи побудови організаційної структури державного управління.

9. Методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління.

2. Дискусійна платформа "Межі втручання держави в процеси суспільного розвитку: засади і чинники визначення"

Література: [2; 12; 14; 23; 29; 30; 31; 34; 41; 43; 51]

Практичне заняття № 5.

Тема: Публічне управління та система місцевого самоврядування.

Мета: Закріплення знань про специфіку ролі, сфер управління та повноважень місцевого самоврядування у системі публічного управління.

1. Обговорення проблемних питань теми:

1. Роль і завдання місцевого самоврядування у формуванні демократичної моделі публічного управління.

2. Конституційно-правові засади і правовий статус місцевого самоврядування в Україні.

3. Система місцевого самоврядування: основні складові та засади функціонування.

4. Сфери управління та повноваження місцевого самоврядування.

5. Відносини місцевого самоврядування з органами публічного управління всіх рівнів та громадськими інституціями.

6. Інститути безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні.

7. Європейські правові стандарти місцевого самоврядування та їх імплементація в Україні.

2. Дискусійне обговорення: Побудова ефективних систем місцевого самоврядування територіальних громад.

Література: [5; 6; 7; 13; 30; 32; 38].

Практичне заняття № 6.

Тема: Інститути громадянського суспільства як суб'єкти публічного управління.

Мета: Вивчити теоретичні засади формування й функціонування інститутів громадянського суспільства як суб'єктів публічного управління.

1. Обговорення проблемних питань теми:

1. Сутнісні характеристики громадянського суспільства та його вплив на формування ефективної системи публічного управління

2. Громадянське суспільство як сфера формування єдиного комплексу цінностей та відносин.

3. Типи інституцій громадянського суспільства та їх місце і роль у здійсненні механізмів демократичного публічного управління.

4. Механізми участі громадськості в процесі модернізації публічного управління.

5. Взаємодія громадських інституцій з владними і ринковими у процесі вироблення реалізації механізмів публічного управління.

6. Політичні партії і неурядові організації як суб'єкти публічного управління.

7. Форми участі політичних партій і неурядових організацій у публічному управлінні.

2. Дискусійне обговорення: Залучення потенціалу громадських інституцій в процесі публічного управління.

Література: [5; 8; 10; 12; 13; 15; 41].

Практичне заняття №7

Тема: Ефективність публічного управління та адміністрування.

Мета: Набуття навиків і вмінь оцінки ефективності публічного управління та адміністрування.

1. Обговорення проблемних питань теми:

1. Загальна соціальна ефективність публічного управління. Поняття та критерії загальної соціальної ефективності публічного управління.
 2. Ефективність організації і функціонування суб'єктів публічного управління та адміністрування.
 3. Ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.
 4. Якість адміністративних послуг як один з основних критеріїв ефективності публічного адміністрування.
 5. Україна в міжнародних рейтингах ефективності публічного управління.
 6. Детермінанти підвищення ефективності публічного управління та адміністрування. Електронне урядування та електронна демократія в забезпеченні ефективності публічного управління.
2. Групова робота: Оцінка ефективності публічного управління на різних рівнях окремими сферами суспільної життєдіяльності.
- Література: [3; 11; 17; 18; 20; 30; 35; 50].

Практичне заняття №8

Тема: Реформування публічного управління та адміністрування: зарубіжний досвід й орієнтири України.

Мета: Набуття навиків обґрунтування підходів до удосконалення публічного управління та адміністрування з врахуванням сучасних викликів, вітчизняного та зарубіжного досвіду.

1. Обговорення проблемних питань теми:

1. Глобальні виклики публічному управлінню. Виклики системі публічного управління в Україні.
 2. Базові властивості публічно-управлінської системи, які забезпечують її спроможність ефективно вирішувати назрілі суспільні проблеми.
 3. Принципи Європейського адміністративного простору як орієнтири розвитку публічного управління в Україні в контексті реалізації євроінтеграційного курсу.
 4. Зарубіжний досвід здійснення адміністративних реформ.
 5. Досвід реформування публічного управління в Україні.
 6. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025р.
 7. Модернізація публічного управління та адміністрування в умовах розвитку цифрового суспільства.
2. Визначення досягнень та прогалин реформування публічного управління в форматі "світового кафе".

Література: [4; 5; 6; 12; 23; 30; 39; 41; 46; 52].

Практичне заняття №9

Тема: Модернізація публічного управління та адміністрування в контексті реалізації концепції належного врядування.

Мета: Набуття навиків та вмінь вироблення механізмів модернізації публічного управління та адміністрування в контексті реалізації концепції належного врядування.

1. Обговорення проблемних питань теми:

1. Належне врядування як загальносвітова цінність. Сутність та визначення поняття «належне врядування».

2. Сучасний контекст розвитку концепції «належного врядування» в Україні та інших країнах.

3. Інструменти забезпечення належного врядування.

4. Роль міжнародних організацій у впровадженні стандартів належного врядування.

5. Забезпечення належного врядування в системі публічного управління.

6. Концепція «належного врядування» як необхідна складова реформи публічного управління на національному рівні

7. Забезпечення належного врядування на регіональному та місцевому рівнях.

8. Оцінка впровадження принципів належного врядування.

2. Дискусійна платформа на тему: Формування інституціонального середовища забезпечення належного врядування.

Література: [3; 4; 12; 22; 23; 24; 30; 32; 33; 36; 38; 40; 42; 45].

Практичне заняття №10

Тема: Децентралізація в модернізаційній парадигмі публічного управління та адміністрування.

Мета: Набуття навиків та вмінь визначення підходів до залучення потенціалу децентралізації в процесі модернізації публічного управління та адміністрування.

1. Обговорення проблемних питань теми:

1. Централізація і децентралізація в публічному управлінні. Поняття і сутність категорії "децентралізація".

2. Основні концепції децентралізації: деволюція, деконцентрація та делегування. Типи децентралізації.

3. Секторальна децентралізація в Україні.

4. Децентралізація як інструмент реформування публічного управління. Сучасні виклики публічному управлінню в умовах децентралізації.

5. Зарубіжний досвід децентралізації і розвитку місцевого самоврядування.

6. Перспективні напрями формування сучасних територіальних громад.

7. Співробітництво територіальних громад: його сутність, завдання, доцільність та переваги.

8. Формування дієвих механізмів публічного управління та адміністрування на регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях.

2. Обговорення в форматі круглого столу і підготовка рекомендацій за темою заняття.

Література: [8; 15; 17; 24; 27; 30; 32; 40; 44; 53].

4. НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКЛАДАННЯ ЗМІСТОВИХ МОДУЛІВ ТА ТЕМ ДИСЦИПЛІНИ

МОДУЛЬ 1. «ОСНОВИ ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ»

Тема 1. Сутність та концептуальні засади публічного управління.

Потреба узгодження дій людей з метою одержання бажаного результату діяльності обумовила появу управління. У цьому контексті *управління* – це цілеспрямований вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей. Управління є необхідною функцією суспільного життя. Його метою є організація спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпечення координації і взаємодії між ними, а його суттю – здійснення керуючого впливу на певні об'єкти.

Як об'єктивна реальність управління є явищем універсальним, оскільки має місце у всіх суспільствах, країнах, у всіх сферах суспільної життєдіяльності людей, організаціях, у всі часи людської цивілізації.

Найбільш адекватно суть управління визначається через термін “вплив”, який вказує на головне в управлінні – момент впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей. Так як управління має місце тоді, коли деякий суб'єкт на щось впливає, щось змінює, перетворює, переводить з одного стану в інший, чомусь надає новий напрямок руху або розвитку, то якщо нема дієвого впливу, який би забезпечував досягнення певної мети, то нема і управління.

Відправними засадами в управлінні служать цілі, інтереси, знання, думки, прагнення і сподівання людини. Для того щоб стати реальністю, управлінський вплив обов'язково повинен містити в собі цілеспрямованість, тобто телеологічний момент, а також організаційний момент – спрямовувати і практично забезпечувати взаємодію людей.

Вимоги і виклики суспільної життєдіяльності актуалізують необхідність удосконалення управління нею із врахуванням інтересів та залученням потенціалу суспільних інституцій в контексті розвитку системи публічного управління.

Розвиток суспільної свідомості та управлінської думки зумовив формування публічного управління як категорії, як системи, як механізму. У 1972 р. англійський державний службовець Д. Кілінг у праці "Management in Government" навів таке визначення: "публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики"¹.

Розкрити сутність поняття «публічне управління» дозволяє етимологія й семантика слова «публічний». Поняття «публічний» походить від латинського слова *publicus* – суспільний, народний. «Новий тлумачний словник української мови» подає кілька значень слова «публічний»: 1) який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний; 3) стосується публіки.²

Публічне управління – цілеспрямовуючий організуючий та регулюючий вплив суспільних інститутів на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей суспільної життєдіяльності, що базуються на праві – прагненнях, інтересах та цінностях, що формуються і підтримуються суспільством.

За своєю природою публічне управління є формою реалізації суспільного договору між суспільством (громадськістю) й інститутами, яким воно довіряє й делегує представляти й реалізувати свої інтереси – державою і органами, які її представляють; місцевим самоврядуванням в особі його органів і посадових осіб; громадським управлінням, представленим громадськими організаціями.

У загальному значенні, поняття «публічне управління» відображає інтегральний системний механізм, підсистемами і елементами якого виступають політичні програмні орієнтири і пріоритети, нормативне регулювання, процедури, фінансовані державою або органами місцевого самоврядування централізовані, і децентралізовані організаційно-управлінські структури та їх персонал, що відповідають за адміністрування діяльності у певній галузі суспільних відносин на національному, субнаціональному та місцевому рівнях.

Характерними рисами публічного управління є:

¹ Keeling D. Management in Government [Text] / D. Keeling. — London : Allen & Unwin, 1972. — P. 15.

² Етимологічний словник української мови : у 7 т. / ред. кол. : О. С. Мельничук (голов. ред. та ін.) ; [уклад. Р. В. Болдирев та ін.] ; ред. В. Т. Коломієць, В. Г. Склярєнко). – К. : Наук. думка, 1983. – Т. 4. – Н-П. – 2008. – 656 с.

- орієнтація на цінності суспільства;
- представлення й узгодження інтересів різних елементів суспільної системи;
- орієнтація на вимоги і виклики суспільного розвитку;
- залучення до управління широких верств населення;
- налагодження взаємодії між суб'єктами управління, вироблення форм публічно-приватного партнерства;
- транспарентність діяльності органів публічної влади та їх підзвітність суспільству;
- розвиток інструментів управління, адаптивних до специфіки завдань, що потребують вирішення.

Суб'єктами публічного управління є: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські інституції. Передумови ефективного публічного управління знаходяться у площині прояву ініціативи, активності й відповідальності кожного з його суб'єктів при паралельному прагненні й виробленні дієвих форм співпраці, партнерської взаємодії, які б дозволяли вирішувати як загальні так і часткові суспільні цілі та інтегрувати суспільну систему у світовий простір.

Основною специфікою публічного управління як системи є задіяння потенціалу демократії при представленні інтересів, закріпленні їх в цілях суспільного розвитку, виробленні ефективних управлінських механізмів на засадах прояву ініціативи й активізації участі владних, підприємницьких, громадських інституцій. Орієнтація на постійний пошук варіантів врахування, узгодження і реалізації інтересів громадян, підприємницьких структур, громад актуалізує завдання перманентного розвитку демократизації управління, забезпечення цілісності суспільної системи при посиленні децентралізації.

Конституція України (ст. 5) чітко закріпила, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Отже, народ є джерелом влади. Народ обирає владу, доручає їй виконання функцій щодо організації суспільної життєдіяльності та забезпечення збалансованого розвитку.

Основними принципами сучасного публічного управління є:

- прогнозованість, що передбачає прийняття управлінських рішень на основі результатів комплексного прогнозування суспільного розвитку;
- глобальність, що означає пріоритетність глобальних проблем суспільного розвитку перед локальними та обов'язкове врахування тенденцій і процесів глобалізації;
- інтегрованість, що зумовлює застосування інтеграційного підходу для протистояння реальним суспільним загрозам;

- перманентний розвиток, що передбачає врахування переходу до постіндустріального (інформаційного суспільства) знань та послуг, виконання умов забезпечення стійкого розвитку, ресурсо- та енергозбереження;

- інноваційність, що зумовлює потребу розробки та впровадження інновацій у всі сфери суспільного життя;

- партнерство, згідно з яким управління суспільними процесами має базуватися на ідеології партнерства між державою, бізнесом та громадськістю;

- прозорість, що передбачає надання широкій громадськості повної, крім вичерпно визначеного і оприлюдненого вузького переліку винятків, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів влади та їх посадових осіб відповідно до норм чинного законодавства;

- сервісність, що означає впровадження у суспільне управління орієнтації на споживача й підвищення якості надання послуг громадянам;

- гнучкість, що зумовлює підвищення гнучкості управління, його готовності до змін, впровадження ринкових методів, досягнень та інструментів менеджменту і маркетингу, підприємницьких підходів тощо;

- субсидіарність, що зумовлює такий розподіл управлінських функцій між різними рівнями управління, коли на вищих рівнях управління залишаються лише ті функції, які неспроможні ефективно здійснювати нижчі рівні;

- поліархічність, що відображає перехід від домінування ієрархічних до переважання поліархічних (мережевих) моделей побудови управлінських систем, які передбачають існування низки рівноправних та рівнозначних підсистем, між якими розосереджуються владні повноваження за відсутності відносин підпорядкування тощо.

Об'єктом публічного управління є відносини з приводу впорядкування суспільної життєдіяльності на загальнодержавному, регіональному, місцевому рівнях на основі якомога повного залучення потенціалу народовладдя.

Предметом публічного управління є принципи, методи, підходи, теоретичні засади вирішення завдань суспільного розвитку та окреслення траєкторії поступу з врахуванням викликів глобалізованого середовища.

Функціями публічного управління є:

- діагностика відповідності суспільного розвитку засадам сталості, цивілізованості, демократії;

- ідентифікація проблем суспільного розвитку, в окремих сферах суспільної життєдіяльності та на різних її рівнях;

- вироблення ефективних механізмів управління суспільним життям із залучення потенціалу всіх складових суспільної системи, вироблення дієвих форм взаємодії між ними;

- визначення системи цілей розвитку та їх інституціоналізація через закріплення у законодавчо-нормативних актах;
- вироблення превентивних механізмів щодо запобігання системним кризам;
- формування адаптивних організаційно-функціональних структур, зорієнтованих на суспільно-політичні цілі з дотриманням критеріїв соціальної ефективності;
- запровадження дієвих механізмів публічного контролю і налагодження ефективних управлінських зв'язків по вертикалі й горизонталі.

Загальні функції публічного управління доповнюються спеціальними, що зорієнтовані на врахування специфіки конкретних об'єктів управління та закріплені за певними суб'єктами.

Механізм публічного управління – це складна управлінська система, яку формують: підсистема цілей; підсистема функцій; підсистема організаційного забезпечення; підсистема методів, важелів, технологій управління.

Важливим напрямом реформ в Україні є побудова нової територіальної організації публічної влади, тобто такого адміністративно-територіального устрою, який би став правовою основою сучасного публічного управління. Мова йде про розбудову нового місцевого й регіонального самоврядування, спроможного забезпечити сприятливі умови для сталого соціально-економічного і культурного розвитку територій, раціонального використання їхнього економічного, соціального і природного потенціалу.

Тема 2. Сутність публічного адміністрування та концептуальні основи реалізації його механізмів

Складовою частиною системи публічного управління є публічне адміністрування. Якщо публічне управління – це процес колективного прийняття та реалізації стратегічних рішень на основі узгодження і координування мети і дій усіх ключових учасників, то публічне адміністрування (англ. "public management") – регламентована законами та іншими правовими актами, діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на:

- прийняття адміністративних рішень;
- надання адміністративних послуг;
- здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування.

Суб'єкт публічного адміністрування (СПА) – орган, установа, посадова особа, юридична особа, що уповноважені здійснювати публічне адміністрування.

У своїй діяльності суб'єкти публічного адміністрування керуються наступними принципами:

- верховенство права (тобто діяльність повинна здійснюватися тільки відповідно до законів та адміністративних актів);
- об'єктивність (неупередженість виконання рішень);
- пропорційність (масштаб адміністративного рішення і засоби здійснення повинні відповідати цілям адміністрування);
- незловживання владою (тобто діяльність СПА здійснюється тільки у межах, правилах та процедурах, що дозволені та чітко прописані у діючому законодавстві);
- службова співпраця (при підготовці адміністративних рішень надання допомоги різним відомствам);
- ефективність (економне використання ресурсів при прийнятті рішень щодо адміністрування, тобто з мінімальними витратами);
- субсидіарності (рішення СПА повинні здійснюватися на тих рівнях, де їх виконання є найбільш ефективним);
- "Єдиного вікна" (підготовка інформації за замовленням громадян, прийом скарг, пропозицій та відповіді на них передбачається на одному робочому місці, задля уникнення незручностей, пов'язаних із бюрократизацією процесу вирішення питань).

Відповідно до класичної теорії управління адміністрування як функція управління охоплює: планування (постановку цілей і завдань); організацію (створення формальної структури підпорядкованості та розподіл функцій між підрозділами); керівництво (оперативне прийняття рішень у вигляді наказів, розпоряджень, забезпечення узгодженості взаємодії всіх підрозділів); облік; контроль; аналіз.

Основу адміністрування здебільшого складають організаційно-розпорядчі методи, що застосовуються органами влади у формі наказів, постанов, розпоряджень, вказівок та інструкцій.

Публічне адміністрування – це регламентована законами й іншими нормативно-правовими актами системна організуюча, владно-розпорядча діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, яка спрямована на впорядкування їх організаційної структури, планування, підготовку, розробку та реалізацію управлінських рішень, організацію діяльності апарату управління, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення їх повсякденної діяльності з метою

досягнення суспільно корисних цілей і самої мети створення та діяльності відповідного суб'єкта адміністрування.

Як складова частина публічного управління, публічне адміністрування здійснюється на професійній (неполітичній) основі, залучаючи у разі потреби неурядових партнерів для спільного вирішення проблем, що постають у цій сфері.

Характерними рисами публічного адміністрування є: участь (participation), прозорість (transparency), відповідальність (responsiveness), справедливість (equity), ефективність та результативність (effectiveness and efficiency).

Публічне адміністрування як різновид публічно-владної діяльності, що спрямована, насамперед, на реалізацію виконавчої влади та місцевого самоврядування, є найбільш наближеним до забезпечення потреб людини. Саме через відносини з публічною адміністрацією громадянам надається можливість практично скористатись більшістю з наданих їм Конституцією і законами України прав, виконати покладені на них обов'язки. Зрозуміло, що основна частина дій, що спрямовані на виконання функцій публічного адміністрування, тягнуть правові наслідки у вигляді прийняття правових, зокрема адміністративних актів, укладання адміністративних договорів.

В процесі публічного адміністрування забезпечується оформлення управлінських впливів в управлінські рішення.

Управлінське рішення – це соціальний акт, в якому в логічній формі (текстуальна модель) висловлені впливи управлінських ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти), що необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні.

Слід чітко розмежовувати “управлінське рішення” та “акт публічного управління”, оскільки перше – це вибір альтернативи, а друге – це владне волевиявлення суб'єкта управління, спрямоване на об'єкт управління. Саме таке розмежування дає змогу більш чітко розділити етапи прийняття управлінського рішення та його реалізації, пов'язаної, насамперед, з перетворенням рішення в реальний управлінський вплив.

Управлінське рішення є розробленим і прийнятим, формально зафіксованим проектом соціальних змін. Тому управлінське рішення є актом здійснення управлінського впливу, засобом вираження та способом регулювання управлінських відносин у конкретно-історичних умовах і соціальному середовищі. Метою їх спонукальної дії є мобілізація людей на практичне перетворення соціальної дійсності. Основний зміст управлінського процесу – це вольовий вплив керуючих на керованих. Якщо діяльність із

підготовки та прийняття управлінського рішення є завжди духовною, то діяльність із його реалізації, як правило, матеріальна, хоч би в якій соціальній сфері вона здійснювалася.

Виходячи з цього публічно-управлінське рішення є усвідомлено здійснений суб'єктом публічного управління вибір цілеспрямованого впливу на соціальну дійсність, виражений у офіційній формі. Проте не кожне рішення можна назвати управлінським, а лише те, що є результатом вибору між кількома альтернативами, а також коли результат вибору як соціальне явище впливає на інших людей і сприймається ними як обов'язкове до виконання.

Отже, для того щоб управляти соціальними спільнотами або процесами, необхідні соціальні норми, вимоги яких визнаються та дотримуються суб'єктами і об'єктами публічному управлінні.

Саме вироблення відповідної соціально-управлінської норми закладено в основу кожного публічно-управлінського рішення, прийняття якого завжди є вибором норми, здатної урегулювати питання з пріоритетної соціальної проблеми. Таким чином, управлінське рішення є розробленим і прийнятим, а також формально зафіксованим проектом соціальних змін. Тому кожне управлінське рішення виступає актом здійснення управлінських впливів, засобом вираження, а також способом регулювання управлінських відносин у конкретно-історичних умовах і соціальному середовищі.

Вироблення соціально-управлінських норм закладено в основу кожного публічно-управлінського рішення, прийняття якого завжди є розпорядництвом, здатним регулювати питання щодо пріоритетної соціальної програми.

Вироблення рішення – це творчий процес вибору однієї або кількох альтернатив із множини можливих варіантів дій, спрямованих на досягнення цілей. Воно є процесом, який реалізується суб'єктом управління та визначає дії, спрямовані на досягнення наперед визначеної цілі в певній фактичній чи запланованій ситуації. Прийняття політичних і адміністративних рішень – це момент вибору альтернативи з числа запропонованих, а також закріплення цього вибору в офіційному акті, оформленому з дотриманням установлених вимог.

Адміністрування відносин органів влади з громадянами та юридичними особами здійснюється з використанням адміністративних процедур.

Адміністративна процедура – 1) визначений актами законодавства порядок послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням; 2) нормативно встановлений порядок розгляду та вирішення індивідуальної справи за заявою чи скаргою фізичної або юридичної особи

органами публічного управління, їх посадовими та службовими особами, підприємствами, установами, організаціями, уповноваженими здійснювати владні (виконавчі та розпорядчі) функції; 3) формально визначений порядок прийняття органами публічної адміністрації нормативно-правових актів або розгляду індивідуальних справ фізичних і юридичних осіб, що завершується прийняттям індивідуальних правових актів.

Сучасний процес державотворення, що відбувається в Україні, обумовлює необхідність пошуку оптимальних моделей правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватною особою. Мета цього процесу – впровадити механізми належного (доброго) адміністрування, що забезпечить розумний баланс публічних і приватних інтересів, прийняття справедливих і законних рішень щодо громадян, бізнесу, громадських інституцій.

Правове регулювання таких відносин має своїм підґрунтям конституційні положення про цінність людини, її прав і свобод, а також про обов'язок держави та її органів утверджувати та забезпечувати ці права і свободи.

Приватна особа, будь-то громадянин чи суб'єкт господарювання, постійно перебуває у відносинах із публічною адміністрацією, реалізуючи належні їй права або виконуючи покладені законодавством обов'язки. Перебіг цих відносин відбувається за правилами, які в європейській правовій традиції прийнято називати адміністративною процедурою. Україна ж, попри свої євроінтеграційні прагнення, впродовж майже 30 років незалежності уникала прийняття закону про адміністративну процедуру. В той же час законодавець ухвалив низку законодавчих актів, у яких втілено низку основних ідей адміністративної процедури, приміром, вимогу мотивувати несприятливі для особи рішення. 16 листопада 2021 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про адміністративну процедуру». 8 грудня 2021 року Президент України його ветовав, запропонувавши вивести з-під дії цього закону окремі відносини та скоригувати механізм набрання ним чинності. Водночас є достатні підстави очікувати остаточного прийняття закону із урахуванням пропозицій глави держави у найближчий час.

Термін «процедура» вживається в багатьох науках. Він походить своїм корінням від французького *procedure* та латинського *procedo*, що означає проходжу або просуваю. У загальному розумінні процедура визначається як певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології чи діяльності.

У правовій науці процедура — це регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування. Ключовою у цьому визначенні є категорія «порядок», під яким розуміють сукупність послідовно вчинюваних дій та прийнятих рішень, логічно

поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату. У діяльності публічної адміністрації процедура займає центральне місце, оскільки основним призначенням суб'єктів, що здійснюють публічне управління, є вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття адміністративних актів. Переважна більшість таких справ має позитивний характер, спрямована на реалізацію прав приватних осіб і не пов'язана з юрисдикційною діяльністю публічної адміністрації. Перед українською державою стоїть завдання створення стабільної та відповідальної публічної адміністрації, що є головним фактором побудови сучасної демократичної держави. У зв'язку з цим важливого значення набуває встановлення такої регламентації відносин між публічною адміністрацією та приватною особою, яка могла б ефективно забезпечити реалізацію прав останніх і унеможливити їх порушення з боку владарюючих суб'єктів. Принциповими для врегулювання правовідносин суб'єктів публічного адміністрування з громадянами та юридичними особами є такі положення:

по-перше, Конституція України приписує органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, по-друге, відносини між публічною адміністрацією та приватними особами не можуть залежати від волі або бажання першої, а повинні лише впливати з юридичних принципів. В Україні свобода держави, її органів і посадових осіб обмежена відповідно до принципу, згідно з яким дозволено лише те, що прямо передбачається законом. А утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Таким чином, адміністративна процедура — це структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління.

Ознаками адміністративної процедури є такі:

- має правовий характер, оскільки принципи та правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться в приписах нормативно-правових актів; ÷
- вміщує норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного адміністрування, так і поведінку приватних осіб;
- спрямована на прийняття адміністративного акта суб'єктом владних управлінських повноважень;
- застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи;
- має основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення; тягне за собою настання

зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які знаходяться поза системою публічного адміністрування;

- має, як правило, безспірний характер, тобто завдяки адміністративній процедурі вирішуються позитивні управлінські справи. Виняток становить процедура розгляду скарг, оскільки при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування у сторін правовідносин, що регулюються процедурними нормами, існують різні уявлення про те, як слід вчинити в конкретній адміністративній справі.

Адміністративна процедура як сукупність правил, придатних для прийняття адміністративних актів, а в деяких випадках, також їх виконання, слугує нормативною підставою для діяльності публічної адміністрації, основним призначення якої є забезпечення реалізації та захист прав приватної особи. Значення цих правил полягає в наступному:

– адміністративна процедура – це стандарт діяльності публічної адміністрації з вирішення справ щодо приватної особи шляхом прийняття актів, якими таким особам надаються права або на них покладаються обов'язки, а також у деяких випадках і виконання таких актів;

– адміністративна процедура вміщує найкращі принципи, практики діяльності публічної адміністрації, що дозволяють впровадити концепцію належного (доброго) адміністрування у практичну діяльність;

– адміністративна процедура дозволяє захистити особу від свавілля публічної адміністрації;

– адміністративна процедура упереджує від конфліктів, дозволяє ефективно вирішити їх, а також знижує навантаження на судову систему;

– адміністративна процедура як прояв європейської конвергенції наближає Україну до стандартів Європейського Союзу у сфері публічного адміністрування.

Тема 3. Базові закономірності й методологічні основи публічного управління та адміністрування.

Для вироблення ефективних механізмів публічного управління в контексті забезпечення досягнення цілей суспільного розвитку важливим є врахування об'єктивних законів публічного управління – встановлених теоретичним або емпіричним способом і логічно обґрунтованих залежностей між цілями управлінської діяльності та методами їх досягнення.

1) Відправним пунктом в аналізі об'єктивних законів публічного управління є загальний закон соціального управління – залежність управляючого впливу від стану системи і зовнішнього середовища, а саме:

закон залежності управляючого впливу суб'єкта на об'єкт від стану системи публічного управління і соціального середовища.

Будь-яка система публічного управління 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.

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

- ускладнення й посилення взаємозв'язку проблем і розширення кола факторів, які необхідно враховувати у процесі розробки публічно-управлінських рішень;
- зростання масштабів і складності проектів і програм, які реалізуються, вагомості та вартості стратегічних рішень і відповідно ціни можливих помилок;
- зростання розмірів, складності і вартості самого управлінського апарату;
- підвищення вимог до вирішення питань ефективності використання ресурсів, які є в розпорядженні органів влади і управління.

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

4) **Закон розмежування центрів влади та управління** (поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову). Закон розмежування центрів влади і управління означає:

- 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);
- реалізацію механізму взаємного стримування у функціонуванні гілок влади, взаємного обмеження і взаємного контролю. Розподіл влади і центрів

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

5) **Закон централізації та децентралізації влади.** Для публічної влади й управління ієрархічна структура організації є об'єктивно необхідною, загальною формою її буття і функціонування. Централізація забезпечує концентрацію повноважень і ресурсів у руках єдиного центрального органу. Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізувати найбільш успішно. Для ефективності публічного управління важливим є оптимальне поєднання централізації і децентралізації.

6) **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.

7) **Закон саморозвитку системи публічного управління.** Перебудовуються інституції публічного 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 публічного 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 суб'єктів управління на об'єкт управління за допомогою обраних методів для досягнення запланованих цілей.

2. Закон необхідної пропорційності керованої й керуючої підсистем.

Кожна управлінська 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 поєднання централізації й децентралізації управління.

4. Закон участі населення в публічному управлінні, підвищенні його ефективності. Основними способами здійснення справжньої демократії й ефективного громадського контролю є: постійне підвищення культури населення, розвиток його суспільної свідомості; практичне самовиховання громадськості через участь у вирішенні конкретних публічно-управлінських завдань на різних рівнях управління; організація «прозорої» виборчої системи, що забезпечує справжні всенародні вибори.

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

Тема 4. Наукові теорії побудови вихідних моделей публічного управління та адміністрування.

Розвиток теорії управління як галузі науки, визначення відповідних теоретичних засад його розвитку на сучасному етапі, передбачає вивчення теоретичних підходів, що сформувались впродовж тривалого періоду і знайшли

підтвердження в рамках загальносистемних, теоретико-інформаційних, кібернетичних, економічних, правових, соціологічних досліджень.

Публічне управління стоїть перед дилемою у своїх спробах створити всеохоплюючу теорію публічного управління, яка б синтезувала раціональні підходи раніше сформованих теорій і сприяла підвищенню його ефективності.

М. Мескон виділяє чотири основні підходи в розвитку теорії та практики управління: школи в управлінні; процесний підхід; системний підхід; ситуаційний підхід.

Перший підхід, який названий школою в управлінні, містить низку особливостей, характерних для різних шкіл, а саме: підхід з точки зору наукового управління – школа наукового управління (1885 – 1920); адміністративний підхід – класична або адміністративна школа в управлінні (1920 – 1950); підхід з позицій людських відносин – школа людських відносин (1930 – 1950); поведінковий підхід – біхейвіористична школа (1950 – по цей час); підхід з точки зору кількісних методів – школа науки управління, або кількісний підхід (1950 – кінець 1960); підхід з точки зору “чутливої” (“responsive”) адміністрації, поліцентризму, “плоских” структур.

Школа наукового управління (Ф.У.Тейлор, Ф. Гілберт, Л.Гілберт, Г.Гантт) забезпечила використання наукового аналізу для визначення найкращих способів досягнення необхідних результатів, ввела поняття хронометражу в виконання роботи, аналіз операцій, що виконуються, враховувала людський фактор, акцентувала увагу на важливості підбору кадрів. Наукове управління також визнавало необхідність відокремлення управлінських функцій від фактичної виробничої діяльності.

Засновником американської науки управління прийнято вважати Ф. Тейлора (1856-1915), який може бути визнаним засновником руху, відомого під назвою “наукова організація праці”. Довівши важливість застосування на практиці методів наукової організації праці, Тейлор сформулював обов'язки адміністрації і вперше показав, що саме вона повинна брати на себе всю ініціативу в частині планування, організації праці, навчання персоналу аж до підбору знарядь праці на кожному робочому місці. Обґрунтування необхідності управління працею, заміни грубо практичних методів виробництва строго науковими, стимулювання працівників з метою формування у них зацікавленості у високих результатах праці – найбільш характерні новації школи наукового управління Ф.Тейлора.

Попри це, суттєвим недоліком теорії Тейлора було неврахування психологічних моментів та індивідуальних елементів у формуванні ставлення людини до своєї праці, а звідси і до продуктивності праці, ігнорувались блага самого працюючого. Помилки теорії Тейлора – ігнорування блага осіб, які

виконують роботу і моментів особистого характеру – пробував подолати в теорії організації праці, американський інженер Г.Емерсон, який на підставі більш глибоко аналізу процесу управління сформулював так звані дванадцять принципів продуктивної праці Емерсона: наявність зрозумілої мети; здоровий глузд в організації; кваліфікована рада; дисципліна; чесна поведінка; швидка і систематична перевірка результатів; порядок роботи; існування норм і зразків; відповідні умови роботи; розроблені методи діяльності; точний інструктаж роботи; система заохочення.

Обидві концепції в галузі організації праці – концепція Тейлора і концепція Емерсона в більшій мірі стосуються питань управління приватним підприємством.

Першим, хто звернув увагу на можливість і необхідність застосування досягнень нової науки у діяльності органів публічного управління, був француз Анрі Файоль. Припускаючи, що основні принципи теорії управління однакові, як для управління великим підприємством, так і для публічного управління, він зробив спробу визначити принципи і основи правильної організації діяльності адміністративного апарату. Файоль розділив процес управління на первинні складові елементи і розробив шляхи ефективного формування цих елементів визначивши, що процес управління складається з наступних складових частин: передбачення, організації, видання розпоряджень, координації, контролю. У результаті своїх досліджень А.Файоль сформулював принципи правильного функціонування органів управління: розподіл роботи; авторитет керівництва; внутрішня дисципліна; єдність керівництва; єдність видання розпоряджень; підпорядкування індивідуальних інтересів більш загальним інтересам; винагорода; централізація; внутрішня ієрархія; порядок; рівність прав і обов'язків; стабільність персоналу; вимога прояву ініціативи адміністративним персоналом; єднання персоналу.

Формулювання цих принципів управління є основним вкладом класичної теорії, який показав, що таке негативне явище як свавілля в управлінні, можна ліквідувати формальними процедурами. Недоліком адміністративного підходу Файоля була спроба підняти ефективність організації поза людиною, за рахунок адміністративних процедур з управління формальною стороною організації.

Отже, можна зробити висновок, що класична теорія, прагнучи виробити універсальні принципи управління і визнаючи значення людського фактору, тим не менше, не ставила своєю метою вирішення завдань ефективної мотивації праці.

Метою *класичної школи* (А.Файоль, Л.Урвік, Дж.Д.Муні, А.К.Рейлі, Ал. П. Слоун) було забезпечення ефективності роботи всієї організації, визначення універсальних принципів управління. Останні стосувалися двох основних

аспектів: розробки раціональної системи управління на базі основних функцій бізнесу; побудови структури організації та управління працівниками. Її здобутком можна вважати запропоноване описання функцій управління та систематизований підхід до управління всією організацією.

З точки зору управління державою “класична” школа сконцентрувала свої зусилля на вивченні організаційних структур, їх ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусу службовців різних рівнів, нормативного врегулювання всіх аспектів діяльності органу управління.

Світове визнання здобула теорія “ідеальної бюрократії, або бюрократичної організації” М.Вебера (1864 – 1924рр.), яка багато в чому подібна до класичної теорії. На думку М.Вебера, можна побудувати суспільство і забезпечити його ідеальне функціонування за допомогою спеціальних управлінських організацій – бюро із суворою ієрархічною підлеглистю, які розглядаються як форма влади демократичного управління, і умовою ефективного функціонування яких є дотримання наступних принципів: чіткий поділ праці на основі функціональної спеціалізації і відповідальності між співпідлеглими “бюро”; наявність чіткої ієрархії влади; система правил, що визначають поведінку кожного члена організації; система процедур, що визначають порядок дії у всіх ситуаціях, які зустрічаються в процесі функціонування організації; інтегрування особистих якостей у взаємовідносинах між співробітниками організації; відбір і просування по службі працівників з урахуванням їх кваліфікації; дотримання “соціальної” дистанції між керівниками і виконавцями.

М. Вебер розглядав бюрократію як професіоналізм у сфері менеджменту, що виключає дилетантизм і який, на його думку, передбачає заміну “харизматичного” лідера, що характеризується перш за все яскравими індивідуальними рисами, на бюрократичного лідера, який володіє певними адміністративними навичками. Бюрократична система управління практично з моменту її зародження піддавалась критиці, об’єктом якої стали “нелюдність” бюрократії, її байдужість до потреб працівника. Сучасна критика висуває в якості аргументу той факт, що адміністративні структури, які функціонують на основі бюрократичної системи управління, неповороткі і позбавлені гнучкості.

Школа людських відносин (М.П.Фоллет, Е.Мейо, А.Маслоу) пропонувала використовувати для регулювання відносин між працівниками не лише прийоми економічного характеру, а й різні мотивації та потреби, що можуть бути задоволені частково або опосередковано фінансовими засобами. Основний акцент був спрямований на організацію як людську систему, на соціологічні та соціально-психологічні аспекти поведінки її співробітників. Теорія людських відносин (так називається етап в розвитку науки управління в період з 1930 по 1950 рр.) народилася з необхідності обмежити надмірність, до якої призвела

дегуманізація праці на початку ХХ століття. Теорія розглядала людський фактор як основний елемент ефективності управління.

Англійський вчений Мері Паркер Фоллет визначила управління як “забезпечення виконання робіт за допомогою інших осіб, і, крім удосконалення технологічних процесів, зробила акцент саме на ролі особистості в ефективному виробництві. Вона одна з перших висунула ідею участі працівників в управлінні, так як саме вони реалізують одержані накази і повинні розвивати в собі почуття не тільки індивідуальної, але і колективної відповідальності.

З появою теорії людських відносин з'явилася зацікавленість у таких нових аспектах управління як мотивація, лідерство, комунікація або динаміка групи. Значний внесок в дослідження мотивації зробив Дуглас Мак-Грегор, який на основі теорії мотивації Маслоу висловив комплекс припущень щодо людської поведінки і назвав його теорією У. Згідно цієї теорії особи не є пасивними від природи, а відтак, обов'язком управління є організувати умови розвитку здатності кожної особистості брати відповідальність на себе, спрямовуючи зусилля на цілі управління.

У рамках теорії людських відносин набули розвитку й інші теорії мотивації, які можуть бути представлені такими двома групами: теорії вдоволення; процесуальні теорії.

До *теорій вдоволення* належать: теорія ієрархії потреб Маслоу, теорія ЖВЗ Алдерфера, Герцбергова теорія двох чинників, теорія трьох потреб. Теорії вдоволення зосереджуються на визначенні людських потреб, щоб прогнозувати мотиви праці. Вважається, що в разі забезпечення цих потреб, люди матимуть більше стимулів.

Згідно з *теорією ієрархії потреб* Маслоу, люди мають необмежену кількість потреб і бажань, які прагнуть задовольнити у певній послідовності чи ієрархії. За ієрархією, потреби ідуть в такому порядку: фізіологічні потреби; потреби безпеки; потреби товарищескості чи кохання; потреби поваги; потреби самореалізації. Згідно з цією теорією, вдоволення потреб мусить відбуватись за висхідною, відповідно до ієрархії. Однак теорія ієрархічних потреб Маслоу попри її інтуїтивну прийнятність не завжди підтверджувалася в ході досліджень. Так, одні дослідження встановили, що в міру просування індивіда вгору зростає значення потреб вищого гатунку. Інші дослідження свідчать, що потреби змінюються відповідно до стадії, на якій перебуває кар'єра особи, складності організації і навіть географічного місцезнаходження.

Найвідомішу модифікацію теорії Маслоу запропонував Клейтон Алдерфер і називалася вона *теорією ЖВЗ*. Ця теорія базується на виділенні трьох рівнів потреб: життєвих (фізіологічні потреби та потреби безпеки), потреби взаємин

(потреба в міжособистісних стосунках), потреби зростання (потреби самореалізації та поваги). Кожна потреба може задовольнятися незалежно від інших. Ця теорія більше відповідає нашому знанню про індивідуальні відмінності між людьми.

Фредерік Герцберг розвинув *теорію двох чинників*, яка ґрунтується на дослідженні причин вдоволення і невдоволення працівників на роботі. Його дослідження виявило відмінності в тому, що спонукає індивідів працювати ефективно. Спираючись на ці відмінності, він розбив дані чинники на два типи: мотиваційні і гігієнічні. Мотиваційні чинники стосуються змісту роботи, а саме: самовідданої праці, можливості творчого та службового зростання, досягнення, визнання і схвалення результатів. Вони можуть породжувати як позитивні почуття, так і негативні. Гігієнічні чинники пов'язані з середовищем чи контекстом роботи. Ці чинники викликають у індивіда невдоволення, їм бракує мотиваційної спрямованості, але їхня відсутність чи незадоволення унеможлиблює побудову будь-якої мотивації. Прикладами гігієнічних чинників є платня, безпека, умови роботи, міжособистісні відносини з керівниками, колегами і підлеглими, ступінь безпосереднього контролю за роботою. Дана теорія показує, що мотивація є двоступеневим процесом. Керівники повинні спершу розглядати чинники, які зумовлюють невдоволення, тобто гігієнічні чинники, а потім зосередитись на мотиваційних чинниках.

Теорія трьох потреб, розроблена Девідом Мак-Клеландом, розрізняє такі три людські потреби: 1) досягнення: бажання робити що-небудь краще чи ефективніше, вирішувати проблеми чи справлятися зі складними завданнями; 2) приєднання: бажання налагодити і підтримувати дружні стосунки з іншими; 3) влада: бажання контролювати інших і впливати на їхню поведінку чи брати на себе відповідальність. Переваги такого поділу потреб полягають у тому, що він може забезпечити основу для добору людей на певні посади.

Процесуальні теорії (теорія справедливості, теорія сподівання, біхейвіористична) мають на меті з'ясувати, як люди мислять, щоб вдовольнити свої потреби і прагнуть показати, як слід впливати на поведінку індивіда, щоб вона стала більш мотивованою для виконання службових обов'язків.

Так, *теорія справедливості* розглядає відчуття людей щодо ставлення до них на робочому місці у порівнянні з іншими. Вона містить у собі поняття чесності і справедливості щодо тих, хто заслуговує і одержує винагороди за свої зусилля. В основі *теорії сподівання* лежить ідея, що люди діятимуть певним чином, бо вони сподіваються на важливу для них винагороду. Ключем до теорії сподівання, таким чином, служить розуміння цілей індивіда і зв'язку між зусиллям і виконанням, виконанням і винагородами і нарешті – між винагородами і досягненням індивідуальної праці.

Біхейвіористична теорія (К.Арджіріс, Р.Лайкерт, Д.Мак-Грегор, Ф.Герцберг) зосередила свою увагу на різних аспектах соціальної взаємодії, мотивації, організаційної структури, комунікації в колективі, характеру влади та авторитету, гармонізації міжособистісних відносин не лише між керівниками та підлеглими, а й в середині колективу.

В 70-і роки ХХ ст. з'явилися концепції “чутливої” (“responsive”) системи управління, поліцентризму, “плоских” структур тощо (альтернативний підхід до управління). Відхід від ієрархічних структур, перехід до функціонального управління спрямовані на децентралізацію управління, наближення його до людини та задоволення її потреб.

На відміну від охарактеризованих шкіл в управлінні, *процесний підхід*, що вперше запропонований прибічниками школи адміністративного управління, розглядає управління як процес, як діяльність, тобто як здійснення певної серії взаємопов'язаних послідовних дій, що являють собою управлінські функції. При цьому реалізація кожної управлінської функції є також певним процесом.

На сучасному етапі розвитку управління як процесу, що має інтегративні якості, виокремлюють такі його функції: планування, організація, розпорядництво (командування), мотивація, керівництво, координація, контроль, комунікація, дослідження, оцінки, прийняття рішень, добір персоналу, представництво та ведення переговорів.

Системний підхід дозволяє аналізувати проблему чи синтезувати необхідний об'єкт, спрямований на досягнення певної мети, у єдності всіх його складових, що безперервно взаємодіють як між собою, так і з зовнішнім середовищем. Він розглядає організацію як відкриту систему, що складається з певної кількості взаємопов'язаних підсистем. Системний підхід має методологічну цінність для процесів аналізу і синтезу.

Ситуаційний підхід, як подальший розвиток системного підходу, передбачає можливість прямого використання досягнень науки в конкретних ситуаціях і умовах. Його центральним моментом є ситуація, тобто конкретний комплекс обставин, що впливають на об'єкт дослідження в даний час.

Ситуаційний підхід передбачає використання конкретних фахових знань для вирішення конкретних проблем. Водночас ситуаційний підхід, використовуючи методологічні засади системного підходу, робить спробу пов'язати конкретні фахові прийоми та методи з певними конкретними ситуаціями з метою досягнення цілей найбільш ефективним шляхом.

Теорія публічного управління – система наукового знання про сутність, становлення та розвиток феномену публічного управління, на якій базується відповідна галузь науки та практичної діяльності.

До теорій публічного управління також належать економічна теорія держави теорія суспільного вибору, теорія соціології.

Економічна теорія держави складає теоретичне підґрунтя впливу державних структур на функціонування й розвиток такої сфери суспільної життєдіяльності як економіка. Основоположною в економічній теорії держави є кейнсіанська теорія, яка обґрунтовує необхідність і практичну доцільність публічного втручання в економіку на засадах приватної власності, конкуренції. Засновником цієї теорії вважають англійського економіста Дж. М. Кейнса, який обґрунтував роль публічного регулювання економіки, розкрив основні засоби та інструменти впливу держави на економіку: стимулювання сукупного попиту шляхом заохочення інвестицій, зменшення ціни кредиту, розширення державних закупівель, підвищення рівня зайнятості, проведення ефективної фіскальної політики.

У сімдесяті роки минулого століття опонентами Дж. М. Кейнса було сформовано ряд неокласичних теорій (монетаризм, раціональних очікувань, «економіки пропозиції»), в яких вони визнавали необхідність публічного втручання в економіку, однак зводили його до мінімуму, віддаючи перевагу опосередкованим методам впливу. Монетаризм пропагує застосування жорсткого регулювання приросту грошової маси, зниження рівня податків і кредитів, зменшення соціальних витрат, забезпечення вільного розвитку підприємництва. Теорія раціональних очікувань стверджує, що суб'єкти господарювання без держави приймають оптимальні рішення, в очікуванні зростання цін розширюється ринковий попит, стимулюючи нове зростання.

Теорія «економіки пропозиції», як неоліберальна економічна теорія, пропагує стимулювання пропозиції, зниження витрат, скорочення податків і соціальних витрат і на цій основі забезпечення стимулювання підприємницької активності.

В сучасних умовах продовжується пошук нових форм і методів впливу держави на економіку, які були б якомога повніше адаптовані до змін середовища функціонування як економіки, так і суспільної системи. В цьому контексті заявила теорія «неокласичний синтез», яка поєднує сучасну кейнсіанську теорію з неолібералізмом і формує теоретичну основу змішаної системи регулювання економіки.

В 1950-1960-х роках сформувалась *теорія суспільного вибору*. Піддаючи критиці погляди кейнсіанців, представники цієї теорії (К. Ерроу, Е. Даунс, Д. Блек, Дж. Бьюкенен, Г. Таллок, М.Олсон, Д Мюллер, Р. Толлісон) поставили під сумнів ефективність публічного втручання в економіку. Послідовно використовуючи принципи класичного лібералізму і методи мікроекономічного аналізу, вони активно втрутились в сферу, яка традиційно

вважалась полем діяльності політологів, юристів і соціологів. Критикуючи державне регулювання, представники теорії суспільного вибору виділили об'єктом аналізу не вплив кредитно-грошових і фіскальних заходів на економіку, а сам процес прийняття урядових рішень.

Основне їх припущення полягає в тому, що люди діють в політичній сфері, переслідують свої особисті інтереси і що немає ніякої непрохідної межі між бізнесом і політикою. Тому вчені цієї школи послідовно розвіюють міф про державу, у якої немає ніяких інших цілей, крім турботи про суспільні інтереси. Рациональні політики, на їх думку, підтримують перш за все ті програми, які сприяють зростанню їх престижу і підвищують шанс перемоги на чергових виборах. Таким чином, прихильники теорії суспільного вибору спробували більш послідовно провести принципи індивідуалізму, поширюючи їх не тільки на всю комерційну діяльність, але і на державу.

Теорія суспільного вибору показує, як конкуренція політиків за голоси виборців призводить до посилення публічного втручання в економіку. В основі теорії суспільного вибору лежить застосування економічного підходу до аналізу політичних процесів. Політичні рішення – це вибір альтернативних варіантів, якому передують підтримка політиків з боку громадськості. З метою підвищення суспільної корисності рішень, які приймаються політиками, теоретики громадського вибору пропонують нову концепцію організації "політичного ринку", суть якої полягає в реформуванні політичних процедур і правил таким чином, щоб вони сприяли досягненню загальної згоди. У рамках "політичного обміну" виділяють два рівні громадського вибору. Перший – розроблення правил і процедур політичної гри – розробки і прийняття законодавчо-нормативних актів. Другий рівень – практична діяльність держави та її органів на основі прийнятих правил і процедур. Враховуючи все це, критерієм справедливості та ефективності політичної системи має стати поширення правил економічної гри на політичний процес.

Для розуміння специфіки розвитку суспільства як об'єкта публічного управління важливе значення має використання теорії соціології, яка дозволяє дослідити і врахувати соціальну структуру суспільства як ієрархічно упорядковану сукупність індивідів, соціальних груп, спільнот, організацій, інститутів, об'єднаних стійкими зв'язками і відносинами.

Соціальна стратифікація — поняття, що визначає, по-перше, структуру суспільства, по-друге, систему ознак соціального розшарування, нерівності. За теорією соціальної стратифікації суспільство поділяється на соціальні верстви, прошарки або страти. Основи сучасного підходу до вивчення соціальної структури суспільства соціальної стратифікації закладені Максом Вебером, який розглядав соціальну структуру суспільства як багатомірну систему, де

поруч із класами і їх відносинами власності важливе місце належить соціальному статусу та владі. Теорії соціального статусу — складова частина концепції соціальної стратифікації, в якій формується поняття статусу. В соціології поняття соціального статусу вперше вжив англійський соціолог Генрі Дейм. Соціальний статус означає становище особи, яке вона займає в суспільстві відповідно до віку, статі, походження, професії, сімейного становища. Розрізняють соціальні статуси особи, вроджені (соціальне походження, національність) і досягнуті (освіта, кваліфікація та ін).

Соціальна структура суспільства перебуває в постійному розвитку. Його динаміка залежить насамперед від соціальної мобільності елементів соціальної структури. Соціальна мобільність — перехід, переміщення людей з одних суспільних верств, прошарків в інші соціальні спільності (соціальні переміщення), а також їх просування на позиції з більш високим престижем, прибутком і владою (соціальне сходження або ж просування по більш низьких ієрархічних позиціях (соціальний спад, деградація).

В процесі пошуку ефективних адміністративно-управлінських моделей в науці і практиці публічного управління сформувались нові теоретико-методологічні підходи, зокрема:

- концепція та практика нового публічного менеджменту (new public management);
- теорія суспільно-політичних мереж (social- political networks);
- концепція нового способу управління – «врядування» (governance).

Основу концепції *нового публічного менеджменту* складають ринкові моделі регулювання. Ринкова модель поведінки вважається прийнятною для державних службовців усіх рівнів. Мотивація й оцінка їх діяльності будується так, якби вони були учасниками операцій на ринку. Сама структура організації управління публічним сектором розглядається за аналогією зі структурою організації бізнесу.

До концептуальних засад нового публічного менеджменту належать:

- орієнтація на результати при ухваленні державно-управлінських рішень (ефективність, результативність, рентабельність та якість послуг);
- скорочення управлінських витрат, штату, ресурсів та урядових функцій через приватизацію та інші ринкові механізми;
- зменшення сфери управлінського контролю (дерегуляція, прозорість і відкритість діяльності публічного сектора);
- відділення функцій закупки суспільних товарів від функції їх безпосереднього надання, створення та заохочення систем постачання суспільних товарів і послуг, альтернативних бюрократичним, запровадження ринкових конкурентних механізмів у державному секторі;

- децентралізація, деконцентрація сфери публічного управління, впровадження принципу субсидіарності;

- створення конкурентної основи діяльності органів державної влади, перетворення громіздких бюрократичних структур у напіваавтономні агентства, що відрізняються високим ступенем мобільності, конкурентоздатності та креативності;

- зміна традиційного правового статусу державних службовців, зокрема шляхом упровадження строкових контрактних форм найму персоналу, продовження яких залежить від результатів виконаної роботи, надання державним менеджерам більшої свободи у виборі засобів для досягнення поставлених цілей та посилення їх особистої відповідальності;

- перехід від контролю «на вході» за вкладеними ресурсами і бюрократичними процедурами й регламентами до введення чітких індикаторів оцінки кінцевих результатів діяльності як організації в цілому, так і окремих працівників для безпосередніх споживачів суспільних послуг, систематична оцінка успішності впровадження урядових програм.

Формування публічного механізму на окреслених засадах демонструє перенесення акцентів зі структури і процесу управління на його результати. При цьому напрямком основних змін в управлінні суспільним розвитком визначено зменшення публічного сектора та перехід до ринково орієнтованих управлінських механізмів.

Концепція суспільно-політичних мереж визначає підходи до удосконалення управління публічними справами на основі формування певної сукупності інтегрованих державних та недержавних утворень у різних сферах суспільного життя, учасники яких взаємодіють між собою на підставі спільного інтересу, ресурсної залежності, горизонтальних формальних і неформальних відносин, що зорієнтовані на спільне розв'язання суспільно значущих проблем через пошук компромісу інтересів.

Мережевий підхід до публічного управління передбачає розгляд державних інститутів як рівноправних елементів управлінської системи, які тісно взаємозалежні і взаємодіють з іншими громадськими та приватними агентами, залученими до процесу ухвалення та реалізації політичних рішень, на засадах координації інтересів і пошуку варіантів задоволення всіх сторін колективних дій.

Недостатня спроможність підходів, запропонованих теоріями публічного менеджменту та мережевих структур формувати механізми стратегічного, цілеспрямованого управління суспільним розвитком, стала спонукальним мотивом розробки концепції нового способу управління – «врядування». Сутність *концепції врядування* («governance») полягає в залученні до управління

всіх соціальних інститутів: держави; приватного сектору; громадянського суспільства. Основними положеннями концепції врядування є такі: децентралізація системи публічного управління, розвиток партнерства з бізнесовими структурами та взаємодії з громадськістю; перехід від адміністрування розвитку соціуму до надання йому послуг; професіоналізація державної служби; перехід від уніцентричної до багатоцентричної системи публічного управління.

Врахування положень наведених нових концепцій вироблення державно-управлінських механізмів закладає основу підвищення ефективності та адаптації національних систем публічного управління до загальносвітових тенденцій трансформації публічного управління.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Тема 5. Державне управління як складова системи публічного управління.

Визначальна роль у системі публічного управління належить державі. Публічне управління пов'язане з таким суспільним інститутом як «держава». Типове, що характеризує державу та її управлінську взаємодію із суспільством.

Перше. Держава розглядається як юридичний взаємозв'язок людей, які мешкають на певній території.

Друге. Держава є формою суспільства, за допомогою якої воно стає впорядкованим, сталим, і, як наслідок, розвивається.

Третє. Держава має керуватися правовими нормами сама та запроваджувати принципи справедливості, гуманізму, правди і порядку.

Четверте. Держава є механізмом віддзеркалення та забезпечення спільних для всіх, інтегрованих потреб, інтересів і цілей життєдіяльності людей, які мають єдине громадянство.

П'яте. Суспільні процеси регулюються на двох рівнях: приватному; публічному (державно-правовому). Держава, застосовуючи управлінські механізми, прагне забезпечувати їх взаємодію в інтересах як суспільства загалом, так і окремої людини.

Шосте. Держава через власні механізми та апарат забезпечує здійснення своїх конституційно визначених завдань і функцій.

Сьоме. Держава виступає як система представлення спільноти людей на світовій арені у взаємостосунках з іншими країнами та народами.

Держава – це універсальна суспільно-політична організація, яка володіє публічною владою і спеціалізованим апаратом управління соціальними процесами в межах певної території, на яку поширюється її суверенітет.

Можна виділити декілька суспільних функцій держави, які притаманні їй на сучасному етапі і на реалізацію яких спрямована система публічного управління: 1) політична забезпечення цілісності того суспільства, формою якого вона виступає); 2) соціальна (забезпечення прав і свобод кожного громадянина); 3) економічна (створення організаційно-правових умов ефективної економічної діяльності суспільства); 4) екологічна (створення нормативно-правових умов захисту та безпеки довкілля); 5) зовнішня (зміцнення співробітництва з іншими державами, сприяння розвитку міждержавних структур).

У розвинутих країнах іде пошук оптимальної структури демократичної, соціальної, правової держави з ринковою економікою. Сутність соціальної держави забезпечує така організація державної влади в суспільстві, за якої: всім членам суспільства надаються соціальні послуги; здійснюється підтримка за рахунок публічного бюджету й інших джерел тих прошарків суспільства, які знаходяться в найгірших економічних умовах; не виключається домінування певної соціальної групи в суспільстві, проте вона вживає заходи щодо поліпшення добробуту населення країни.

Держава правова – демократична, цивілізована держава, межі влади якої, а також формування, повноваження, функціонування, суворо засновані на праві, вище призначення якого – визнання, дотримання і захист прав та свобод людини і громадянина.

Враховуючи природу і специфіку суб'єктів управління, розмежовують такі види управління як: державне управління (суб'єкт управлінського впливу – держава), суспільне управління (суб'єкт управлінського впливу – суспільство та його структури), менеджмент (суб'єкт управлінського діяння – підприємець, власник).

Державне управління – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами.

Йому притаманні політичний (або телеологічний) та адміністративний аспекти. Можна окреслити наступні його ознаки:

державне управління – це соціальне, політичне явище, вид суспільної діяльності, пов'язаної зі здійсненням державної влади в демократичній країні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову;

державне управління має процесуальний характер, що охоплює процеси цілевизначення, цілепокладання та цілездійснення;

державне управління – це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки; цілі та функції публічного управління адекватні цілям, завданням і функціям держави, сформованим політичною системою з урахуванням соціально-економічного та політичного стану держави;

цілі публічного управління формуються політичною системою та реалізуються механізмом держави;

органи державної влади як суб'єкти публічного управління діють в межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями;

виконавчо-розпорядчу діяльність з реалізації зазначених цілей в основному здійснює державний апарат і органи місцевого самоврядування в межах делегованих повноважень; державний апарат формується на підставі законодавчих актів за дорученням держави.

Специфіка публічного управління як виду управління полягає в тому, що воно:

а) в своєму здійсненні спирається на владу – організаційну силу суспільства, здатну до примусу;

б) поширює свій вплив на все суспільство, піддаючи управлінському впливові його найважливіші явища, процеси і взаємозв'язки;

в) діє системно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу і публічні прояви суспільства.

Складність, масштабність, багатогранність публічного управління як суспільного явища обумовлює необхідність його розгляду через призму системного підходу.

Державне управління відноситься до виду соціальних систем, а відтак при його розгляді слід враховувати властивості, притаманні останнім.

Система публічного управління може бути представлена як єдність таких складових:

- організація і функціонування суб'єкта управління – держави в особі органів державної влади ;

- об'єкти управління – суспільство в цілому та його компоненти, які підлягають під управлінський вплив держави, сприймають його і беруть участь у формуванні механізмів управління;

- структура взаємозв'язків управлінської системи з суспільною системою – керованими об'єктами.

В широкому розумінні система публічного управління включає: суб'єкт управління (державу як управлінську підсистему); взаємодію (підсистему прямих і зворотних зв'язків); суспільну систему (підсистему компонентів суспільства, яка підлягає державному управлінню).

У вузькому розумінні система суб'єктно-об'єктних залежностей включає в себе: суб'єкт управління; впливи; керовані об'єкти, де перевага знаходиться на стороні суб'єкта управління, а керовані об'єкти сприймають його рішення і дії та трансформують їх в процесі власного функціонування.

Виходячи з суспільно-політичної природи публічного управління його систему можна представити у вигляді наступної логічної схеми: рівень розвитку суспільної системи – цілі – функції – структура – процес – принципи.

Державне управління – явище суб'єктивне. Всі суб'єктивні елементи проявляють себе в управлінні також не хаотично, а як певна система, представлена наступним чином: інформація – знання – ресурси - ідеї – експертні оцінки – рішення – дії – результати.

Принципи публічного управління – це закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтується його організація і здійснення, і які можуть бути сформульовані в певні правила.

Фахівцями виділено ряд підстав для систематизації принципів публічного управління: 1) загальні закономірності, відносини і процеси, які притаманні всій системі публічного управління та забезпечують міцність залежностей держави і суспільства; 2) аналіз і наукова характеристика закономірностей таких груп елементів публічного управління, як цілі, функції, структура, процес; 3) аналіз закономірностей реалізації управлінських елементів, які мають місце в різних підсистемах (територіальних, галузевих, функціональних тощо) публічного управління і, особливо, в різних аспектах спеціалізації державно-управлінської діяльності.

У відповідності з цим розрізняють такі три групи принципів публічного управління: загальносистемні, структурні та спеціалізовані.

До загальносистемних принципів відносяться принципи: об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості; законності; розподілу влади; публічності; поєднання централізації і децентралізації.

В групі структурних принципів виділяють: структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно-процесуальні принципи.

Третю велику групу – групу спеціалізованих принципів публічного управління складають принципи, які регламентують діяльність певних сфер в системі публічного управління: принципи державної служби; принципи роботи з персоналом управління; принципи інформаційного забезпечення публічного

управління; принципи діяльності органу виконавчої влади; принципи прийняття управлінських рішень.

Одним з ключових завдань удосконалення системи публічного управління є вироблення та запровадження сучасних принципів публічного управління. Сформована концепція «хорошого управління» (good governance), згідно з якою вважається, що державне управління у будь-якій країні буде «хорошим» з погляду забезпечення стійкого людського розвитку лише в разі його побудови і функціонування на основі деякої універсальної системи цінностей. Поняття «хороше управління» набуло використання у діяльності таких міжнародних інституцій як Світовий банк, ОЕСР, ЄС, ООН. Дані цінності представлені такими двома групами: 1) цінності політичного характеру – демократія; верховенство права; права людини; 2) цінності соціально-економічного характеру – ефективність; результативність; чутливість до суспільних потреб.

Цілі, функціональна та організаційна структура публічного управління

Вибір, формування, обґрунтування цілей – вихідний пункт будь-якого виду управління, в тому числі і публічного.

Цілі – це продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного.

Основні цілі публічного управління структуруються наступним чином: 1) суспільно-політичні, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства; 2) соціальні, які відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей; 3) духовні, пов'язані в одному аспекті із сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в другому - з підключенням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей; 4) економічні, які характеризують і утверджують економічні відносини, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних і інших цілей.

Вони певним чином уточнюються конкретизованими цілями, які є нижчим рівнем цілей у порівнянні з основними, а саме: виробничими, що полягають у створенні й підтриманні активності тих керованих об'єктів, які відповідають за досягнення вищеназваних цілей і сприяють їх реалізації; організаційними, які спрямовані на вирішення організаційних проблем у суб'єктах і об'єктах публічного управління – побудову відповідних функціональних і організаційних структур; діяльнісно-праксеологічними, що передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами механізму держави та публічного апарату; інформаційними, що забезпечують процеси

цілевизначення, цілепокладання, цілереалізації та оцінки ціледосягнення необхідною, достовірною, достатньою та адекватною інформацією; роз'яснюючими.

За критерієм масштабності цілі публічного управління поділяють на: стратегічні, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням і перетворенням; тактичні, що фіксують великі блоки дій по досягненню стратегічних цілей; оперативні, які визначають щоденні й конкретні дії із досягнення стратегічних і тактичних цілей.

Принциповою та наскрізною ідеєю системи публічного управління є відношення до вибору цілей як до вибору пріоритетів діяльності держави. Цілі публічного управління, як правило, проголошуються і фіксуються в спеціальних державно-управлінських рішеннях – конституціях, спеціальних законах, стратегіях розвитку країни, концепціях і програмах діяльності уряду тощо.

У процесі цілевиявлення важливе значення має використання такого способу як побудова "дерева" цілей.

Обґрунтованість і дієвість цілей публічного управління визначається їх залежністю від певних ресурсів і забезпеченості ними.

Похідною, вторинною категорією по відношенню до цілей і завдань публічного управління є функції.

Функції публічного управління – це специфічні за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісні управляючі впливи держави.

Управлінські функції органів державної влади – це юридично виражені управляючі впливи окремих органів державної влади, які вони мають право і зобов'язані здійснювати по відношенню до певних об'єктів управління або компонентів певних структур.

Функції публічного управління розкривають і характеризують взаємозв'язки держави як цілісного суб'єкта управління. Функції публічного управління й управлінські функції органів державної влади у зв'язку із специфікою їх параметрів підрозділяються на види.

За ступенем функціонального навантаження розрізняють головні і допоміжні функції публічного управління.

До головних функцій публічного управління належать:

- політико-адміністративні – забезпечення публічного суверенітету; здійснення внутрішньої та зовнішньої політики в межах Конституції та законів України; забезпечення прав і свобод людини та громадянина; здійснення заходів із забезпечення обороноздатності та національної безпеки і т.п.;

- соціальні – вироблення і реалізація соціальної політики; формування системи соціального захисту та пенсійного забезпечення; регулювання трудових відносин між найманими працівниками та роботодавцями і т.п.;

- економічні – гарантування економічної безпеки та самостійності; формування економічної політики; організація грошового обігу; формування правових засад функціонування ринкової економіки; виробництво та надання суспільних товарів тощо;

- культурно-освітні – забезпечення розвитку фундаментальної науки; розробка та реалізація державних програм розвитку науки і освіти; створення умов для розвитку мистецтва, культури, фізкультури і спорту тощо.

Допоміжні функції публічного управління покликані забезпечити належні умови діяльності суб'єктів державно-управлінської системи. Перелік цих функцій включає: формування і використання кадрового потенціалу органів державної влади; організацію діяльності суб'єктів управління; технічне забезпечення управлінської діяльності органів влади; фінансове та юридичне забезпечення функціонування владних структур; організацію діловодства, контролю та аудиту, інформаційного забезпечення та зв'язків з громадськістю органів державної влади.

За критерієм змісту, характером і обсягом впливу функції публічного управління поділяються на загальні й специфічні.

Загальними є функції управління, які відображають сутнісні моменти публічного управління. До загальних функцій управління відносяться наступні: інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади; прогнозування; планування; організація; керівництво; координація; розпорядництво; облік; контроль; аналіз.

Специфічні функції управління відображають особливий зміст окремих впливів, обумовлений різноманітністю багатьох взаємодіючих в управлінні компонентів. Вони реалізуються, як правило, в окремих сферах, галузях або на ділянках публічного управління і визначаються запитами керованих об'єктів.

Залежно від спрямованості й сфери впливу виділяють внутрішні й зовнішні функції управління. *Внутрішні функції* публічного управління уособлюють управління всередині державної управлінської системи – публічного апарату. *Зовнішні функції* публічного управління характеризують процес безпосереднього впливу органів державної влади на об'єкти управління.

Функції публічного управління в сукупності й взаємодії одна з одною утворюють складну, багаторівневу функціональну структуру публічного управління.

Функціональна структура публічного управління є сукупністю функцій

публічного управління й управлінських функцій органів державної влади у їх взаємодії. Базовою конструкцією функціональної структури публічного управління виступають функції публічного управління.

На характер і конфігурацію функціональної структури публічного управління впливає багато чинників, а саме: сукупність цілей, завдань, функцій та повноважень держави, в тому числі соціальна спрямованість держави; стан розвитку громадянського суспільства; форма публічного устрою; форма правління; рівень розвитку місцевого самоврядування; рівень самоуправління об'єктів управління; рівень централізації й децентралізації.

Відправна роль в забезпеченні оптимальності функціональної структури публічного управління відводиться функціонально-структурному аналізу. Перехід України до правової демократичної держави, становлення в ній соціально орієнтованої ринкової економіки вимагає постійної уваги до коригування функціональної структури публічного управління.

Організаційна структура публічного управління – це компонент системи публічного управління, обумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і затрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримку життєздатності самого суб'єкта управління.

Системним елементом організаційної структури виступає *орган державної влади*, пов'язаний з формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів.

Наступним елементом, що формує організаційну структуру є організаційні зв'язки між суб'єктами управління. Можна виділити три види зв'язків в організаційній структурі публічного управління: 1) субординаційні (упорядкування зверху вниз, від керуючого до керованого); 2) реординаційні (знизу вверху, від керованого до керуючого); 3) координаційні (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що в загальному вони можуть знаходитись на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління).

Субординаційні зв'язки в організаційній структурі публічного управління можуть передбачати: виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу нижчого за статусом; безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування; функціональне або методичне підпорядкування; право затвердження проекту рішення; підконтрольність; підзвітність.

Реординаційні зв'язки передбачають: певну самостійність нижчого за

організаційно-правовим статусом органу; право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи; право планово-бюджетної ініціативи; право структурно-штатної ініціативи; право представлення для призначення на посаду; право органу нижчого за організаційно-правовим статусом брати участь в підготовці рішень органу вищого за статусом; право органу нижчого за організаційно-правовим статусом на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення; право і обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний наказ.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості різних органів влади в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той же об'єкт, або на різні об'єкти і можуть передбачати: створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління; проведення координаційних нарад; регулярний обмін інформацією, в першу чергу плановою й обліковою; прийняття одночасних спільних рішень.

До переліку основних вимог побудови організаційної структури публічного управління, дотримання яких є передумовою її ефективності, можна віднести наступні: прагнення до забезпечення мінімальної кількості рівнів в ієрархічній структурі управління; спрощення організаційної структури управління; забезпечення гнучкості організаційних структур управління; досягнення оптимального поєднання централізації і децентралізації управлінських функцій; виключення дублювання функцій в організаційних структурах управління, запобігання ситуації, коли відповідальність за виконання однієї функції покладена на декілька владних структур.

Визначальним фактором побудови організаційної структури публічного управління виступає державний устрій.

Форма публічного устрою – це спосіб територіально – політичної організації держави. Основними формами публічного устрою є унітарна держава, федеративна держава (федерація).

Унітарна держава – єдина централізована держава, не розділена на самоврядні одиниці. Як форма публічного устрою вона характеризується такими ознаками: єдина територія (існує адміністративний поділ, але адміністративні одиниці не мають політичної самостійності, хоча деяким може бути наданий статус автономії (самоврядування) – національної, територіальної, культурної); єдина конституція, що діє на всій території країни без будь-яких обмежень; єдина система вищих органів державної влади – глава держави, парламент, уряд, судові органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію країни; єдина система права і судова система, (у тому числі – єдине громадянство); єдиний державний бюджет, фінансова, податкова та інші системи; усі зовнішні міждержавні відносини здійснюють центральні органи,

що офіційно представляють країну на міжнародній арені.

Федеративна держава – союзна держава, яка складається з відносно самостійних з політичного та юридичного поглядів державних утворень як членів федерації. Федеративна держава характеризується такими ознаками: має федеративно-територіальний поділ (територія складається з територій членів федерації; суб'єкти федерації можуть мати свій адміністративно-територіальний поділ); суб'єкти федерації володіють відносною юридичною, політичною, економічною самостійністю; суб'єкти федерації не володіють суверенітетом в повному обсязі і, як правило, не мають права на односторонній вихід з федерації; суб'єкти федерації можуть мати власні конституції, положення яких не суперечать конституції федерації; суб'єкти федерації мають своє законодавство, мають право видавати законодавчі та інші нормативні акти (вони мають юридичну силу на території цього суб'єкту федерації, на відміну від федеральних законодавчих актів, що мають юридичну силу на території всієї федерації); суб'єкти федерації мають свої системи органів законодавчої, виконавчої та судової влади (по відношенню до федеральних систем вони є відповідними підсистемами; порядок їх організації, процедури й межі юрисдикції визначаються федеральною конституцією).

Охарактеризовані форми публічного устрою визначають загальні підходи до організації публічного управління, але остання різниться залежно від характеру суспільних відносин і ступеня демократизації суспільства.

В організаційних структурах, у т.ч. публічного управління, використовуються такі організаційні основи, що формують відповідні типи структур: лінійна; функціональна; лінійно-функціональна/штабна; програмно-цільова; проектна; матрична; мережева.

Лінійна основа створює структуру, за якою переважає вертикальна підлеглість органів державної влади – ієрархічна піраміда.

Функціональна основа передбачає формування органів державної влади, пристосованих спеціально до виконання конкретних функцій управління.

Лінійно-функціональна основа забезпечує поєднання переваг лінійної та функціональної засад і сприяє створенню структури, в якій одні органи приймають рішення і владно проводять їх в життя, а інші забезпечують їх інформацією.

Програмно-цільова основа закладає в організаційну структуру орієнтацію на ціль.

Під *проектною структурою* розуміють тимчасову організацію, що створюється для вирішення конкретного комплексного завдання.

Матрична структура поєднує лінійну і програмно-цільову структури.

Розвиток демократичних засад публічного управління зумовив появу

нового типу побудови організаційних структур – мережевих організацій.

Мережевій організації притаманні такі характеристики: поєднання державних інституцій та структур громадянського суспільства при формуванні структури управління публічними справами; об'єднання різноманітних акторів соціальної дії – державних, громадських та бізнес-організацій, які мають певний спільний (корпоративний) інтерес у конкретній сфері суспільної діяльності; формування структури через взаємодію на добровільних засадах.

Сутність і зміст управлінської діяльності

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють цілі і функції публічного управління за допомогою управлінської діяльності.

Управлінська діяльність – сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини в сфері управління.

Управлінська діяльність вирізняється інтелектуальним характером. За своїм предметом, з яким вона нерозривно пов'язана, управлінська діяльність є інформаційною. Управлінська діяльність завжди виступає колективістською, так як здійснюється в колективі певного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування та одночасно передбачає взаємодію з колективом людей в інших органах по вертикалі і по горизонталі. Управлінська діяльність поєднує такі основні складові як люди, знання, інформація, технічні засоби. Рисами державної управлінської діяльності також є: юридична заданість, чіткість і виразність.

Підвалинами здійснення управлінської діяльності виступають демократичні процедури. Демократичність процедур управлінської діяльності забезпечується через: колективний характер вироблення і прийняття найбільш важливих рішень; наявність обліку і контролю за ходом виконання прийнятого рішення з використанням принципу зворотного зв'язку; особисте спілкування керівників державних органів з підлеглими.

Важливою ознакою, яка повинна бути притаманна управлінській діяльності в контексті забезпечення її ефективності, є професіоналізм.

Управлінська діяльність здійснюється із застосуванням цілого ряду процедур і актів, які складають поняття «форми управлінської діяльності».

Процедура – це сукупність загальноприйнятих і спеціальних правил, офіційно встановлених чи прийнятих у відповідності зі звичаєм, які визначають здійснення різноманітних актів, дій, форм взаємодії між учасниками державно - управлінських відносин або порядок оформлення якихось справ, що спрямовані на досягнення певного результату.

Форми управлінської діяльності є зовнішніми, постійно і типізовано

фіксованими проявами практичної активності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування по формуванню і реалізації управлінських цілей і функцій та забезпеченню їх власної життєдіяльності.

Розрізняють правові, організаційні, організаційно-правові форми управлінської діяльності.

Правові форми управлінської діяльності фіксують управлінські рішення і дії, які мають юридичний зміст і виражаються у встановленні і застосуванні правових норм.

Організаційні форми управлінської діяльності пов'язані із здійсненням певних колективних або індивідуальних дій (оперативно-організаційних і матеріально-технічних операцій). В управлінській практиці використовуються такі організаційні форми як сесії, засідання, наради, експертизи, консультації, узгодження, конференції, семінари, круглі столи, оперативки, анкетування службовців і громадян з метою врахування громадської думки та коригування управлінської діяльності і т.п.

Організаційно-правові форми констатують той факт, що в органах державної влади чи місцевого самоврядування більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх прийняття через встановлені організаційні форми.

В системі елементів публічного управління відправна роль належить методам управлінської діяльності.

Методи управлінської діяльності – це способи і прийоми аналізу та оцінки управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей в керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках.

За формами впливу на об'єкти управління. За даною ознакою методи управлінської діяльності поділяються на методи прямого і методи непрямого (опосередкованого) впливу. *Методи прямого впливу* безпосередньо діють на об'єкти управління. *Методи непрямого впливу* – це методи, які визначають поведінку людей і організацій не прямо, а опосередковано, через формування певного економічного, соціально-політичного середовища, яке змушує їх діяти у визначеному державою напрямку.

Методи управлінської діяльності також зазвичай класифікують за двома основними групами: 1) методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування; 2) методи забезпечення реалізації цілей і функцій публічного управління. *Методи функціонування органів* державної влади і органів місцевого самоврядування охоплюють способи, прийоми, дії (у тому числі посадових осіб, залучених в процеси публічного управління), які пов'язані з підготовкою і реалізацією управлінських рішень, а також

здійсненню правової і організаційної державно-управлінської діяльності. У державному управлінні застосовуються такі методи підготовки управлінських рішень: системний і функціональний аналіз; методи прогнозування; методи теорії ігор і статистичної теорії прийняття рішень; ймовірно-статистичні методи; математичне програмування; економіко-статистичне моделювання; теорії масового обслуговування та інші.

Методи забезпечення реалізації цілей і функцій публічного управління – це прийоми, способи, операції стимулювання, активізації і спрямування діяльності людини з боку органів державної влади чи місцевого самоврядування та їх посадових осіб. За аспектами впливу на інтереси і мотиви поведінки людини і, відповідно, за змістом, методи забезпечення реалізації цілей і функцій публічного управління можна розділити на економічні, соціально-політичні, адміністративні та морально-етичні.

Стадії управлінської діяльності – це послідовні етапи її здійснення із своїм особливим набором форм і методів. Стадії мають логічний зв'язок і утворюють в сукупності певний цикл управлінських дій.

В науковій літературі виокремлюють сім стадій управлінської діяльності: аналіз і оцінювання управлінської ситуації; прогнозування і моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження та зміни стану управлінської ситуації (в суб'єкті й об'єктах публічного управління); розробка необхідних правових актів або організаційних заходів; обговорення і прийняття правових актів і здійснення організаційних заходів; організація виконання прийнятих рішень (правових і організаційних); контроль виконання й оперативне інформування; узагальнення проведених етапів управлінської діяльності, оцінка нової (результативної) ситуації.

Кожна із стадій відрізняється набором інтелектуальних і практичних дій і несе певне функціональне навантаження. Так, зокрема при оцінці і аналізі досліджуваних процесів формується системне “бачення” об'єктів управління.

На стадії прогнозування і моделювання в залежності від специфіки управлінської ситуації можуть бути сформовані такі види управлінських рішень: 1) стандартне (на основі фіксованого набору альтернатив); 2) бінарне (“так” або “ні”); 3) багатоальтернативне рішення (при наявності значної кількості альтернатив); 4) інноваційне (новаторське), коли немає прийнятних альтернатив.

В процесі розробки правових актів і організаційних заходів формується їх набір, здійснюється узгодження всіх регламентів. Організація виконання прийнятих рішень охоплює набір процедур, починаючи з їх документального оформлення і завершуючи конкретними діями щодо втілення у життя. На стадії контролю виконання і оперативного інформування здійснюється підведення

підсумків і налагодження зворотного зв'язку.

Управлінська технологія є одним з проявів соціальних технологій, що безпосередньо відображає управлінські процеси, включає послідовно взаємопов'язані процедури і операції, метою яких є забезпечення перетворень, переведення соціальної системи в бажаний стан, досягнення високої результативності та ефективності. В якості управлінської технології слід розглядати тільки ту організацію управлінської діяльності, яка відрізняється результативністю, ефективністю та раціональністю.

У залежності від специфіки органів державної влади, а також керованих об'єктів розрізняють такі види управлінських технологій: діагностування, прогнозування, проектування та реформування відповідних підсистем; інформаційні, впроваджувальні і навчальні технології; вирішення соціальних конфліктів; інноваційний розвиток керованих компонентів.

Тема 6. Публічне управління та система місцевого самоврядування.

Однією з найважливіших ознак побудови демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування. Поява і розвиток інституту місцевого самоврядування обумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами. Це також пов'язано з тим, що більшість звернень громадян до влади стосовно забезпечення різноманітних умов життєзабезпечення зосереджується на місцевому рівні і повинні тут вирішуватись. Прагнучи розвинути і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, Конституція України (ст.7) закріпила принцип, згідно з яким “в Україні визначається та гарантується місцеве самоврядування”.

Місьцеве самоврядування є правом та реальною здатністю територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України.

Місьцеве самоврядування є складовою частиною організації управління суспільством. На відміну від місцевого управління, місцеве самоврядування є діяльністю по забезпеченню потреб та інтересів місцевого населення.

Нормативне регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється Європейською Хартією місцевого самоврядування, Конституцією України, законодавчо-нормативними актами.

Конституція України закріпила систему місцевого самоврядування, його фінансову та матеріальну базу, роль територіальної громади, фінансові гарантії місцевого самоврядування з боку держави та роль місцевого самоврядування як гаранта прав і свобод. Усі організаційні питання щодо діяльності органів місцевого самоврядування та їх повноважень врегульовуються законом "Про місцеве самоврядування в Україні".

Основними *рисами* місцевого самоврядування в Україні є: демократичний характер, здійснення на всіх щаблях адміністративно-територіального устрою держави, відсутність ієрархії між територіальними громадами, їх органами і посадовими особами, характер соціальної служби, фінансово-економічний, політичний характер, специфічний правовий статус.

Важливими ознаками будь-якого органу місцевого самоврядування є його правова, організаційна та фінансова автономія щодо інших органів місцевого самоврядування, а також державних органів. Суть правової автономії виражається у наявності в органів місцевого самоврядування власних повноважень, визначених Конституцією і законодавством. Організаційна автономія виражається в тому, що орган місцевого самоврядування має змогу сам визначати власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Фінансова автономія полягає у праві органів місцевого самоврядування на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень.

За своєю структурою повноваження місцевого самоврядування включають:

а) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;

б) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Територіальні громади, як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, правомочні безпосередньо розглядати та вирішувати будь-яке питання, віднесене до самоврядних повноважень.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає групи повноважень місцевого самоврядування в таких сферах та галузях: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я,

культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України.

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Система місцевого самоврядування є складовою частиною публічного управління в державі поряд із системою публічного управління і виступає організаційно-політичною структурою із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів

Система місцевого самоврядування включає первинний рівень самоврядування — село, селище, місто і вторинний — район, область. Головним осередком місцевого самоврядування є села, селища і міста, де живуть люди і природним шляхом формують громади.

Згідно ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування.

Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 5) до елементів системи місцевого самоврядування відносить: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні в місті ради, які створюються у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

При елементній характеристиці системи місцевого самоврядування слід чітко розрізняти, по-перше, систему місцевого самоврядування взагалі і, по-друге, систему місцевого самоврядування конкретної громади. Якщо система місцевого самоврядування конкретної громади є цілісним утворенням. То система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, який включає в себе як системи місцевого самоврядування конкретних громад, так і районні та обласні ради – органи місцевого

самоврядування, які представляють в районах та областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Суб'єктом і основним носієм функцій і повноважень в системі місцевого самоврядування є територіальна громада. *Територіальна громада* – це спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Територіальна громада села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування.

Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду.

Територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних

засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби.

Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Фінансові ресурси місцевого самоврядування формують доходи місцевого бюджету, фінансові ресурси комунальних підприємств, місцеві запозичення, благодійні, спонсорські внески, пожертвування.

Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб.

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

У разі коли вичерпано можливості збалансування місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій та субвенцій відповідно до закону.

Загальні засади функціонування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Формами прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи і громадські слухання. Представницькими органами місцевого самоврядування в територіальних громадах є сільські, селищні і міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Ради наділені

функціями і повноваженнями, які є основою для їх практичної діяльності, працюють за принципом розподілу повноважень, мають визначену виключну компетенцію у визначених організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Сільські, селищні і міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими на підвідомчій території.

Організаційною формою роботи сільських, селищних, міських рад є пленарні засідання, на яких вирішуються такі питання: затвердження регламенту ради; утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; затвердження структури виконавчих органів ради; затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання; прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів і пільг по них тощо.

Робочими органами ради є постійні комісії, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад та здійснення інших завдань виконавчо-розпорядчого характеру створюються *виконавчі органи рад*. Це – виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи. Виконавчі органи рад наділені власними та делегованими повноваженнями. Власні (самоврядні) повноваження стосуються підготовки програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування; забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території; розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності; попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території; залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-

економічному розвитку сіл, селищ, міст; розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади і т.п.

Делегованими повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних і міських рад є повноваження, які належать до сфери виконавчої влади, передаються виключно цим органам для реалізації її виконавчо-розпорядчих функцій й передбачають: участь у здійсненні державної регуляторної політики; розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності; статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг.

Виконавчий комітет ради утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Його кількісний і персональний склад затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови. До складу виконавчого комітету входить відповідно сільський, селищний, міський голови, заступник (заступники) сільського, селищного, міського голови, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету, а також керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, секретар відповідної ради, старости.

Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. До складу виконавчого комітету не можуть входити депутати відповідної ради, крім секретаря ради. Виконавчий комітет ради: 1) попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; 2) координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; 3) має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Основною формою роботи виконавчого комітету ради є його засідання, що скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради.

Головною посадовою особою територіальної громади є сільський, *селищний і міський голова*, який обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Він очолює відповідну раду та її виконавчий орган. У своїй діяльності сільські, селищні та міські голови підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед територіальними громадами, які їх обрали, перед своїми радами, а з питань здійснення виконавчими органами рад повноважень органів виконавчої влади – підконтрольні відповідним місцевим адміністраціям.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ і міст, є *районні та обласні ради*. Як вторинний, інтегральний рівень місцевого самоврядування, вони покликані захищати інтереси місцевого самоврядування перед районними та обласними державними адміністраціями. Районні і обласні ради наділені власними і делегованими їм територіальними громадами сіл, селищ і міст повноваженнями. До власних повноважень відносяться: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку, контроль за їх виконанням; ухвалення районних та обласних бюджетів, що формуються з коштів публічного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами, або для виконання спільних проектів, вирішення інших питань, віднесених до їх компетенції. *Делеговані повноваження* здійснюються за взаємною згодою (через укладання договорів, прийняття рішень) органів самоврядування первинного і вторинного рівнів. Районні та обласні ради не мають своїх виконавчих органів. Їх діяльність забезпечує виконавчий апарат рад, який очолюється головами цих рад. Голови обираються районними та обласними радами.

Органічним доповненням місцевого самоврядування є *органи самоорганізації населення* (будинкові, вуличні, квартальні та ін.), які утворюються за ініціативи жителів сіл, селищ і міст з дозволу відповідних рад. Вони діють в межах Конституції і законів України, статутів територіальних громад, регламентів відповідних рад і забезпечують реалізацію актів місцевих референдумів, підтримку зусиль органів місцевого самоврядування, здійснення громадських ініціатив.

Органи місцевого самоврядування для більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту інтересів територіальних громад можуть

об'єднуватись в об'єднання, асоціації або входити до відповідних міжнародних асоціацій.

До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

Депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення. Депутат, крім секретаря ради, повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради.

На час сесій, засідань постійних комісій рад, а також для здійснення депутатських повноважень в інших, передбачених законом випадках, депутат звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням йому середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, за рахунок відповідного місцевого бюджету.

Депутат має право звернутися із запитом до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, а депутат міської (міста обласного значення), районної, обласної ради - також до голови місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання ради. Орган або посадова особа, до яких звернено запит, зобов'язані дати усну чи письмову відповідь на запит на сесії ради у строки і в порядку, встановлені радою відповідно до закону. За результатами розгляду запиту рада приймає рішення.

Тема 7. Інститути громадянського суспільства як суб'єкти публічного управління.

Термін «громадянське суспільство», як правило, використовують у порівнянні з терміном «держава». Проте слід зважати на те, що ці терміни відображають різні аспекти життя громадян однієї країни.

По суті громадянське суспільство – це сукупність міжособистісних, сімейних, економічних, культурних, релігійних та інших відносин, що розвиваються в суспільстві, не обмеженому кордонами без втручання держави.

Така сукупність формується у вигляді соціального, економічного та культурного простору, в якому взаємодіють вільні індивіди, реалізуючи приватні інтереси та здійснюючи індивідуальний вибір.

Термін «громадянське суспільство» використовують як у широкому, так і вузькому значенні.

У широкому розумінні – це соціальні структури і відносини, які безпосередньо державою не регулюються. Громадянське суспільство виникає і змінюється разом з природно-історичним розвитком як автономна, безпосередньо не залежна від держави сфера.

У вузькому значенні громадянське суспільство – це суспільство на певному етапі розвитку, коли воно є соціально-економічною базою демократичної та правової держави.

При цьому потрібно також розуміти, що за певних правових обставин громадянське суспільство як організована частина суспільства може відігравати роль одного з дієвих суб'єктів механізму публічного управління, регулювання або саморегулювання.

Основні ознаки громадянського суспільства наведені на рис.1.

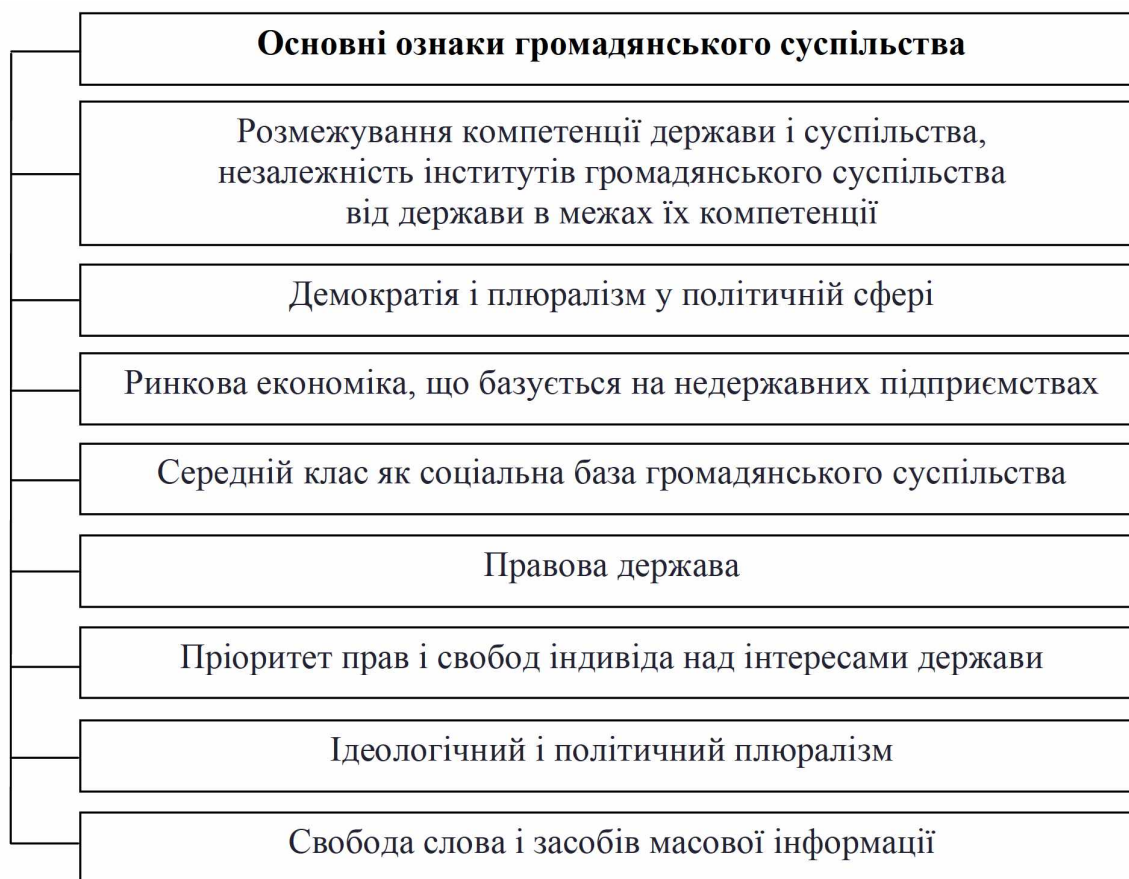


Рис. 1. Основні ознаки громадянського суспільства

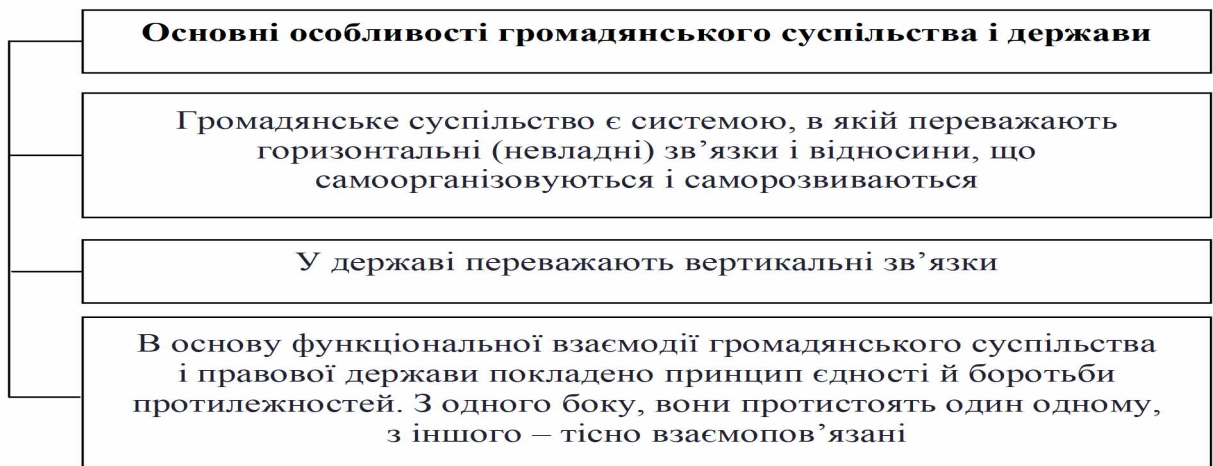


Рис. 2. Основні особливості громадянського суспільства і держави

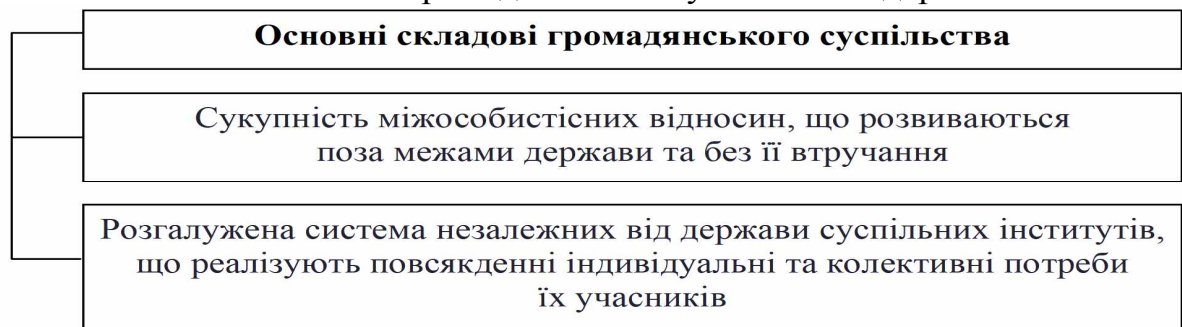


Рис. 3. Основні складові громадянського суспільства

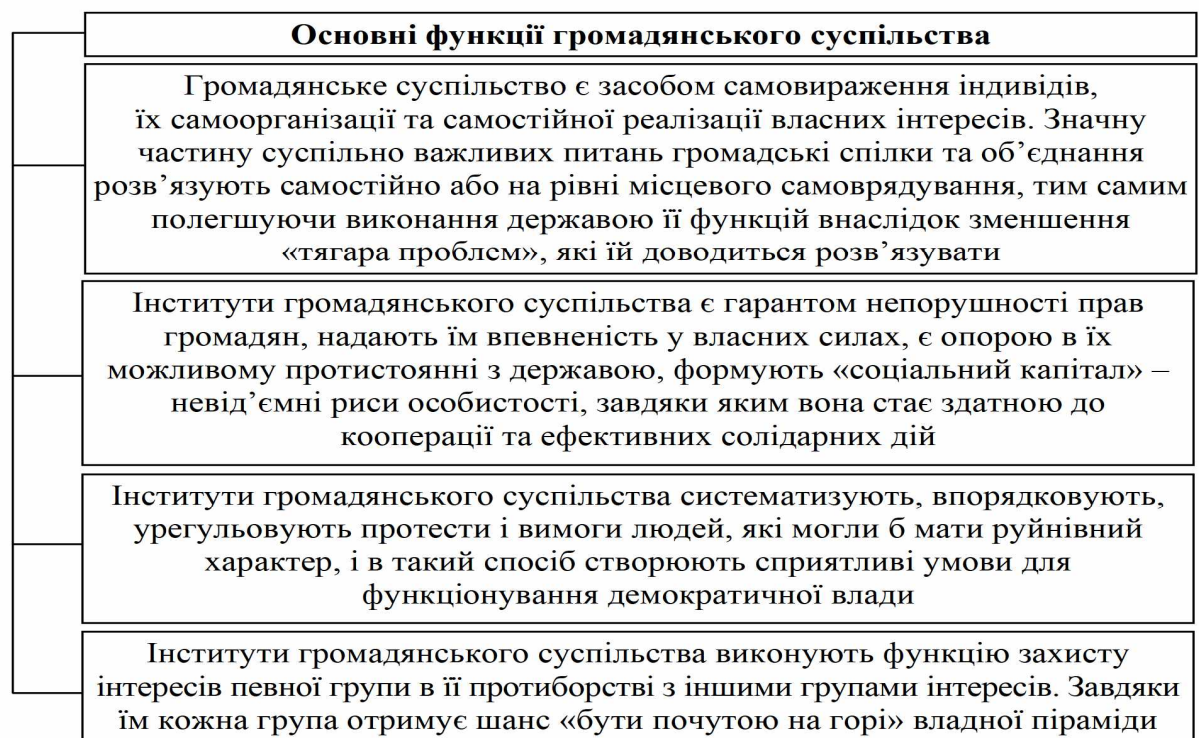


Рис. 4. Основні функції громадянського суспільства.

Функціональна характеристика вказує на роль громадянського суспільства у суспільній системі, на те, чому його розглядають як опору демократії і як вияв свободи. Але громадянське суспільство не зможе повноцінно виконувати названі функції, якщо в ньому відсутній бодай один з найголовніших його атрибутів, до яких слід віднести:

- наявність публічного простору, засобів і центрів комунікації, наслідком чого є формування сфери громадського (цивільного) життя і громадської думки;
- організоване громадське (публічне) життя вільних і рівних індивідів, чії права захищені конституцією та законами;
- незалежні від держави, добровільні асоціації, автономність яких усвідомлена на індивідуальному і колективному рівні;
- зорієнтована на громадські інтереси публічна політична діяльність, наслідком якої є кооперація та солідарність між людьми, спілкування на засадах взаємної довіри і співробітництва.

Отже, громадянське суспільство – це сфера взаємодії індивідів і тих груп та організацій, які вони утворюють. Однією з цілей взаємодії є формулювання, висловлювання і захист індивідами та їх об'єднаннями своїх інтересів. Це той зріз суспільних відносин, коли громадські організації виступають як групи інтересів, що є посередниками в стосунках індивідів з владою та рештою суспільства.

В умовах громадянського суспільства можна виділити низку основних принципів, які характерні у ставлення до індивіда:

- усі члени суспільства рівні перед законом;
- усі члени суспільства мають рівні можливості для реалізації своїх цілей;
- кожен член суспільства має право вибору при вирішенні будь-яких питань, що стосується його особисто;
- чим більшої кількості індивідів стосується рішення, тим менше воно залежить від дій окремої особи, рішення загальної компетенції приймаються за участю всіх сторін, рішення про делегування влади приймаються з найбільшою демократичністю.

Для розуміння структури громадянського суспільства важливо виокремити його інститути до яких належать: громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, недержавні засоби масової інформації, легалізовані відповідно до законодавства України.

Для формування ефективних механізмів публічного управління важливим є підсилення прояву чинників, що сприяють формуванню в Україні структурованого громадянського суспільства (рис. 5).

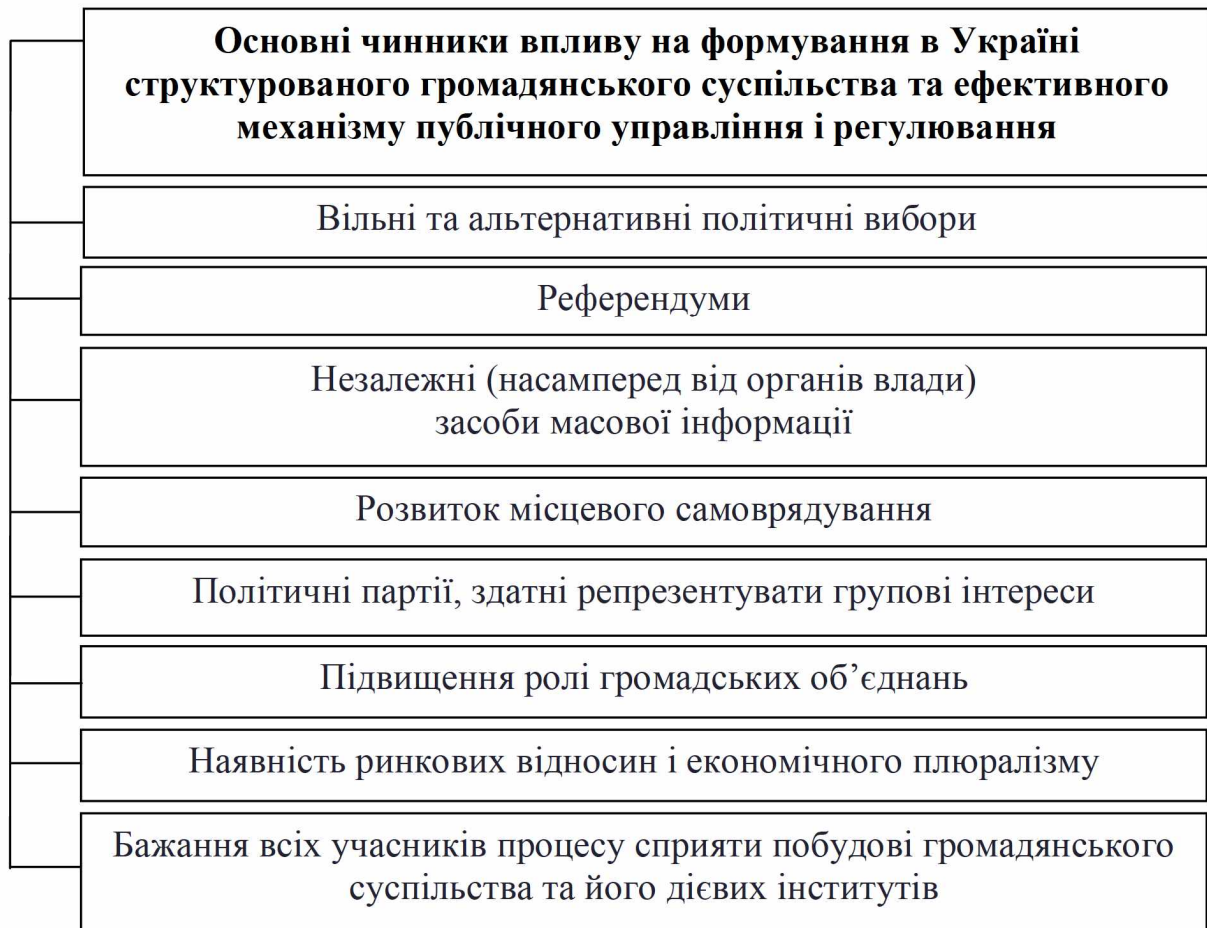


Рис. 5. Основні чинники впливу на формування в Україні структурованого громадянського суспільства та ефективного механізму публічного управління

Отже, громадянське суспільство – це сфера взаємодії індивідів і груп та організацій, які вони утворюють.

Однією з цілей взаємодії є формулювання, представлення і захист індивідами та їх об'єднаннями своїх інтересів. Іншими словами, це зріз суспільних відносин, коли громадські організації становлять групи інтересів, що є посередниками у відносинах індивідів з владою та рештою суспільства.

Таким чином, можна стверджувати, що власне громадянське суспільство як основна, доволі організована складова суспільства повинна стати основним суб'єктом публічного управління. Узгоджуючи дії і розподіляючи пропорційно до свого місця й ролі в суспільстві ступінь обов'язків та відповідальності, суб'єкти та об'єкти системи публічного впливу можуть якнайраціональніше використовувати власний потенціал і отримувати оптимально збалансовані соціально-економічні результати.

Партнерство між державою та громадянським суспільством є вагомим чинником реалізації демократичних цінностей, закріплених у положеннях Конституції України, зокрема щодо свободи та особистої недоторканності громадян, свободи слова і думки, свободи вираження поглядів і переконань, свободи світогляду і віросповідання, свободи об'єднання, участі громадян в управлінні державними справами тощо.

Громадянське суспільство є виразником та захисником інтересів і прагнень різноманітних суспільних груп та громадян. Громадянське суспільство здатне зробити значний внесок у сталий розвиток держави шляхом надання соціальних послуг, забезпечення здійснення соціального підприємництва, збільшення кількості робочих місць і самозайнятих осіб, поліпшення бізнес-середовища, протидії корупції, сприяння прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування та реалізації інших суспільно корисних проектів. Інститути громадянського суспільства в Україні також відіграють активну роль у сприянні відновленню територіальної цілісності та розбудові миру.

Правові засади державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства закладені у Конституції України, законах України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", "Про місцеве самоврядування в Україні", а також законах України, що визначають правовий статус та засади діяльності інститутів громадянського суспільства, а саме у законах України "Про громадські об'єднання", "Про благодійну діяльність та благодійні організації", "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", "Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності", "Про свободу совісті та релігійні організації", "Про професійних творчих працівників та творчі спілки", "Про органи самоорганізації населення" та інших.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 3. МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ І ТРЕНДІВ

Тема 8. Ефективність публічного управління та адміністрування.

Проблема ефективності стосується усіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини. Найбільшою мірою це відноситься до управління як діяльності, що здійснюється людьми, стосовно людей та виключно в інтересах людей. Від ступеня ефективності цієї діяльності безпосередньо залежить добробут людини.

Суспільству, самій державі необхідні повні і достовірні знання того, яку користь приносять витрати на управління, в чому полягає об'єктивізація управління, глибина і дієвість його впливу на керовані процеси.

В публічному управлінні при оцінці його результативності та ефективності повинні, як мінімум, порівнюватись:

- цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитами;
- цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними при об'єктивізації публічного управління (рішень і дій його управлінських компонентів);
- об'єктивні результати управління з суспільними потребами та інтересами;
- суспільні витрати, які пішли на публічне управління, з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління;
- можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання.

Виходячи з найбільш поширеного трактування поняття ефективності, *ефективність управління* – це результат, співставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Проте, це міркування не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління. Визначити результат управління і оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому, насамперед, потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти об'єктивізацію управління (наближення суб'єктивності управління до об'єктивних тенденцій, закономірностей, форм суспільної життєдіяльності) і висловити з цього приводу достовірні і обґрунтовані судження.

Критерії ефективності являють собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам і інтересам суспільства.

Виходячи з соціальної спрямованості цілей публічного управління визначальною для його оцінки є соціальна ефективність. Соціальна ефективність публічного управління розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів публічного управління, носить комплексний характер.

Беручи до уваги зазначене, розрізняють три основних поняття ефективності публічного управління:

- загальна соціальна ефективність публічного управління;

- ефективність організації і функціонування суб'єктів публічного управління;

- ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

Загальна соціальна ефективність публічного управління дає можливість бачити і, бажано, вимірювати досягнутий через публічне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи. На її основі можна визначити найголовніше: зв'язок публічного управління і суспільства та готовність першого до забезпечення динаміки і гармонійності останнього. З точки зору раціональності і ефективності публічного управління важливо, щоб задоволення потреб і вирішення породжених ними проблем проходило стійким, надійним і безповоротним чином з належною повнотою і в належний час при оптимальному використанні суспільних ресурсів.

Для оцінки загальної соціальної ефективності використовують критерії, які спрямовують публічне управління на потреби і проблеми суспільства та характеризують управлінський рівень їх вирішення. Вони логічно мають включати в себе не тільки результати суспільного виробництва, але і соціальні наслідки їх споживання, не тільки економічні явища, але і соціальні, духовно-ідеологічні, психологічні, політичні, історичні, екологічні, демографічні явища, тобто весь спектр явищ, відносин і процесів, необхідних для нормальної життєдіяльності людини.

До критеріїв загальної соціальної ефективності публічного управління можна віднести:

- рівень і якість життя населення в порівнянні з стандартами розвинутих країн;
- рівень продуктивності праці, співвіднесений з світовими параметрами за її відповідними видами;
- темпи і масштаби приросту національного багатства;
- впорядкованість, безпеку, сталість та надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом.

Наведені узагальнюючі критерії загальної соціальної ефективності публічного управління диференціюються за сферами суспільної життєдіяльності.

Для оцінки ефективності публічного управління та публічного управління загалом в країнах світу Світовим банком використовуються такі критерії:

- врахування думки населення і підзвітність державних органів. Ці показники дозволяють оцінити, наскільки громадяни країни мають можливість обирати уряд, а також оцінити такі аспекти життя суспільства, як свобода слова, свобода об'єднань, наявність вільних ЗМІ;

- політична стабільність і відсутність насилля. Даний критерій дозволяє оцінити існуючі міркування щодо імовірності дестабілізації і

відсторонення уряду неконституційними методами чи із застосуванням насилля, в тому числі тероризму;

- ефективність роботи уряду. По суті це передбачає оцінку якості державних послуг, якості роботи державних службовців, рівня незалежності державних службовців від політичного тиску, якості розробки і реалізації політики, надійності відданості уряду заявленій політиці;

- якість законодавства. Дозволяє оцінити спроможність уряду формувати і реалізувати раціональну політику і правові акти, які допускають розвиток приватного сектору і сприяють його розвитку;

- верховенство закону. Врахування даного критерію означає оцінку ступеня впевненості різних суб'єктів у встановлених суспільством нормах, а також дотримання ними цих норм, зокрема, ефективності примусового виконання договорів, роботи міліції, судів, рівня злочинності і поширення насилля;

- боротьба з корупцією. Цей критерій вимагає оцінки ступеня поширеності використання державної влади в корисних цілях, включаючи дрібні і великі форми корупції, а також ступеня «врахування» державою інтересів еліти і приватних підприємців.

Оцінка ефективності публічного управління за наведеними критеріями здійснюється Світовим банком на основі використання великих обсягів інформації, що одержується із значної кількості різноманітних її джерел з метою здійснення порівняльного аналізу в розрізі різних країн.

Врахування зазначених підходів важливе для об'єктивної оцінки ефективності публічного управління в нашій країні і вироблення підходів щодо її підвищення.

Ефективність організації і функціонування суб'єктів публічного управління.

Загальна соціальна ефективність публічного управління досягається зусиллям всіх складових публічного управління. Ця ефективність носить сукупний характер і не дає чіткої уяви про вклад в неї кожного з названих компонентів.

Оцінку стану організації і функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами виражає *ефективність організації і функціонування суб'єктів публічного управління*. Для цього служить група критеріїв спеціальної соціальної ефективності публічного управління, які розкривають і характеризують якість (рівень) всієї сукупності органів державної влади і місцевого самоврядування в єдності їх цілеполягання, організації і функціонування. Які проблеми вирішують керуючі компоненти, яким чином, які витрачають суспільні ресурси – ось питання, на які покликані дати відповідь ці критерії. Таких критеріїв можна виділити п'ять.

Перш за все, це цілеорієнтованість організації і функціонування державно-управлінської системи, її великих підсистем і інших організаційних

структур, що визначається через ступінь відповідності їх управлінських впливів цілям, які об'єктивно впливають з їх місця і ролі в суспільстві.

Цілеорієнтованість організації і функціонування керуючих систем (підсистем) визначається шляхом вивчення і оцінки їх організаційної нормативної і іншої діяльності з точки зору її відповідності цільовій спрямованості, встановленій для них. Це дозволяє виключати дублювання, паралелізм як у діяльності самих органів державної влади, так і в розподілі повноважень між ними та органами місцевого самоврядування, а також виявляти ділянки суспільної життєдіяльності, що залишилися поза необхідними управлінськими впливами.

Аналіз цілеорієнтованості керуючих компонентів передбачає:

- виявлення об'єктивно обумовлених і суспільно актуальних цілей та їх розгляд в розвитку з урахуванням суспільних потреб і інтересів;
- встановлення виміру цілей за конкретними результатами, тобто за характером і повнотою їх втілення в управлінських рішеннях і діях.

Другим критерієм спеціальної соціальної ефективності є витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій. Це час, який витрачається на внутрішню управлінську діяльність, тобто на обробку і проходження управлінської інформації від “входу” до “виходу” в державно-управлінській системі в цілому (в державному апараті), відповідних підсистемах, організаційних структурах і об'єктах управління, тобто до отримання наперед визначеного прогнозованого (у процесі реалізації управлінського рішення може бути здійснено корегування кількісних показників цілі) результату. Досягнення визначених цілей з врахуванням найменших затрат часу, а також матеріальних, людських, фінансових ресурсів в значній мірі залежить від швидкості і адекватності реакції суб'єкта управління на об'єкт управління.

В якості третього критерію спеціальної соціальної ефективності публічного управління можна назвати стиль функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та і інших організаційних структур. В даному випадку мова йде про реальну практику управлінської поведінки, прийоми, методи, способи функціонування органів влади, їх посадових осіб, при цьому відправне значення має зміст їх діяльності, роль, вплив. Ефективність управління в значній мірі залежить від вибору обґрунтованого, найбільш раціонального, стосовно характеру завдань, стилю функціонування державно-управлінської системи.

Четвертий критерій спеціальної соціальної ефективності публічного управління відображає складність організації суб'єкта публічного управління, його підсистем і ланок. Складність тої чи іншої організаційної структури безпосередньо впливає на її внутрішню життєдіяльність (реалізацію внутрішніх функцій) і формування управлінських дій (здійснення зовнішніх функцій).

Важливе соціальне значення має п'ятий критерій, який відображає загальні (сукупні) – економічні, соціальні, технічні, кадрові та інші – витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управлінської системи, її

підсистем та інших організаційних структур. При їх аналізі і оцінці слід враховувати взаємозалежність між вартістю управління і соціальними результатами діяльності керованих об'єктів.

Взяті у взаємозв'язку критерії “цілі – час – стиль – складність - затрати” здатні достатньо повно характеризувати організацію і функціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами.

Ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб

В оцінці ефективності публічного управління важлива роль належить конкретній соціальній ефективності діяльності кожного управлінського органу (органу державної влади чи органу місцевого самоврядування) і посадової особи, кожного одиничного управлінського рішення, дії, впливу. Оскільки загальна і соціальна ефективність публічного управління є наслідком конкретної соціальної ефективності окремих управлінських зусиль, для оцінки останньої також використовуються певні критерії.

Кожен орган державної влади чи орган місцевого самоврядування володіє своєю компетенцією, яка характеризує цілі, зміст, можливості та межі його діяльності, а в ньому кожна посада публічного службовця – своїми кваліфікаційними ознаками, що відображають її роль і участь в реалізації компетенції відповідного органу. Це нормативна модель управлінської діяльності, яку можна розглядати в якості засобу впорядкування, раціоналізації і забезпечення ефективності управління. Тому ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені в правовому статусі органу і окремої посади, є вихідним критерієм конкретної соціальної ефективності.

Другий критерій конкретної соціальної ефективності виражається в законності рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Дотримання законності надає державному управлінню певної цілеспрямованості і впорядкованості. Будь-які порушення принципів законності, чим би вони не пояснювались і не виправдовувались з точки зору суспільства і самого публічного управління, не можуть визнаватись ефективними.

Важливим критерієм конкретної соціальної ефективності публічного управління є реальність управлінських впливів. Вибір критерію обумовлений тим, що діяльність управлінських органів і посадових осіб, знаходячи зовнішній прояв в правових і організаційних формах, повинна забезпечувати цілеорієнтацію, організацію і нормативне регулювання керованими об'єктами.

Публічне управління через діяльність своїх управлінських компонентів зобов'язане представляти і забезпечувати в процесі реалізації корінні і комплексні потреби, інтереси і цілі життя людей. Тим самим зміст будь-яких управлінських актів (рішень, вчинків, дій і т.д.) з точки зору відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їх добробут і розвиток може виступати четвертим критерієм конкретної соціальної ефективності публічного управління.

З вказаним критерієм безпосередньо пов'язаний наступний п'ятий, який полягає в характері і обсязі взаємозв'язків відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянами, їх об'єднаннями і колективами. Цей критерій показує рівень демократизму управлінської діяльності.

Шостим критерієм конкретної соціальної ефективності публічного управління служить міра забезпечення в рішеннях і діях органу і його посадових осіб престижу держави, як похідної іміджу влади.

Правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами та їх посадовими особами, – сьомий критерій конкретної соціальної ефективності публічного управління. Інтереси суспільства вимагають, щоб за будь-яких умов, навіть найнесприятливіших для управлінського органу або посадової особи, в систему публічного управління йшла тільки достовірна, об'єктивна інформація.

Восьмим критерієм конкретної соціальної ефективності публічного управління є моральний, який полягає в морально-ідеологічному впливові управлінської діяльності на “зовнішнє” середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми. Влада й управління генеруються і функціонують у моральному середовищі, і саме мораль формує норму у політико-управлінських відносинах. Коли виникає ситуація виходу за рамки цієї норми, моральні виміри відкидаються і встановлюється ситуація «вседозволеності», що призводить до порушення стабільності в суспільстві, розвитку різноманітних анти- суспільних явищ, таких як, наприклад, корупція. Вплив моральних норм на регулювання публічно-управлінської діяльності проявляється в наступному: ненасильницькому, непов'язаному з людськими жертвами розв'язанні суспільних конфліктів; орієнтації на законні, мирні засоби вирішення суспільних протиріч в інтересах якомога більшого числа населення; недопущенні, попередженні ситуацій напруги між діями влади і моральними настановами, тим більше їх вирішенні в площині «або політика або мораль»; відповідальності влади в особі її представників за свої дії та їх наслідки, що вимагає не лише професійної компетентності, але й розвиненої моральної свідомості, гуманності, відчуття справедливості й співпереживання; відкритості та прозорості рішень органів влади й управління, їх гласності й підконтрольності з боку суспільства.

До критеріїв ефективності функціонування органів виконавчої влади також належить такий як якість надання адміністративних послуг. В свою чергу критеріями оцінки якості надання адміністративної послуги є показники, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів одержувача, професійність діяльності адміністративних органів. Такими критеріями визначено:

- результативність. Результативність передбачає спрямованість діяльності адміністративного органу на позитивне вирішення справи. Законна, обґрунтована та своєчасна відмова у наданні послуги не є підставою для негативної оцінки якості надання послуги;

- своєчасність. Своєчасність надання адміністративної послуги передбачає дотримання встановленого законом строку надання адміністративної послуги з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи. Критерій своєчасності в окремих випадках вимагає від адміністративного органу врахування особливостей конкретної справи;

- доступність. Доступність передбачає фактичну можливість особи звернутися за отриманням адміністративної послуги. Доступність включає: наявність достатньої (повної) та коректної інформації про адміністративний орган; різноманітність джерел такої інформації, у тому числі ефективність спілкування телефоном; територіальну наближеність адміністративного органу до одержувача; наявність громадського транспорту, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для приватного транспорту; можливість вільного (безперешкодного) доступу одержувача до приміщення адміністративного органу; наявність та доступність (у тому числі безоплатність) бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з офіційної веб-сторінки адміністративного органу тощо;

- зручність. Зручність передбачає врахування інтересів та потреб одержувача в процесі надання адміністративної послуги. Зручність включає: можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, у тому числі забезпечення можливості звернення поштою, електронною поштою тощо; впровадження принципу "єдиного вікна", коли одержувач звертається до адміністративного органу, який самостійно організовує подальше надання адміністративної послуги без участі одержувача; мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання адміністративної послуги; використання анкет та інших стандартизовано-допоміжних форм; зручність для одержувача режиму роботи адміністративного органу, його дотримання; відсутність черг та організованість особистого прийому громадян, використання механізмів попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги тощо; зручний порядок оплати адміністративної послуги (якщо послуга платна); плата повинна бути визначеною у фіксованому розмірі та відомою наперед і в разі можливості прийматися безпосередньо у приміщенні адміністративного органу;

- відкритість. Відкритість - це наявність та доступність інформації, необхідної для отримання адміністративної послуги про: процедуру надання адміністративної послуги; перелік документів, які потрібно подати для отримання послуги, із зразками їх заповнення; розмір та порядок оплати адміністративної послуги; посадових осіб, відповідальних за надання адміністративної послуги. Відкритість включає: наявність та якість довідкових ресурсів (інформаційних щитів, офіційної веб-сторінки адміністративного

органу тощо); можливість отримання інформації телефоном та в електронній формі; можливість отримання консультативної допомоги;

- повага до одержувача. Повага до особи передбачає ввічливе (шанобливе) ставлення до особи, її честі та гідності. Критерій поваги до особи також включає: готовність працівників адміністративного органу допомогти одержувачу в оформленні звернення тощо; дотримання принципу рівності громадян; наявність побутових зручностей в адміністративному органі (місце для сидіння тощо);

- професійність. Професійність передбачає наявність належного рівня кваліфікації працівників адміністративного органу. Професійність визначається продемонстрованим рівнем знань та дотриманням процедури надання адміністративної послуги, конкретністю та обґрунтованістю вимог, що ставляться до одержувача.

Основними ознаками ефективності публічного управління у сфері надання послуг є: орієнтація на споживача; провідна роль керівників; заінтересованість службовців у досягненні кінцевого результату; процесний підхід; системний підхід; прийняття обґрунтованих рішень.

Ефективність діяльності органів влади значною мірою обумовлюється рівнем організації публічного управління.

В основу організації публічного управління у сфері надання послуг покладені принципи верховенства права, підзвітності органів влади, консенсусу, прозорості та ефективності прийняття ними рішень. При цьому забезпечується задоволення інтересів усіх учасників прийняття управлінських рішень та протидія проявам корупції.

На забезпечення належної якості послуг в органах влади зорієнтована система управління якістю, що створена відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 і спрямована на забезпечення високої якості продукції, процесів, робіт та послуг.

За функціональним призначенням міжнародні стандарти ISO серії 9000 є універсальними. Вони застосовуються на всіх етапах виробництва продукції і надання послуг підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та виду їх діяльності.

Запровадження системи управління якістю в органах влади відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 сприяє оптимізації процесів планування, розподілу ресурсів, а також визначенню додаткових підходів до об'єктивного оцінювання результатів їх діяльності.

У процесі інтеграції України до ЄС необхідно реформувати систему публічного управління, а ефективним засобом для цього є запровадження

системи управління якістю в органах влади відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2001.

Сумісність з управлінською системою, як десятий критерій ефективності органів влади, означає що останні, виступаючи елементами системи, повинні володіти властивостями взаємоприспосування, взаємоадаптивності. В системі публічного управління діяльність кожного органу влади повинна бути сумісною не тільки з управлінською системою, але і зі всіма її складовими підсистемами і елементами владних інституцій. Врахування критерію сумісності вкрай важливе для формування ефективної функціональної і організаційної структури публічного управління та забезпечення стабільного функціонування органів влади.

Системне використання названих критеріїв дає змогу всесторонньо оцінити управлінську діяльність органів влади і посадових осіб.

Враховуючи, що сфера організаційної поведінки виділяє три рівні аналізу: індивідуальний, груповий і організаційний, які співпадають з трьома рівнями управлінської відповідальності, ефективність органу влади доцільно також розглядати в розрізі таких її видів як: індивідуальна; групова; організаційна.

Індивідуальна ефективність знаходиться на базовому рівні організації і відображає рівень виконання завдань конкретними працівниками організації. Завдання, що підлягають виконанню, виступають частиною робочого процесу або посадових обов'язків в органі влади. В основу оцінки індивідуальної ефективності доцільно покласти оціночні показники – критерії ефективності діяльності, які б служили підставою для матеріального стимулювання, просування по службовій кар'єрі та використання інших стимулів, що діють в органі влади.

Групова ефективність може розглядатись у двох ракурсах. В деяких випадках групова ефективність є простою сумою внесків всіх членів групи. Вона має місце за умови слабкого взаємозв'язку між окремими працівниками в процесі їх діяльності та можливості виокремлення результатів їх роботи. В інших випадках ефективність – це дещо більше, ніж сума окремих внесків, внаслідок спільних дій і узгодженого з іншими внеску кожного із учасників колективної діяльності. Тобто ефективність виступає наслідком реалізації принципу синергізму.

Організаційна ефективність включає індивідуальну і групову ефективність, однак перевищує їх суму. За рахунок синергічних ефектів державні установи і організації здатні досягати більш високих показників, ніж сума їх складових.

Між трьома видами ефективності існує тісний взаємозв'язок і взаємозалежність: групова ефективність залежить від індивідуальної, а організаційна ефективність від групової. Співвідношення між видами ефективності залежить від типів органів влади; характеру завдань і цілей, що ними реалізуються; технологій, які застосовуються.

Рівень ефективності кожного виду залежить від цілого ряду факторів, які можна розглядати як джерела підвищення ефективності. До факторів індивідуальної ефективності належать: знання, вміння, здібності, ставлення до праці, мотивація, моральність, стрес, відповідальність, ініціативність. Саме індивідуальні відмінності працівників за цими якостями обумовлюють різницю в показниках їх діяльності. Групова ефективність визначається такими факторами як: взаємодія; розподіл обов'язків і повноважень; лідерство; владні відносини, норми поведінки; ролі; статус; структура. Визначальними факторами організаційної ефективності виступають зовнішні умови, вибрана стратегія, технології, що використовуються, організаційна структура, організаційна культура, процеси.

Рівень індивідуальної, групової, організаційної ефективності в органі влади досягається через забезпечення належної координації діяльності окремих працівників, структурних підрозділів, робочих груп, організації в цілому в процесі здійснення таких управлінських функцій: планування, організація, керівництво і контроль.

Оцінку публічному управлінню дають різні суспільні інститути: громадяни, сім'я, трудові колективи, громадські об'єднання, державні структури. Сформувалась певна система процедур, у відповідності з якими така аналітична діяльність здійснюється і призводить до тих чи інших наслідків. Багато інформації містять звіти органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Великі можливості аналізу і оцінки ефективності публічного управління містяться в масових обговореннях і голосуваннях (референдумах) по різних питаннях життя країни, її регіонів, територіальних громад і трудових колективів.

Також важливим засобом аналізу і оцінки ефективності публічного управління завжди виступає громадська думка, практично проходить співставлення, порівняння рівня і результатів управління з потребами і інтересами, ідеалами і очікуваннями людей.

Багатогранну аналітичну і оціночну роботу стосовно публічного управління здатні здійснювати засоби масової інформації (телебачення, радіо, преса). Важлива об'єктивність (незалежність) їх погляду, позиції, аналізу і оцінки.

Вагоме місце серед каналів аналізу і оцінки публічного управління належить зверненням громадян. Структура і зміст, предмет і адресність звернень дуже точно відображають життя людей. Якщо кожне звернення несе інформацію про конкретний інтерес, порушення прав, факт, подію, то система звернень дає картину глибоких взаємозв'язків і процесів, виявляє механізми і їх відтворення.

На шляху роз'язання цих проблем можна:

а) активніше використовувати самі звернення громадян і роботу з ними для виявлення недоліків, упущень, слабких місць в управлінні і, відповідно їх усунення;

б) повніше аналізувати потоки однотипових, які співпадають за предметом і змістом, звернень громадян з тим, щоб своєчасно приймати управлінські заходи з недопущення зростання негативних проявів і процесів;

в) управлінським органам ширше вступати через звернення в прямий діалог з громадянами.

Тема 9. Реформування публічного управління та адміністрування: зарубіжний досвід й орієнтири України.

Динамічність, складність та суперечливість процесів суспільного розвитку в умовах агресивного та нестабільного середовища, посилення конкуренції та поглиблення кризових явищ обумовлюють підвищення вимог до функціонування системи публічного управління, яка покликана адекватно реагувати на вимоги часу, забезпечувати не тільки поступальний розвиток суспільства, а й стабільність суспільних відносин.

Перманентне реформування системи публічного управління стає однією з основних складових сучасної державної політики провідних країн світу.

Реформи публічного управління – це якісні еволюційні зміни системи публічного управління, визначальними рисами яких, як і реформ взагалі, є спрямованість на прогресивний суспільний розвиток, поступовість змін, цілеспрямованість, законність, збереження основ конституційного ладу.

Для України завдання вироблення дієвих механізмів реформування публічно-управлінської системи постає з особливою актуальністю в зв'язку із:

– загостренням кризових явищ та суперечностей у всіх сферах суспільної життєдіяльності, усунення і запобігання яких можливе за умови ефективного функціонування всіх елементів публічно-управлінської системи;

– низькими позиціями України у світових рейтингах конкурентоспроможності національних економік, за індексами розвитку публічного управління;

- великим розривом між викликами, ініційованими глобалізацією і можливостями їх задовольнити з боку системи публічного управління;
- євроінтеграційними прагненнями України, реалізація яких вимагає приведення системи публічного управління у відповідність з принципами та практиками демократичного урядування.

Сьогодні є очевидним, що без реформи публічного управління неможливе подолання кризових явищ у соціально-економічному і політичному житті України.

Проблеми реформування публічного управління в Україні:

- об'єктом адміністративної реформи виступала система органів влади, а не система публічного управління в цілому;
- адміністративна реформа не була належним чином узгоджена з реформою адміністративно-територіального устрою, муніципальною, судовою та конституційною реформами;
- відставання адміністративної реформи від процесів політичних та соціально-економічних перетворень в Україні;
- відсутність комплексного підходу до перетворень в системі публічного управління.

Реформа публічного управління, розпочата в Європі у 80 роки ХХ ст. була зумовлена:

- необхідністю посилення ефективності держави, оскільки держава-нація стала стрімко втрачати свою економічну й політичну потужність;
- зміною природи держави як відправного інституту суспільного управління під динамічним розвитком інформаційних технологій;
- перерозподілом функцій держави на наднаціональний і субнаціональний рівні;
- формуванням глобальної (транснаціональної) політичної системи, яка включає загальносвітові інститути і рухи, міжурядові і неурядові організації;
- інтенсивною трансформацією інституційного середовища людської життєдіяльності, зміною очікувань і вимог громадян;
- пошуком нових моделей демократії, пов'язаних з прямою демократичною участю громадян у відповідь на «перенапругу ринку»;
- посиленням амбівалентних процесів: соціальної фрагментації і централізації, автономізації й інтеграції.

Нова концепція управління в країнах ЄС формується через розвиток політичного процесу, в якому влада вже не централізується, а розподіляється, через формування інституційного середовища, від урядових і субнаціональних структур (локальних і регіональних) до багаточисельних інституцій приватного

сектору економіки, а також громадянського суспільства з його неурядовими організаціями і власне громадянами.

Тобто простежується чітке розуміння державою того, що вона може діяти ефективно, за умови поділу своєю владою з іншими учасниками управлінських відносин.

В процесі реформування публічного управління в країнах ЄС сформувались три взаємодоповнюючі підходи до перегляду механізмів реалізації державно-владних повноважень зі сторони урядів:

- пошук шляхів звільнення від своїх обов'язків по послугах населенню, переведення їх в третинний сектор з ресурсом приватизації;
- пошук можливості здійснити «політику раціоналізації», яка призведе до збільшення продуктивності публічної бюрократичної адміністрації;
- здійснення натиску на інновації, пошук шляхів для реалізації нових методів керівництва суспільними справами.

У країнах Центральної і Східної Європи успіхи в проведенні адміністративного реформування в кінці ХХ сторіччя були значною мірою обумовлені чітким його розумінням не як самодостатнього процесу, а забезпечувальної діяльності зі створення адміністративної системи, спроможної комплексно здійснити необхідні суспільні перетворення для досягнення стратегічної мети – вступу до ЄС.

Із вступом країн-кандидатів до Євросоюзу розпочалася нова фаза процесу реформування, в рамках якої складовими програми реформ публічного управління стали: розробка й реалізація більш глибоких структурних реформ; визначення більш ефективних форм організації публічного управління; розв'язання проблеми структурної слабкості й неефективності системи публічного управління (реформування системи державної служби, удосконалення міжвідомчої координації, посилення територіальної децентралізації, підвищення ролі органів місцевого самоврядування), підвищення відкритості й прозорості процедур прийняття рішень для участі громадськості.

Реформування публічного управління в країнах ЄС відбувалось в таких напрямках:

- політичному – зорієнтованому на формування інституційних передумов функціонування цієї сфери;
- інституційному – пов'язаному з трансформацією організаційного забезпечення публічного адміністрування – переглядом управлінських взаємозв'язків між місцевими органами різних рівнів в процесі реформування адміністративно-територіального устрою, а також запровадженням регіонального самоврядування;

– функціональному – спрямовану на перерозподіл функціональних повноважень між місцевими, регіональними, центральними органами публічного управління.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що для забезпечення ефективності державно-управлінських реформ важливо забезпечити їх узгодження з іншими суспільними реформами. Для цього цілі реформування публічного управління мають формулюватись на основі потреб реформування інших галузей суспільного життя.

В підходах до публічного управління, що реалізувались в країнах ЄС в останні десятиліття ХХ сторіччя, переважала логіка ринку. Розвиток публічного управління базувався на засадах нового публічного управління, основу концепції якого складають ринкові моделі регулювання.

До ключових завдань реформування публічного управління в рамках нового публічного менеджменту належать:

- орієнтація на результати при ухваленні державно-управлінських рішень;
- скорочення управлінських витрат, штату, ресурсів та урядових функцій через приватизацію та інші ринкові механізми;
- зменшення сфери управлінського контролю;
- запровадження ринкових конкурентних механізмів у державному секторі;
- децентралізація, деконцентрація публічного управління, впровадження принципу субсидіарності;
- створення конкурентної основи діяльності органів державної влади;
- зміна правового статусу державних службовців, шляхом упровадження строкових контрактних форм їх найму;
- перехід від контролю «на вході» за вкладеними ресурсами, бюрократичними процедурами й регламентами до введення чітких індикаторів оцінки діяльності як організації в цілому, так і окремих працівників, систематична оцінка реалізації урядових програм;
- зміцнення довіри до влади з боку приватного сектору і суспільства

Відповідно до концепції нового публічного менеджменту, яка виступає методологічною основою адміністративного реформування в європейських країнах, суть сучасних реформ публічного управління полягає в переході на клієнтську орієнтацію органів виконавчої влади, що передбачає, перш за все, спрямованість їх діяльності на задоволення запитів своїх споживачів – громадян й організацій.

Концепція «нового публічного менеджменту» дала поштовх до розвитку управління з орієнтацією на результати. Перевагами цього підходу є: зосередження уваги на результатах, а не заходах; процес публічного

управління стає більш відкритим; забезпечується підзвітність; оцінюються досягнення та дії; зосередження уваги на стратегічних цілях; забезпечення більш ефективного використання коштів.

Головними принципами управління з орієнтацією на результати є:

- фокусування на результатах має «пронизувати» всі стратегії, процеси, організаційну структуру та рішення організації;
- інформація, заходи, цілі, пріоритети та діяльність організації повинні відповідати пріоритетам і цілям уряду й інтересам забезпечення добробуту населення;
- інформація щодо діяльності, рішень, правил і процесів є прозорою та доступною для використання й розуміння;
- цілі, програми, діяльність і ресурси узгоджені із пріоритетами й очікуваними результатами;
- практика управління з орієнтацією на результати постійно підтримується, в тому числі під час організаційних змін;
- управління з орієнтацією на результати трансформує саму організацію, управління нею, та процес вироблення політики.

Перестороги впровадження концепції нового публічного управління:

- ідея перетворення громадян на клієнтів призводить до порушення базових принципів соціальної справедливості, оскільки громадяни отримують доступ до державних послуг залежно від своєї платоспроможності;
- до державних організацій не може бути застосований найважливіший для бізнесу принцип конкуренції, оскільки у складі публічного сектору економіки знаходяться нерентабельні підприємства, управління якими важко підвести під канони бізнесу;
- на відміну від діяльності бізнесових структур, ефективність діяльності органів влади складно піддається вимірюванню, що, в свою чергу, не дозволяє об'єктивно оцінити діяльність державних службовців.

В сучасному реформаторському процесі публічного управління виділяють п'ять стратегій:

- Маркетизація. Заміна традиційних бюрократично-контрольних механізмів ринковими;
- Ефективність. Пошук шляхів збільшення обсягів надання послуг при незмінних або менших державних видатках;
- Орієнтація на надання послуг. Стимулювання розвитку альтернативних систем надання послуг, орієнтованих в першу чергу на споживача (надання громадянам можливості вибору послуг, подібно до того як ринок надає можливість вибору товару);

- Децентралізація. Зміщення центру реалізації різноманітних програм і адміністративних дій на нижчі рівні управління;
- Відповідальність за результати. Заміна вертикально-ієрархічної системи адміністративної звітності системами, в яких ефективність роботи влади оцінюється не за показниками виконаних заходів, а за показниками досягнутих результатів та корисності для безпосереднього споживача державних послуг.

В процесі пошуку ефективних адміністративно-управлінських моделей в країнах-членах ЄС реалізуються засади теорії суспільно-політичних мереж.

Концепція суспільно-політичних мереж визначає підходи до удосконалення управління публічними справами на основі формування певної сукупності інтегрованих державних та недержавних утворень у різних сферах суспільного життя, учасники яких взаємодіють між собою на підставі спільного інтересу, ресурсної залежності, горизонтальних формальних і неформальних відносин, і зорієнтовані на спільне розв'язання суспільно значущих проблем через пошук компромісу інтересів.

В програмних документах й механізмах діяльності владних структур країн ЄС чітко простежується позиція, що позитивні можливості держави визначаються не її силою, а здатністю створювати і підтримувати «мережеві структури», в рамках яких вона спільно з представниками приватних групових інтересів виробляє і реалізує ефективні, узгоджені і цілеспрямовані управлінські механізми.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що формування демократичного процесу прийняття політичних рішень за моделлю політичної мережі може відбутись за певних інституціональних умов, які з позицій нової інституціональної теорії трактуються не тільки як наявність формальних демократичних інститутів влади (інституціонального дизайну), але й відповідні традиції, звичаї, відношення до правових норм, які виконують роль регуляторів відносин та формування довіри між людьми як основного компонента ефективності функціонування політичної мережі територіального розвитку.

Необхідність переосмислення реформ публічного управління з позиції подальшого вдосконалення демократії і розвитку правової держави стала очевидною на початку XXI сторіччя. В цьому контексті значним проривом в методологічному забезпеченні удосконалення публічного управління в країнах ЄС став перехід від концепції «нового публічного управління» до управлінської політики в категоріях «governance».

Відправними характеристиками «хорошого управління» є: повага до прав людини; верховенство права; участь; відкритість і прозорість; чутливість;

рівність; недискримінація; ефективність і результативність; підзвітність; стратегічне бачення.

Загальний зміст концепції «governance» полягає в тому, що публічне адміністрування позбувається надмірної жорсткості, деталізації й регламентації, воно базується більше на горизонтальних, ніж на вертикальних зв'язках між урядовими структурами, інститутами громадянського суспільства і бізнесом. Базуючись на пошуку компромісу між державними і недержавними структурами, зацікавленими в об'єднанні зусиль для досягнення взаємовигідного результату, такий тип управління спроможний виробляти більш ефективні підходи до задоволення потреб суспільного розвитку і може бути взятий за основу удосконалення системи публічного управління в Україні.

Одним з основних напрямів реалізації адміністративних реформ в країнах ЄС є широкомасштабне реформування системи організації місцевої влади, яке переважно проводиться у два етапи:

- на першому – пріоритетним завданням є підвищення економічності управління за рахунок укрупнення адміністративно-територіальних одиниць;
- на другому – підвищення ефективності публічного управління на основі зростання дієвості самоврядування й участі громад в управлінні.

З кінця ХХ сторіччя в Європі поширилась хвиля адміністративно-територіального реформування, яка отримує назву «новий регіоналізм». Новий регіоналізм змінює функціонально-організаційну структуру управління на регіональному та місцевому рівнях. Центральною ідеєю нового регіоналізму є перетворення регіонів в головних суб'єктів реалізації соціально-економічних програм розвитку, інфраструктурних проектів, програм в сфері охорони здоров'я, освіти і культури, що забезпечується шляхом надання місцевим органам влади широких повноважень (принцип субсидіарності).

Досвід зарубіжних країн в питаннях налагодження взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування полягає в тому що:

- проблема взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та державою в особі місцевих державних адміністрацій розв'язується на основі принципу субсидіарності – виконання органами влади вищого рівня тих функцій, які не можуть бути виконані на базовому адміністративно-територіального поділу;
- місцеві державні адміністрації виконують функції виключно у сфері компетенції держави, і, як правило, не беруть на себе обов'язки виконавчих органів місцевого самоврядування;

– на будь-якому рівні, де існує інститут місцевого самоврядування, для виконання таких функцій представницькими органами формуються виконавчі органи;

– найважливішим завданням місцевих державних адміністрацій, зазвичай, є контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: щодо власних функцій місцевого самоврядування - з точки зору законності, а щодо повноважень, делегованих державою - з точки зору доцільності та ефективності ухвалених рішень;

– обов'язковим елементом надання повноважень місцевому самоврядуванню є забезпечення фінансової спроможності територіальних громад;

– у країнах Центральної та Східної Європи децентралізація публічного устрою та посилення місцевого самоврядування на інших, крім базових, рівнях адміністративно-територіального полілу, як правило, здійснювалася після завершення основних економічних реформ, насамперед розподілу колишньої державної власності, та за умови відновлення дореформеного рівня валового внутрішнього продукту, що забезпечувало наповнення публічного та місцевих бюджетів.

Вивчення передового досвіду реформ публічного управління, зближення інтересів громадян і держави, розвиток місцевого самоврядування і участі громадян у виробленні публічно-управлінських механізмів, підзвітність й прозорість діяльності державних службовців дає шанси на досягнення соціально-значимих кінцевих результатів реформ.

Орієнтиром розвитку публічного управління в Україні, відповідно до європейських традицій демократичного врядування в контексті реалізації євроінтеграційного курсу, є принципи Європейського адміністративного простору та Європейські принципи публічного управління, які знайшли відображення в концепції "належного врядування", яка робить акцент на надійності й передбачуваності, відкритості та прозорості, звітності, ефективності та результативності діяльності владних інституцій.

Імплементация принципів Європейського адміністративного простору до законодавства України, починаючи з 2006 року, здійснювалася за сприяння програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту), яка є одним з найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, що створений за ініціативи ОЕСР та Європейського Союзу з метою модернізації систем публічного управління в країнах Центральної та Східної Європи. Мета цієї програми полягає в сприянні країнам-бенефіціарам щодо проведення реформ публічного управління з метою підвищення ефективності адміністрування.

Визначені SIGMA принципи публічного управління окреслюють вимоги, які мають реалізуватись країнами в процесі євроінтеграції, і охоплюють такі напрями як: стратегічні засади реформування публічного управління; формування і координація державної політики; державна служба й управління людськими ресурсами; підзвітність; надання послуг; управління державними фінансами, включаючи державні закупівлі та зовнішній аудит.

Пропозиції SIGMA, вироблені на основі оцінки системи врядування в Україні, склали основу розроблення трьох поколінь Стратегій реформування системи публічного управління. Передостання з яких була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474 від 24 червня 2016 року і розрахована на період до 2021 року.

У червні 2018 року програмою SIGMA було надано аналітичний звіт щодо дотримання Україною принципів публічного управління в ході виконання вищезазначеної Стратегії, в якому за кожним з напрямів реформування були зазначені недоліки, з метою усунення яких Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 18.12.2018 р. затвердив нову редакцію Стратегії реформування публічного управління України на період до 2021 р. та план заходів з її реалізації на 2019-2021 р.р., якою було визначено такі напрями реформування: формування і координація державної політики; модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; забезпечення підзвітності органів публічного управління; надання адміністративних послуг; управління державними фінансами.

Через порушення інституційної пам'яті внаслідок частотої зміни керівництва центральних органів виконавчої влади, прорахунки в організаційному, інформаційному, методичному, ресурсному забезпеченні розроблення і реалізації Стратегії реформування публічного управління, досягнення її мети – формування більш ефективною та підзвітною громадянам системи публічного управління, яка працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги, було значно ускладнене.

21 липня 2021 року Кабміну було прийнято розпорядження, яким схвалено Стратегію реформування публічного управління України на 2022–2025 роки та затверджено план заходів з її реалізації.

Нова Стратегія є продовженням попереднього етапу впровадження реформи публічного управління та базується на результатах оцінки стану [публічного управління](#) України, проведеної експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA).

Основна мета Стратегії полягає у побудові в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду.

Очікуваними результатами проведення реформи публічного управління до 2025 року є:

- забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу;
- формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян;
- розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави.

Тема 10. Модернізація публічного управління та адміністрування в контексті реалізації концепції належного врядування.

Сучасні демократичні держави розбудовуються на основі трьох головних підвалин, а саме: демократія, верховенство права і належне врядування. Ці наріжні камені є підґрунтям держави та її інституцій, співвідношення та норми комунікації публічних установ з громадянами країни.

Поняття належного врядування від початку наповнено демократичним змістом («демократичне врядування», «нове врядування», «досконале врядування», «добре врядування», «належне врядування», «етичне та прозоре врядування», «ефективне врядування»), звідси й визначення “good governance” як управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства та регулює органами публічної влади та недержавними організаціями (представниками бізнесу, громадськості)», а також має ознаки результативного та ефективного управління.

Концепція «належного врядування» наповнює концепцію державного управління гуманітарною та соціальною складовою; формує новий підхід до розуміння належного врядування, яке має тепер відповідати не лише вимогам ефективності, але й бути відкритим, доступним, підзвітним і підконтрольним, а отже – чутливим до вимог громадян та їх потреб. Разом з тим, концепція належного врядування визначає рамки ефективності і результативності, характеризує процес поєднання влади та обов’язків у суспільстві; визначає публічну політику та рішення щодо суспільного життя; формує канву взаємовідносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інституціями громадянського суспільства.

Концепція «належного врядування» пов’язана з питанням про те, яким чином суспільство може себе зорганізувати для того аби гарантувати рівність можливостей та соціальну й економічну справедливість для всіх громадян.

Належне врядування є цінністю саме по собі, а також водночас є ключовим засобом досягнення «Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року».

Поняття «належне врядування» слід розглядати як процес реалізації публічної влади, що базується на підходах до формування відкритого, демократичного і справедливого суспільства та відповідній системі принципів, який має ознаки результативного управління, та скерований на забезпечення ефективних партнерських взаємовідносин між органами публічної влади, інституціями громадянського суспільства і суб'єктами приватного права щодо управління суспільним розвитком.

«Належне врядування» є суспільною цінністю, яку усі демократичні країни бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. В широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління на усіх рівнях.

Концепція «належного врядування» створює рамки для побудови нового стилю управління, особливо акцентуючи увагу на елементах лідерства та комунікації; воно фактично виступає орієнтиром для просування ідеї самоврядування та демократії, залучення громадян до спільної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення.

Відповідно до Програми розвитку ООН можна охарактеризувати основні складові, притаманні «належному врядуванню», а саме:

1. Участь. Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою, через легітимізовані посередницькі інституції та представників.

2. Верховенство права. Правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно забезпечення прав людини.

3. Прозорість. Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений.

4. Відповідальність. Діяльність органів державної влади має служити інтересам усіх членів суспільства.

5. Орієнтація на консенсус. Дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу як з місцевих (локальних), так і загальнодержавних питань та процедур.

6. Справедливість. Добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства.

7. Ефективність та результативність. Максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян.

8. Підзвітність. Органи державної влади на усіх рівнях та органи місцевого самоврядування мають бути підзвітні у своїй діяльності громадянам.

Під інструментами державного управління розуміються засоби практичної реалізації управлінського рішення. Серед інструментів державного управління виокремлюють дві підгрупи: загальні (універсальні) і локальні. Загальні інструменти управління – це чинні, закріплені в правових актах норми і правила управлінської діяльності, які мають форму законів, статутів, інструкцій, обмежень тощо. Інструменти державного управління можуть бути представлені трьома групами: правові; економічні; адміністративні.

Вагому роль у розробці та впровадженні нових інноваційних інструментів управління місцевим і регіональним розвитком відіграє Організація Об'єднаних Націй (ООН), яка розробила нові підходи до забезпечення цивілізаційного прогресу, що полягає у розвитку людини, її розумових здібностей.

Це зумовлює зростання ролі гуманітарної сфери, постеконічних принципів суспільного розвитку, соціальних та гуманітарних чинників економічного прогресу, а також вимагає коригування загальної спрямованості трансформаційного процесу, надання йому сучасних цивілізаційних форм, використання таких шляхів та механізмів входження в світову систему господарювання, які б дали змогу скористатися позитивними наслідками глобального розвитку і одночасно мінімізувати економічні, а особливо соціальні труднощі.

Разом з тим, в сучасних умовах система управління економікою, суспільними процесами має спиратися на знання про стан і розвиток людського фактору.

У вересні 2015 року у рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у Нью-Йорку відбувся Саміт ООН зі сталого розвитку та прийняття Порядку денного розвитку після 2015 року, на якому було затверджено нові орієнтири розвитку.

Підсумковим документом Саміту «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» було затверджено 17 Цілей сталого розвитку та 169 завдань, які набули чинності 1 січня 2016 року. Цілі сталого розвитку спираються на успіх Цілей розвитку тисячоліття і продовжують їх, щоб подолати всі форми бідності. Нові цілі унікальні тим, що закликають до дій всі країни – бідні, багаті і з середнім рівнем доходу – щоб сприяти процвітанню та захисту планети. У цілях визнається, що подолання бідності повинно реалізовуватися спільно із стратегіями, що сприяють економічному зростанню і задовольняють ряд соціальних потреб, включаючи освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, а також можливості працевлаштування, боротьбу з кліматичними змінами та захист навколишнього середовища.

Сьогодні перед усіма європейськими країнами, у тому числі й перед Україною, стоять важливі завдання щодо забезпечення належного врядування,

а саме: забезпечення посилення спроможності органів влади з питань сталого розвитку, надання більш якісних послуг громадянам, подолання наслідків фінансової кризи та підвищення добробуту громадян, залучення громадян до активної участі у суспільному житті на усіх рівнях.

Разом з тим, існують певні складності під час впровадження принципів «належного врядування», які потрібно враховувати при проведенні реформи публічного управління, а саме: поширення корупції; економічна криза, уповільнення розвитку інститутів ринкової економіки; скорочення соціальних програм, зниження соціальних стандартів, недостатній соціальний захист, зокрема найбільш незахищених верст населення; недостатній рівень надання державних (адміністративних) послуг громадянам; ослаблення принципу верховенства права; уповільнення розвитку демократичних процесів у суспільстві, падіння політичної активності громадян тощо.

Вироблення дієвих механізмів реалізації принципів «належного врядування» має закласти базис післявоєнного оновлення України.

Тема 11. Децентралізація в модернізаційній парадигмі публічного управління.

Децентралізація – це процес передачі повноважень від держави органам місцевого самоврядування, а також розширення сфери прийняття рішень від центру ближче до місця надання послуг чи здійснення діяльності. Вона уможливорює розвиток і підсилення місцевого врядування шляхом надання місцевій владі повноважень, спроможності і ресурсів для кращого задоволення потреб громадян.

Децентралізація означає реструктуризацію влади з метою створення системи співвідповідальності між владними установами на центральному, регіональному і місцевому рівнях відповідно до принципу субсидіарності.

Субсидіарність в цьому контексті означає, що рішення повинні прийматися на тому максимально нижчому рівні управління, який можливий (або потенційно можливий) для його успішного впровадження, а індивіди, що приймають ці рішення є підзвітними саме на цьому рівні.

Залучення потенціалу децентралізації залежить від розвитку місцевого самоврядування.

Формування реального місцевого самоврядування, яке б базувалося на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, – одне з найбільш важливих та складних завдань розбудови України як демократичної держави. Головною стратегічною метою реформи місцевого самоврядування є створення комфортного та безпечного середовища для життя людини в Україні шляхом побудови ефективної системи влади на всіх рівнях (громада – район – область), передачі максимально можливої кількості повноважень на найближчий до

громадянина рівень – громадам. А також – створення умов для динамічного розвитку регіонів і надання якісних та доступних суспільних послуг громадянам. Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність.

Прийнята Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначає головні шляхи розв'язання проблем системи місцевого самоврядування. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Ключовими питаннями, які визначають суть її змін, є: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя.

Згідно з Концепцією, адміністративно-територіальними одиницями базового рівня в системі адміністративно-територіального устрою України розглядаються територіальні громади: сільські, селищні, міські. Реформування адміністративно-територіального устрою на базовому рівні вбачається у створенні більш самоврядно спроможних адміністративно-територіальних одиниць з вищим економічним й соціально-демографічним потенціалом шляхом об'єднання існуючих адміністративно-територіальних одиниць – сільських, селищних, міських рад, підвищення їх бюджетних можливостей та функціональної самостійності.

Після схвалення Концепції на забезпечення розвитку системи місцевого самоврядування було спрямовано прийняття таких Законів України, як «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5.02.2015 р. № 157-VII, «Про засади державної регіональної політики» від 5.02. 2015 р. № 156-VIII.

З прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5.02.2015р. розпочався процес укрупнення громад, формування їх спроможності за рахунок власних податків і зборів забезпечити надання комунальних і адміністративних послуг, яких потребують жителі громад, та якісно виконувати делеговані державою повноваження за державні кошти. Збільшення та об'єднання громад здійснюється шляхом добровільного об'єднання з урахуванням думки громадян. Обов'язковим при плануванні створення громад є визначення потенційних ресурсних можливостей громади для економічного та соціального розвитку і можливості забезпечити надання якісних послуг жителям. Інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, тепер представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади, що забезпечують реалізацію наданих законом повноважень в інтересах громади. У населених пунктах, що увійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости.

Основними способами розв'язання назрілих проблем місцевого самоврядування визначено:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- запровадження механізму публічного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
- максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

У результаті реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об'єднані

територіальні громади, які утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою з власними органами самоврядування, у тому числі виконавчими органами рад. У населених пунктах, жителі яких не отримали статусу територіальної громади, мають бути сформовані органи самоорганізації населення, які входять до системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади.

Перед органами місцевого самоврядування територіальних громад постають важливі завдання, які потребують злагодженої діяльності всіх складових його системи, такими завданнями є: визначення стратегії розвитку території; вироблення механізмів формування й ефективного використання потенціалу територіальних громад; забезпечення надання якісних послуг та зростання добробуту кожного жителя; формування матеріальної та фінансової бази розвитку територіальних громад; вироблення дієвих механізмів управління комунальною власністю; ефективне застосування економічних методів управління – місцевих податків, ліцензування, укладання контрактів на виконання муніципальних функцій з приватними фірмами тощо; розвиток форм прямого народовладдя, формування спроможності членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади.

Вимагають відпрацювання питання підвищення ефективності участі громадян у публічному управлінні з використанням як безпосередніх форм – публічного громадського обговорення та опосередкованих – за допомогою вивчення громадської думки жителів територіальної громади. З використанням прогресивних управлінських технологій повинні реалізуватись такі повноваження органів місцевого самоврядування як: планування розвитку громади та формування бюджету; економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємств; управління земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво, прийом будинків в експлуатацію; розвиток місцевої інфраструктури – утримання і будівництво доріг, водопостачання, тепlopостачання, газопостачання та водовідведення, благоустрій території; надання житлово-комунальних послуг; утримання вулиць і доріг; організація пасажирських перевезень; громадська безпека силами муніципальної міліції; пожежна охорона; надання соціальної допомоги через територіальні центри (у громадах); надання адміністративних послуг; управління розвитком соціальної сфери громади.

Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій має супроводжуватися збільшенням ресурсної та фінансової бази. Децентралізовані повноваження

мають бути забезпечені відповідним ресурсом для якісного виконання. Із внесенням змін до Податкового та Бюджетного кодексів, від 1 січня 2015 року місцевим самоврядуванням отримано більше фінансів для підвищення економічної спроможності.

Територіальні громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того, на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

Територіальні громади мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. До реформи їх мали тільки обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення. Для виконання делегованих державою повноважень їм надають відповідні трансферти: дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо. Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети не залежно від дати прийняття закону про Державний бюджет. Територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку – здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ. Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику. Реалізація реформи децентралізації в подальшому має забезпечити конвертування кількісних показників у нову якість: нову якість надання послуг, нову якість життя. При цьому актуалізується значимість секторального просування реформ – в освіті, медицині, сфері безпеки, земельних відносинах.

Очікуваними результатами реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні є: створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя; запровадження стандартів якості публічних послуг, що надають населенню органи місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості; стимулювання економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку; посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності органів місцевого самоврядування; формування

ефективної територіальної системи влади; визначення чітких меж адміністративно-територіальних одиниць; утворення виконавчих органів обласних та районних рад; зміна статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території; забезпечення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

5. ПРАКТИЧНІ ЗАВДАННЯ З ДИСЦИПЛІНИ

Завдання 1.

Наведіть риси, які характеризують вітчизняну модель публічного управління на сучасному етапі.

Обґрунтуйте наявність органічного взаємозв'язку між типом держави і характером публічного управління.

Наведіть протиріччя, притаманні процесу формування вітчизняної моделі публічного управління та обґрунтуйте можливі шляхи їх подолання. Проілюструйте сформульовані положення конкретними прикладами.

Завдання 2

Розгляньте та прокоментуйте систему публічного управління в розрізі основних логічних схем, та наведіть основні умови її ефективного функціонування.

При аналізі системи публічного управління яка відображає суб'єктно-об'єктні взаємозв'язки визначте умови, які забезпечують налагодження ефективної взаємодії між суб'єктами та об'єктами публічного управління.

Назвіть причини низької дієвості нормативних актів, що регламентують налагодження взаємодії між органами державної влади і громадськими інституціями в процесі формування публічно-управлінських механізмів.

Окресліть напрямки підвищення рівня розвитку окремих елементів (суб'єкта і об'єкта) системи публічного управління.

Завдання 3

Охарактеризуйте систему публічного управління враховуючи його суспільно-політичну природу, представте її схематично. На прикладі конкретного об'єкта публічного управління проаналізуйте відповідність елементів системи один одному та дайте оцінку рівню формування публічно-управлінського механізму. Використовуючи дану схему здійсніть оцінку процесів реформування публічного управління в Україні.

Проаналізуйте систему публічного управління в аспекті врахування та приведення у відповідність до встановлених вимог суб'єктивного фактора

Наведіть конкретні приклади формування системи публічного управління з відображенням розвитку суб'єктивного фактору.

Завдання 4

Розгляньте принципи публічного управління та проаналізуйте рівень їх врахування в процесі вироблення публічно-управлінських механізмів.

Виберіть один із принципів або одну закономірність публічного управління і розкрийте їх зміст.

Наведіть конкретні приклади врахування цього принципу або даної закономірності у сфері публічного управління.

Завдання 5

Побудуйте функціональну структуру реалізації функції публічного управління, до виконання якої залучені різні інституції публічного управління. Висловіть свої думки стосовно рівня ефективності організаційної структури реалізації функції публічного управління.

Дайте оцінку ефективності функціональної структури публічного управління конкретною сферою, галуззю (іншими об'єктами).

Здійсніть аналіз розподілу функцій між інституціями публічного управління в процесі вироблення й реалізації публічно-управлінських механізмів.

Узагальніть думки щодо вибору конкретних шляхів підвищення ефективності функціональної структури публічного управління певною сферою суспільного життя, регіону, організацією.

Завдання 6

Виберіть із запропонованого в табл. 1 переліку одну із функцій публічного управління та побудуйте функціональну структуру її реалізації органами влади різних організаційно-правових рівнів.

Сформовану функціональну структуру представте у вигляді табл. 2.

Таблиця 1

| № п/п | Зміст функції |
|-------|--|
| 1. | Соціальний захист населення |
| 2. | Підтримка розвитку підприємництва |
| 3. | Охорона навколишнього середовища |
| 4. | Фінансово-бюджетне регулювання економіки |
| 5. | Регулювання інвестиційної діяльності |

Функціональна структура _____
(зміст функцій державного управління)

| Організаційно-правовий рівень державного органу | Назва органу державної виконавчої влади | Зміст функцій, що реалізуються державними органами виконавчої влади |
|---|---|---|
| Вищий | | |
| Центральний | | |
| Місцевий | | |

Завдання 7

Змодельуйте систему контролю в публічному управлінні відобразивши його основні види і форми.

Таблично представте систему суб'єктів контролю в публічному управлінні, об'єкти та завдання їх контрольної діяльності.

Завдання 8

На основі опрацювання законодавчо-нормативних актів, які регламентують діяльність місцевих державних адміністрацій, схематично представте організаційну структуру обласної державної адміністрації.

Розкрийте роль обласної державної адміністрації в системі органів виконавчої влади.

Здійсніть класифікацію повноважень обласної державної адміністрації в розрізі їх поділу на власні і делеговані.

Побудуйте схему основних типів управлінських зв'язків обласної державної адміністрації в системі державного управління.

Розкрийте суть та наведіть приклади субординаційних, реординаційних, координаційних зв'язків обласної державної адміністрації в державно-управлінській системі.

Завдання 9

З метою відображення взаємозалежності і взаємодоповнюваності основних видів цілей державного управління представте їх в строгій логічній ієрархії в розрізі основних видів.

Вихідні дані:

Перелік цілей державного управління, визначених чинними законодавчо-нормативними актами:

- становлення України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави;
- оптимізація системи центральних органів виконавчої влади;
- утвердження і забезпечення прав і свобод людини ;
- забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України;

- сприяння консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України;
- задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави;
- підвищення конкурентоспроможності національної економіки;
- підвищення рівня економічної безпеки;
- забезпечення нової якості економічного зростання.
- забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи - катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави;
- підвищення рівня життя і соціального захисту населення;
- підвищення кваліфікації державних службовців;
- формування пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки в Україні;
- забезпечення доступу до публічної інформації;
- держана підтримка розвитку малого і середнього бізнесу.

Завдання 10

На основі аналізу Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», окресліть перелік питань в сфері соціального розвитку регіону, вирішення яких передбачає налагодження взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Наведіть форми взаємодії, які використовуються місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, в питаннях забезпечення соціального розвитку регіону. Відповідь представте у формі таблиці.

| | |
|---|---|
| Питання соціального розвитку регіону, вирішення яких вимагає взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування | Форми взаємодії, що використовуються (які доцільно використовувати) в процесі здійснення управлінської діяльності |
| | |

6. ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ РОБОТИ

Комплексне практичне індивідуальне завдання (КПЗ) з дисципліни «Публічне управління та адміністрування: концептуальні засади та модернізація» є формою наскрізних практичних завдань, виконання яких потребує засвоєння змісту конкретних тем з дисципліни та отримання навиків використання набутих знань шляхом вирішення управлінських ситуацій.

Комплексне практичне індивідуальне завдання з дисципліни виконується самостійно кожним здобувачем (за обраним варіантом) і охоплює усі основні теми дисципліни.

Метою комплексного практичного індивідуального завдання (КПЗ) є самостійне вивчення частини програмного матеріалу, систематизація, поглиблення, узагальнення, закріплення та практичне застосування знань здобувачами з дисципліни та розвиток навичок самостійної роботи. КПЗ є завершальною стадією теоретичної та практичної роботи з дисципліни та виконується із застосуванням знань, умінь і навичок, отриманих у процесі лекційних та практичних занять і охоплює зміст навчальної дисципліни загалом.

Основними завданнями виконання КПЗ з дисципліни «Публічне управління та адміністрування: концептуальні засади та модернізація»

є:

- закріплення теоретичних основ публічного управління, що передбачає опрацювання науково-монографічної та навчальної літератури, лекційного матеріалу, спеціальних джерел інформації, незалежних джерел та рекомендацій неурядових аналітичних центрів;

- вироблення умінь та навичок здійснення оцінки комплексу проблем публічного управління в різних сферах суспільного розвитку; проведення діагностики чинників, тенденцій та проблем формування і реалізації складових публічної політики;

- оволодіння інструментарієм аналізу і оцінки функціонування органів публічного управління різних ієрархічних рівнів, формування організаційної структури публічного управління, формування цілей функціонування державно-управлінської системи, оцінки ефективності функціонування системи публічного управління; набуття умінь практичного використання набутих знань для виконання аналітико-прогностичних, регулятивних, контрольних та інформаційно-комунікативних функцій публічного управління;

- засвоєння підходів до побудови і удосконалення організаційної та функціональної структур органів влади різних ієрархічних рівнів;

- вироблення науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо удосконалення організаційно-функціонального механізму публічного управління в різних сферах, процесах та явищах суспільного розвитку;

- оволодіння методичними підходами до здійснення форм і методів управлінської діяльності; підготовки та прийняття рішень в публічному управлінні.

Об'єкт дослідження. Відповідно до визначеної мети та системи завдань, виконання комплексного практичного індивідуального завдання (КПЗ) спрямоване на вироблення напрямів удосконалення публічно-управлінського

впливу та обґрунтування організаційно-функціонального механізму управління розвитком обраного об'єкта дослідження.

Об'єктом дослідження при виконанні КПЗ можуть бути: напрям публічної політики; сфера публічного управління; соціально-економічні та суспільно-політичні процеси і явища; форми та методи публічно-управлінського впливу на різних ієрархічних рівнях влади.

Вибір об'єкта дослідження здійснюється студентом самостійно згідно рекомендованого переліку за поданими варіантами (Додаток А), а також може бути запропонований власний варіант (за науковими інтересами студента) за обов'язкового погодження із викладачем.

Етапи виконання комплексного практичного індивідуального завдання. Виконання КПЗ відбувається за такими етапами:

1. Обґрунтувати необхідність публічно-управлінського впливу на розвиток обраного об'єкта дослідження.

Для цього здобувачу необхідно:

1.1. На основі опрацювання навчальної, наукової, монографічної, довідкової літератури, з використанням статистичних даних проаналізувати стан та тенденції розвитку досліджуваного об'єкта, визначити систему чинників, які впливають на нього.

1.2. Окреслити та проаналізувати коло проблем й диспропорцій в розвитку досліджуваного об'єкта. Охарактеризувати середовище його розвитку, окресливши сильні та слабкі сторони, загрози та можливості, використавши методичні підходи SWOT - аналізу та PEST – аналізу. (Зобразити схематично).

1.3. Здійснити аналіз нормативно-правової та інструктивно-методичної бази розвитку досліджуваного об'єкта.

2. Враховуючи чинні положення нормативно-правових актів України, навести, в розрізі основних видів, цілі публічного управління досліджуваним об'єктом.

Для цього здобувачу необхідно:

2.1. Визначити мету та завдання публічного управління досліджуваним об'єктом, враховуючи чинники зовнішнього та внутрішнього впливу.

2.2. З метою відображення взаємозалежності та взаємодоповнюваності основних цілей публічного управління, представити їх в строгій логічній ієрархії. Побудувати «дерево» цілей публічного управління досліджуваним об'єктом. (Зобразити схематично).

3. Охарактеризувати інституційне забезпечення публічно-управлінського впливу на досліджуваний об'єкт.

Для цього здобувачу необхідно:

3.1. Визначити систему суб'єктів публічно-управлінського впливу на розвиток досліджуваного об'єкта в розрізі органів публічної влади різних ієрархічних рівнів.

3.2. Змоделювати систему органів публічного за основними організаційно-правовими рівнями. (Зобразити схематично).

3.3. Визначити та ідентифікувати проблеми публічного управління досліджуваним об'єктом.

4. Окреслити систему функцій, що реалізуються публічними інституціями в процесі управління досліджуваним об'єктом.

Для цього здобувачу необхідно:

4.1. Побудувати функціональну структуру реалізації органами публічної влади різних організаційно-правових рівнів функцій публічного управління досліджуваним об'єктом. Сформовану функціональну структуру представити у вигляді таблиці 1.

Таблиця 1

Функціональна структура _____
(зміст функцій публічного управління)

| Організаційно-правовий рівень державного органу | Назва органу публічної влади | Зміст функцій, що реалізуються державними органами виконавчої влади |
|---|------------------------------|---|
| Вищий | | |
| Центральний | | |
| Місцевий | | |

5. Дослідити теоретико-правові та нормативно-інструктивні засади побудови організаційної структури публічного управління досліджуваним об'єктом.

Для цього здобувачу необхідно:

5.1. Систематизувати фактори, що визначають побудову організаційної структури управління.

5.2. Побудувати типи організаційних структур публічного управління (лінійні, функціональні, лінійно-функціональні, програмно-цільові, матричні тощо), що характерні для системи публічного та регіонального управління досліджуваним об'єктом. (Зобразити їх схематично).

5.3. Вказати основні переваги та недоліки організаційно-функціональної структури публічного управління досліджуваним об'єктом.

6. Підготувати аналітичну записку та розробити проект управлінського рішення, в якому обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення механізмів публічного управління досліджуваним об'єктом.

Оформлення результатів виконання КПЗ здійснюється у формі аналітичної записки, яка повинна містити:

1. Вступ (визначення мети та завдання дослідження).
2. Виклад основного матеріалу за вищевказаними етапами.
3. Висновки, узагальнення та пропозиції.
4. Список використаної літератури (інформаційні джерела).

Додаток А

Варіанти комплексних індивідуальних практичних завдань

Рекомендований перелік об'єктів дослідження з дисципліни «Публічне управління та адміністрування: концептуальні засади та модернізація» для виконання КПЗ за варіантами поданий в таблиці

Рекомендований перелік об'єктів дослідження

| № варіанту | Об'єкт дослідження |
|------------|---|
| 1. | Формування і реалізація стратегії соціально-економічного розвитку України |
| 2. | Формування і реалізація грошово-кредитної політики держави |
| 3. | Вироблення фінансово-бюджетної політики держави |
| 4. | Державна політика у сферах міграції |
| 5. | Державна політика у сфері лісового господарства |
| 6. | Державна підтримка розвитку підприємництва |
| 7. | Управління державним сектором економіки |
| 8. | Державна політика забезпечення економічної безпеки |
| 9. | Державне регулювання рівня та якості життя населення |
| 10. | Вироблення і реалізація соціальної політики держави |
| 11. | Державна екологічна політика та механізми її реалізації |
| 12. | Механізми соціального захисту населення |
| 13. | Соціальне партнерство та регулювання трудових відносин |
| 14. | Державна політика в сфері охорони сім'ї, материнства, дитинства |
| 15. | Державна ювенальна (молодіжна) політика |
| 16. | Публічне управління в сфері фізкультури і спорту |
| 17. | Формування та реалізація гуманітарної політики |
| 18. | Державна науково-технічна політика та механізми підтримки інноваційної діяльності |
| 19. | Публічне управління розвитком сфери туризму |
| 20. | Публічне управління сферою освіти та науки |
| 21. | Публічне управління розвитком суспільного сектору сфери послуг |

| | |
|-----|---|
| 21. | Державне управління в сфері природних монополій |
| 22. | Державне антимонопольне регулювання та механізми реалізації конкурентної політики держави |
| 23. | Державна промислова політика та механізми її реалізації |
| 24. | Державна політика зайнятості населення та механізми її реалізації |
| 25. | Механізми державного управління в сфері зовнішньоекономічної діяльності |
| 26. | Механізми державного управління в сфері агропромислового виробництва та забезпечення продовольчої безпеки держави |
| 27. | Державне управління в сфері розвитку транспорту і зв'язку |
| 28. | Державне управління в сфері забезпечення обороноздатності та національної безпеки |
| 29. | Публічне управління розвитком житлово-комунального господарства |
| 30. | Публічне управління розвитком сфери охорони здоров'я населення |
| 31. | Державна політика в сфері земельних відносин |
| 32. | Державна політика в сфері оплати праці та доходів населення |
| 33. | Державна регіональна політика та механізми її реалізації |
| 34. | Публічне управління розвитком культури |

7. ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДЛЯ ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ (ІСПИТУ) З ДИСЦИПЛІНИ

1. Сутність та специфіка публічного управління.
2. Складові системи публічного управління.
3. Рівні, об'єкт та предмет публічного управління.
4. Функції публічного управління.
5. Сутність публічного адміністрування та його зв'язок з публічним управлінням.
6. Інструменти та технології публічного адміністрування.
7. Адміністративні процедури в системі публічного адміністрування.
8. Адміністрування вироблення і реалізації публічно-управлінських рішень.
9. Адміністрування публічних послуг.
10. Управління суспільним розвитком як головна мета публічного управління.
11. Загальний закон управління суспільним розвитком – залежність управлінського впливу від стану системи та зовнішнього середовища її функціонування і розвитку.
12. Закон необхідності посилення управління суспільним розвитком і суспільними процесами.
13. Закон оптимального поєднання централізації та децентралізації влади.
14. Закон системної організації та саморозвитку системи публічного управління.
15. Загальносистемні методологічні принципи публічного управління.
16. Школа наукового управління та класична школа управління.

17. Школа людських відносин та її розвиток.
18. Традиційна (веберівська) модель.
19. Концепт моделі "New Public Management" (NPM).
20. Концепція "Good governance".
21. Концепція суспільно-політичних мереж.
22. Нова інституційна теорія в дослідженні публічного управління.
23. Концепція "активізуючої держави".
24. Держава як суб'єкт публічного управління. Трансформація ролі держави в сучасному суспільстві.
25. Суспільні функції держави, що реалізуються в державному управлінні.
26. Сутність, зміст та специфіка державного управління. Державне управління в системі публічного управління.
27. Системні аспекти державного управління.
28. Система принципів державного управління.
29. Цілепокладання та цілереалізація в державному управлінні. Ієрархія цілей державного управління.
30. Поняття і види функцій державного управління. Функціональна структура державного управління: сутність та умови побудови.
31. Сутнісні характеристики та елементи організаційної структури державного управління. Основи побудови організаційної структури державного управління.
32. Методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління.
33. Роль і завдання місцевого самоврядування у формуванні демократичної моделі публічного управління.
34. Конституційно-правові засади і правовий статус місцевого самоврядування в Україні.
35. Система місцевого самоврядування: основні складові та засади функціонування.
36. Сфери управління та повноваження місцевого самоврядування.
37. Відносини місцевого самоврядування з органами публічного управління всіх рівнів та громадськими інституціями.
38. Інститути безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні. Європейські правові стандарти місцевого самоврядування та їх імплементація в Україні.
39. Сутнісні характеристики громадянського суспільства та його вплив на формування ефективної системи публічного управління.
40. Громадянське суспільство як сфера формування єдиного комплексу цінностей та відносин.
41. Типи інституцій громадянського суспільства та їх місце і роль у здійсненні механізмів демократичного публічного управління.
42. Механізми участі громадськості в процесі модернізації публічного управління.
43. Взаємодія громадських інституцій з владними і ринковими у процесі вироблення реалізації механізмів публічного управління.
44. Політичні партії і неурядові організації як суб'єкти публічного управління.

45. Форми участі політичних партій і неурядових організацій у публічному управлінні.
46. Загальна соціальна ефективність публічного управління. Поняття та критерії загальної соціальної ефективності публічного управління.
47. Ефективність організації і функціонування суб'єктів публічного управління та адміністрування.
48. Ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.
49. Якість адміністративних послуг як один з основних критеріїв ефективності публічного адміністрування.
50. Міжнародні рейтинги ефективності публічного управління.
51. Детермінанти підвищення ефективності публічного управління та адміністрування.
52. Глобальні виклики публічному управлінню. Виклики системі публічного управління в Україні.
53. Базові властивості публічно-управлінської системи, які забезпечують її спроможність ефективно вирішувати назрілі суспільні проблеми.
54. Принципи Європейського адміністративного простору як орієнтири розвитку публічного управління в Україні в контексті реалізації євроінтеграційного курсу.
55. Зарубіжний досвід здійснення адміністративних реформ.
56. Досвід реформування публічного управління в Україні.
57. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки.
58. Модернізація публічного управління та адміністрування в умовах розвитку цифрового суспільства.
59. Належне врядування як загальносвітова цінність. Сутність та визначення поняття «належне врядування».
60. Сучасний контекст розвитку концепції «належного врядування» в Україні та інших країнах.
61. Інструменти забезпечення належного врядування.
62. Роль міжнародних організацій у впровадженні стандартів належного врядування.
63. Забезпечення належного врядування в системі публічного управління.
64. Концепція «належного врядування» як необхідна складова реформи публічного управління на національному рівні
65. Забезпечення належного врядування на регіональному та місцевому рівнях.
66. Централізація і децентралізація в публічному управлінні. Поняття і сутність категорії "децентралізація".
67. Основні концепції децентралізації: деволюція, деконцентрація та делегування. Типи децентралізації.
68. Секторальна децентралізація в Україні.
69. Децентралізація як інструмент реформування публічного управління. Сучасні виклики публічному управлінню в умовах децентралізації.
70. Реалізація реформи місцевого самоврядування в Україні.

8. КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЗНАТЬ СЛУХАЧІВ ЗА ФОРМАМИ КОНТРОЛЮ

Підсумковий бал (за 100-бальною шкалою) з дисципліни «Публічне управління та адміністрування: концептуальні засади та модернізація» визначається як середньозважена величина, залежно від питомої ваги кожної складової залікового кредиту:

| <i>Заліковий Модуль 1</i> | <i>Заліковий Модуль 2</i> | <i>Заліковий Модуль 3</i> | <i>Заліковий Модуль 4 Екзамен</i> |
|---|--|--|---|
| 15 % | 20 % | 25 % | 40 % |
| 1. Активна участь у диспутах з презентаціями (Тема 1-4 по 10 балів) = 40 балів. 2. Підготовка есе = 60 балів | Активна участь у диспутах з презентаціями (Тема 5-7 по 10 балів) = 30 балів. 2. Виступ на науковому семінарі кафедри = 70 балів | 1. Активна участь у диспутах з презентаціями (Тема 8-11 по 10 балів) = 40 балів. 2. Виступ на круглому столі кафедри = 60 балів | 1. Відповідь на два запитання, кожне з яких = 20 балів, а у підсумку = 40 балів 2. Участь в роботі наукової конференції з публікацією тез = 60 балів |

Шкала оцінювання:

| За шкалою ЗУНУ | За національною шкалою | За шкалою ECTS |
|-----------------------|-------------------------------|---|
| 90–100 | відмінно | A (відмінно) |
| 85–89 | добре | B (дуже добре) |
| 75-84 | | C (добре) |
| 65-74 | задовільно | D (задовільно) |
| 60-64 | | E (достатньо) |
| 35-59 | незадовільно | FX (незадовільно з можливістю повторного складання) |
| 1-34 | | F (незадовільно з обов'язковим повторним курсом) |

9. ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ ДЛЯ САМОСТІЙНОГО ВИВЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ

1. Бліхар М.М. Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 7. С.247-250.
2. Вороніна Ю. Є. Теорія та практика публічного управління та

адміністрування [Текст] : навчальний посібник. Мелітополь : ТОВ «Колор Принт», 2020. 204 с.

3. Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації : аналіт. доп. / [Яблонський В. М., Бекешкіна І. Е., Гелетій М. М. та ін.] ; за заг. ред. О. А. Корнієвського, Ю. А. Тищенко, В. М. Яблонського. К. : НІСД, 2019. 112 с.

4. Державна політика забезпечення національної безпеки України: основні напрямки та особливості здійснення. : монографія / Криштанович М.Ф., Пушак Я.Я., Флейчук М.І., Франчук В.І. Львів : Сполом, 2020. 418 с. :

5. Державне та регіональне управління : навч.посібник/ А.Ф. Мельник, А.Ю. Васіна, О.П. Дудкіна; за заг. ред. А.Ф. Мельник . Тернопіль. 2014. 452 с.

6. Державне управління: курс лекцій/ А.Ф. Мельник, А.Ю. Васіна; за заг. ред. Д.І. Дзвінчука : Місто Нв, 2012.616 с.

7. Державне управління: підручник /А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна; за ред. д.е.н., проф. А.Ф.Мельник. К.: Знання, 2009. 582с.

8. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / [Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.] ; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.

9. Закон України "Про місцеві державні адміністрації. URL // www.rada.kiev.ua

10. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні». 21 травня 1997 року, №280/97 URL // www.rada.kiev.ua

11. Імперативи формування громадянського суспільства в умовах модернізації державного управління в Україні: головні виміри та виклики : кол. моногр. / Л. В. Гонюкова, Є. І. Таран, О. М. Петроє та ін. Київ : НАДУ, 2018. 288 с.

12. Інституціоналізація публічного управління в Україні: наук-аналіт. доп. / за заг. ред. М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ, НАДУ, 2019, 210 с.

13. Конституція України. URL // www.rada.kiev.ua

14. Куйбіда В.С., Білинська М.М., Петроє О.М. Публічне управління: термінологічний словник. Навчальний посібник. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.

15. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук]. К. : 2017.110 с.

16. Методологія стратегічного планування в умовах глобальних загроз національній безпеці та міжнародній стабільності : монографія / авт. кол. : В. І. Абрамов, Т. В. Запорожець, Р. Р. Марутян та ін. ; за заг. ред. Л. М. Шипілової. Київ : НАДУ, 2018. 232 с.

17. Міжсекторальні взаємодії як основа публічного управління : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

18. Навчальний дистанційний курс «Належне врядування». URL: <https://eduhub.in.ua/files/161287839114340.pdf>

19. Нагаєв В.М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник Х.: ХНАУ, 2018. 278 с.
20. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки. Затверджено Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
21. Основи публічного адміністрування : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, М. С. Ковтун та ін. ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. 172 с.
22. Паспорт реформи державного управління (логічна модель) на 2022-2025 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>
23. Практичні аспекти публічного управління в контексті сталого розвитку : монографія / [В. М. Бабаєв, М. М. Новікова, С. І. Чернов та ін.]; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : Друкарня Мадрид, 2019. 238 с.
24. Принципи трансформації адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс]. URL: <http://pravo.studio/derjaviprava-istoriya/printsipi-transformatsiji-administrativno-72122.html>.
25. Про Кабінет Міністрів України: Закон України. URL // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin>
26. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469- VIII. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
27. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України в д. 1.04. 2014 р. URL / <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
28. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України. URL // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
29. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
30. Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / За наук. редакції д. держ. упр. Р. В. Войтович та П.В. Ворони. Київ, 2018. 475 с.
31. Публічне управління та національна безпека : монографія / А. М. Михненко, Н. М. Грущинська, Ю. В. Нестеряк, Я. Ф. Жовнірчик, І. І. Дейнега, В. П. Приходько, М. Л. Ніжніков, Е. М. Макаренко, О. В. Поліщук, І. В. Чібісова ; за ред. д-ра іст. наук, проф. А. М. Михненка і д-ра екон. наук, доц. Н. М. Грущинської. Київ : НАУ, 2019. 340 с.
32. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення [Електронний ресурс] : наук. доп. / авт. кол. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди. Київ :

НАДУ, 2018. 180 с.

33. Реформи в Україні: науково-експертна оцінка / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, квіт. 2018 р. Київ : НАДУ, 2018.

34. Світові моделі державного управління: досвід для України [Текст] : [наук. вид.] / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка [та ін.]. 2-ге вид. Київ : НАДУ, 2015. 612 с.

35. Секторальна інтеграція України до ЄС: передумови, перспективи, виклики. Проект “Секторальна інтеграція України до ЄС: передумови, перспективи, виклики” здійснено за сприяння Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні. КИЇВ-2020. 99 с.

36. Стратегічне управління та політичне прогнозування в публічній сфері : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник, О. Г. Пухкал та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. Київ : НАДУ, 2018. 192 с.

37. Стратегія національної безпеки України : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 43. Ст. 1353. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

38. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р./Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p>.

39. Таньчук О.А. Основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління. *Visnyk NAPRA*. 2015. № 3. С.63-70.

40. Allers M.A. Geertsema J.B. The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform. COELO, working Paper 14019-EEF. 2014.

41. Bevir M. Encyclopedia of governance / M. Bevir et al. L. : 2007. Vol. 1–2.– 1232 p.

42. Charter for Multilevel Governance (MLG) in Europe: URL : <https://portal.cor.europa.eu/>

43. Charter for Multilevel governance in Europe : Document of Committee of the Regions (CoR) EU. URL: <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx>

44. Decentralization at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis / Council of European Municipalities and Regions. – [S.e. : s.n.], 2013. 68 p.

45. Doz Y., Kosonen M. Governments and Strategic Agility: Conundrum or Way Forward, 2014. P. 42.

46. English Oxford Living Dictionaries : URL Режим доступу:<https://en.oxforddictionaries.com/definition/managerialism>

47. Gaddis, J. L. What is Grand Strategy? Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture, Duke University, 26 February 2009.

48. International Institute of Administrative Sciences: веб-сайт. URL: <https://www.iiasiisa.org/>
49. Kaufmann D., Kraay A. and Zoido-Lobaton P. Aggregating Governance Indicators. The World Bank, 1999. 72. Plumptre T. Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives / T. Plumptre, J. Graham // Institute On Governance. 1999. December 3. 27 p.
50. Kettl D. F. The transformation of Governance, Public Administration for the Twenty-First Century / D. F. Kettl. Baltimor : Johns Hopkins University Press, 2015. 77 p.
51. Multi-level governance and partnership practices in development and implementation of Sustainable Energy Action Plans (SEAP). European Union, 2016. P. 2.
52. Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2015. P. 17-18.
53. Savy R. The Process of Decentralisation in Europe / R. Savy, H. Pauliat, M. Senimon. [S.e. : s.n.], 2017. E-Book.
54. Strachan H. Strategy and Contingency. International Affairs 87 (6), 2011. P. 1282.
55. Williamson M. Thoughts on Grand Strategy and the United States in the Twenty-first Century, Journal of Military and Strategic Studies, 13 (1), 2010. P. 75.