



**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»**

**Інститут публічної служби та управління
Кафедра публічного управління та регіоналістики**

**Д.держ.упр., проф. Приходченко Л.Л.
К.держ.упр., доц., Панченко Г.О.
К.держ.упр., доц. О.В. Лесик**

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ
з дисципліни**

**«ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ ЗАСАДИ
РОЗБУДОВИ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ»**

для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти
спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування
ОПП «Публічне управління охороною здоров'я (2024 р.)»

Розглянуто та схвалено на засіданні
кафедри публічного управління та регіоналістики.
Протокол № 1 від 29 серпня 2024 р.

Одеса – 2024

Теоретико-методологічні та прикладні засади розбудови багаторівневого врядування: Конспект лекцій для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування ОПП «Публічне управління охороною здоров'я». Укладачі: Приходченко Л.Л., Панченко Г.О., Лесик О.В. «Одеська політехніка». 2024. 179 с.

Конспект лекцій укладено відповідно до робочої програми навчальної дисципліни «Теоретико-методологічні та прикладні засади розбудови багаторівневого врядування». Метою вивчення навчальної дисципліни «Теоретико-методологічні та прикладні засади розбудови багаторівневого врядування» є формування комплексу знань з основ теорії, методології та практики, практичних умінь та навичок, а також інших компетентностей щодо функціонування системи публічного управління та багаторівневого врядування, оволодіння методичними підходами для аналізу комплексу проблем, що виникають у процесі європейської інтеграції, проведення політичної, адміністративно-територіальної, інституційних реформ, розроблення і реалізації конкретних заходів щодо їх розв'язання на національному, регіональному та місцевому рівнях на інноваційних засадах в умовах дії воєнного стану та повоєнного відновлення.

Ключові слова: адміністрування, публічно-управлінські відносини, багаторівневе врядування, багаторівневе управління, взаємозв'язки, вітчизняна традиція врядування, ефективність публічного управління, методологія публічного управління, механізми публічного управління, модель багаторівневого врядування, практика багаторівневого врядування, публічне управління, публічно-управлінські реформи, реформування системи публічного управління, система публічного управління, соціальне управління, управління.

ЗМІСТ

Загальні методичні рекомендації для опрацювання лекційного матеріалу з навчальної дисципліни «Теоретико-методологічні та прикладні засади розбудови багаторівневого врядування»	4
<i>Лекція 1</i> Вступ до дисципліни. Публічне управління як різновид соціального управління, галузь науки і освітня галузь	6
<i>Лекція 2</i> Концептуальні ідеї світової і вітчизняної державно-управлінської думки як теоретико-методологічний інструментарій реформування системи публічного управління	15
<i>Лекція 3</i> Закономірності і принципи публічного управління	24
<i>Лекція 4</i> Система публічного управління: особливості функціонування	31
<i>Лекція 5</i> Досвід становлення і розвитку публічного управління та адміністрування в Україні	37
<i>Лекція 6</i> Адаптація зарубіжного досвіду публічного управління до вітчизняної практики здійснення публічного управління та адміністрування в Україні в процесі євроінтеграції	48
<i>Лекція 7</i> Сучасні моделі розвитку публічного управління та адміністрування у світовій практиці: здобутки, інновації та адаптиви	61
<i>Лекція 8</i> Концепція багаторівневого врядування: теоретико прикладні засади, витоки та практики впровадження	69
<i>Лекція 9</i> Функціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами: особливості, практики, трансформації	78
<i>Лекція 10</i> Внутрішня організація діяльності органів публічної влади: загальні аспекти та обмеження воєнного стану	89
<i>Лекція 11</i> Технології в системі публічного управління	103
<i>Лекція 12</i> Забезпечення здійснення контрольних функцій та оцінювання ефективності публічного управління	113
<i>Лекція 13</i> Взаємозв'язок публічного управління та адміністрування в державно-управлінській діяльності	131
<i>Лекція 14</i> Управління змінами в системі публічного управління	146
<i>Лекція 15</i> Наукові дослідження у публічному управлінні та адмініструванні: планування, проведення, апробація та прикладне значення	161
Рекомендована література	173

ЗАГАЛЬНІ МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ОПРАЦЮВАННЯ ЛЕКЦІЙНОГО МАТЕРІАЛУ З НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ «ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ ЗАСАДИ РОЗБУДОВИ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ»

Важливе місце у вивченні студентами дисципліни «Теоретико-методологічні та прикладні засади розбудови багаторівневого врядування» відіграють лекції.

Лекції слугують тим підґрунтям та інструментом, що спрямовують студентів у найбільш раціональному напрямі щодо вивчення навчальної дисципліни та надають йому знання в обсязі, необхідному для подальшого поглибленого вивчення навчальної дисципліни, роз'яснюють найбільш складні поняття та положення навчальної дисципліни.

Самостійна робота на лекції містить у собі такі види діяльності:

- активне слухання лектора;
- виділення головного матеріалу лекції;
- конспектування основних положень;
- підведення підсумку сказаного;
- формулювання висновку або узагальнення.

Плідна робота студентів на лекціях є запорукою подальшого успішного оволодіння тим необхідним масивом знань, що сприятиме формуванню із студента фахівця з необхідним рівнем знань та навичок.

Систематичне *опрацювання лекційного матеріалу* має важливе значення для його засвоєння. Студенту рекомендується опрацювати матеріал в той день, коли читалася лекція. При цьому слід перевірити повноту і правильність запису, доповнити пропущене, дописати незакінчені фрази, докреслити схеми тощо.

На даному етапі варто розібратися в сутності кожного поняття, визначення і положення, домогтися розуміння логічного змісту формулювань. Після такої роботи слід співставити матеріал лекції з програмою дисципліни і з допомогою рекомендованої літератури доповнити конспект матеріалом, що не розглядався на лекції. На заключному етапі рекомендується сформулювати та записати резюме (висновок) до матеріалу лекції. При нерозумінні окремих питань студенту належить звернутися за консультацією до викладача.

Звичайно, що матеріал попередньої лекції до наступної може стати забутим. Тому студенту напередодні лекції слід переглянути конспект попередньої лекції. Інакше студент ризикує не зрозуміти лектора та загубити зв'язок між викладеним раніше матеріалом і новим.

Таким чином, робота студента над конспектом лекцій повинна проводитись в напрямку вдосконалення самого конспекту, в напрямку засвоєння матеріалу; в напрямку подальшого розширення та поглиблення питань, що викладені на лекції.

Після *завершення вивчення* теми студенту слід проаналізувати отриману інформацію, з'ясувати які нові теоретичні відомості він одержав та як їх застосувати в практичній діяльності. На завершення роботи з конкретною темою треба прочитати питання для самоконтролю та мислено або письмово дати відповіді на них. У разі виникнення потреби, студенту слід звернутися за консультацією до викладача.

Оскільки основною формою опанування програмного матеріалу є самостійна робота, студент має уявляти власний рівень розуміння кожної теми дисципліни. Тому до кожної теми лекції та практичного заняття наведені питання для самоконтролю.

При підготовці до *практичних занять* студенту необхідно напередодні ознайомитися із змістом відповідного заняття та теоретичними положеннями за допомогою рекомендованої літератури і конспекту лекцій.

На початку лекції, як правило, викладач оголошує тему лекції, план її проведення та необхідну навчальну літературу і нормативно-правові джерела. Крім того, посилання на наукову і спеціальну літературу а також нормативно-правові джерела здійснюються викладачем в ході проведення лекції. Тому, під час лекції студенти повинні уважно слухати викладача, аналізувати отримувану інформацію, а також конспектувати найбільш важливі та необхідні масиви інформації, що надається.

В кінці лекції студент може задати викладачеві питання щодо роз'яснення незрозумілих положень прослуханої лекції. Належне ведення конспекту під час лекції сприятиме збереженню необхідної інформації та надасть йому змогу в подальшому проаналізувати її. Робота над конспектами лекцій.

При підготовці до практичних занять студент уважно читає складений ним конспект лекції та аналізує повторно отримувану інформацію.

При опрацюванні матеріалу лекції він звіряє наявність викладеного на лекції та законспектованого ним матеріалу із планом семінарського заняття, що знаходиться у навчально-методичному комплексі та методичних матеріалах для проведення семінарських та практичних занять із обраної дисципліни.

При відсутності у конспекті матеріалу з окремих питань лекції, неповне розкриття того чи іншого питання лекції або винесенні їх на самостійне опрацювання чи написання реферату, доповіді зобов'язує студента звернутися до рекомендованих підручників, навчальних посібників та нормативно-правових актів.

Вивчення навчального матеріалу з підручників, навчальних посібників, робота з нормативно-правовими джерелами, опрацювання матеріалу за першоджерелами, науковою і спеціальною літературою. Працювати із підручниками, навчальними посібниками та нормативно-правовим джерелами, науковою і спеціальною літературою необхідно так, щоб отримати з них максимум теоретичних знань та необхідних відомостей.

При роботі з цими джерелами студент, в першу чергу, повинен ознайомитись із їх змістом, щоб визначити, чи необхідно опрацьовувати дане джерело і чи має воно відношення до навчального курсу, що вивчається, а лише після цього відбирає необхідний для вивчення матеріал з цього джерела (глави, розділи і т. ін.) та розпочинає його вивчення. При опрацюванні матеріалу необхідно з'ясувати суть питання, що вивчається, не уникаючи при цьому визначення суті незрозумілих чи незнайомих слів, термінів та не з'ясувавши їх змісту у словниках, довідниках, контексті речення.

При вивченні матеріалу за підручником, навчальним посібником, роботі із науковою і спеціальною літературою необхідно аналізувати прочитане із прослуханою та законспектованою лекцією, робити логічні висновки, відмічати незрозумілі положення з метою їх подальшого з'ясування на практичному занятті.

Тому під час опрацювання студентом матеріалу за підручником, навчальним посібником, опрацюванні матеріалів нормативно-правових актів бажано і необхідно відпрацювати зручну для себе певну систему позначень (підкреслювання, помітки на полях книги чи нормативно-правового акту, виписки, позначення маркерами різних кольорів, формулювання інших авторів та нормативно-правових джерел, посилання на інші джерела, виписки необхідних відомостей на окремих листках та ін.) та фіксації опрацьованого матеріалу.

Крім того, при роботі із науковою та спеціальною літературою студент може отримати посилання на джерела не вказані в навчально-методичному комплексі, що є, безперечно, цінним для самостійного поглибленого вивчення правового матеріалу.

ЛЕКЦІЯ 1

ВСТУП ДО ДИСЦИПЛІНИ. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК РІЗНОВИД СОЦІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ, ГАЛУЗЬ НАУКИ І ОСВІТНЯ ГАЛУЗЬ

ПИТАННЯ, ЯКІ РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ:

1. Вступ до дисципліни.
2. Природа управління як соціального явища.
3. Поняття «соціальне управління», «державне управління» і «публічне управління», «самоуправління», «публічне врядування», «публічне адміністрування».
4. Теорія публічного управління як самостійна галузь наукового знання, її об'єктно-предметне поле і функції.
5. Освітня галузь «Публічне управління та адміністрування» і її роль у формуванні національних управлінських кадрів.

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

1.1. *Вступ до дисципліни*

Метою вивчення навчальної дисципліни «Теоретико-методологічні та прикладні засади розбудови багаторівневого врядування» є формування комплексу знань з основ теорії, методології та практики, практичних умінь та навичок, а також інших компетентностей щодо функціонування системи публічного управління та багаторівневого врядування, оволодіння методичними підходами для аналізу комплексу проблем, що виникають у процесі європейської інтеграції, проведення політичної, адміністративно-територіальної, інституційних реформ, розроблення і реалізації конкретних заходів щодо їх розв'язання на національному, регіональному та місцевому рівнях на інноваційних засадах в умовах дії воєнного стану та повоєнного відновлення.

Досягненню мети сприятимуть наступні методи та форми викладання та навчання:

Методи:

При проведенні лекцій (вивчення теоретичного матеріалу використовуються: *монологічно-проблемний метод* за допомогою якого висвітлюється складна природа публічно управлінських явищ, *пошуково-показовий метод*, за допомогою якого забезпечується активність та стимулюється пізнавальний інтерес до вивчення матеріалу та самостійного пошуку. Активно використовується *метод візуалізації*. Лекції вибудовані на основі використання *методів концентрації, контрасту, ступінчастості*, що у сукупності надає змогу відобразити комплексно та у системних взаємозв'язках публічно управлінські феномени;

при проведенні практичних занять використовується низка *інтерактивних методів навчання* задля активізації здобувачів вищої освіти, зокрема частина практичних занять побудована у формі тренінгів, активно використовуються метод колективно-групового навчання («мозкового штурму»), технології ситуативного моделювання (елементи імітаційних ігор), технології опрацювання дискусійних питань (дискусії, оцінювальні дискусії, «Do it», «займи позицію – змій позицію», шкала думок тощо).

задля стимулювання навчальної та пізнавальної діяльності здобувачів вищої освіти в залежності від теми та форми проведення заняття застосовується проблемний виклад навчального матеріалу, частково-пошуковий та дослідницький методи;

для формування «гнучких навичок» у ході курсу застосовується сукупність методів, спрямованих на розвиток організаційних, когнітивних та інформаційних, комунікативних, життєвих, громадських навичок, зокрема до таких методів та форм віднесемо роботу в групах, тренінги та евристичні методи навчання, також інтерактивні методи.

Форми проведення занять: навчальні заняття (лекції, практичні заняття як в очній формі, так і он-лайн, а також консультації); виконання індивідуальних завдань на практичних заняттях та під час самостійної роботи, контрольні заходи, самостійна робота. Використовується індивідуальна та групова форма роботи студентів з застосуванням Google-класів, за допомогою Google-форм проводиться поточний та підсумковий контроль якості знань.

Практичне значення та використання отриманих знань полягають у:

- поглибленні знань про теорію та методологію та історію публічного управління, обізнаності щодо світового досвіду багаторівневого врядування, конкретно-історичної обумовленості структур, форм і методів публічного управління, загального напрямку і тенденцій становлення нової системи публічної влади й управління в Україні; в галузі науково-дослідної та/або професійної діяльності і на межі предметних галузей;
- удосконаленні навичок аналітичної, виконавчо-розпорядчої діяльності, організації надання послуг, розроблення і реалізації конкретних заходів щодо забезпечення результативності й ефективності публічного управління.

Результати навчання

ПРН1. В частині: Знати теоретичні та прикладні засади публічного управління та багаторівневого врядування, основ та технологій прийняття управлінських рішень

ПРН2. В частині: Розв'язувати складні задачі публічного управління та адміністрування, враховуючи вимоги законодавства, виявляти правові колізії та проблеми, розробляти проекти нормативно-правових.

ПРН6. Здійснювати ефективне управління інноваціями, ресурсами, ризиками, проектами, змінами, якістю, застосовувати сучасні моделі, підходи та технології, міжнародний досвід при проектуванні та реорганізації управлінських та загально-організаційних структур.

ПРН7. Уміти розробляти національні/регіональні програмні документи щодо розвитку публічного управління, використовуючи системний аналіз і комплексний підхід, а також методи командної роботи.

ПРН8. В частині: Уміти здійснювати ефективну комунікацію, аргументувати свою позицію, на засадах публічно-приватного партнерства, соціальної відповідальності, правових та етичних норм.

ПРН10. Представляти органи публічного управління й інші організації публічної сфери та презентувати для фахівців і широкого загалу результати їх діяльності.

ПРН11. Розробляти обґрунтовані управлінські рішення з урахуванням питань європейської та євроатлантичної інтеграції, враховувати цілі, наявні законодавчі, часові та ресурсні обмеження, оцінювати політичні, соціальні, економічні та екологічні наслідки варіантів рішень.

ПРН12. Планувати і здійснювати наукові та прикладні дослідження у сфері публічного управління та адміністрування, включаючи аналіз проблематики, постановку цілей і завдань, вибір та використання теоретичних та емпіричних методів дослідження, аналіз його результатів, формулювання обґрунтованих висновків.

ПРН14 (визначено ЗВО-ДУМС). Демонструвати розуміння та сприйняття принципів етичної поведінки, доброчесності та боротьби з проявами корупції.

ПРН15 (визначено ЗВО-ПУСОЗ). Управляти сферою охорони здоров'я в умовах правового режиму воєнного стану, у тому числі збільшення навантаження на систему охорони здоров'я та необхідності надання медичних і немедичних послуг внутрішньо переміщеним особам.

1.2. Природа управління як соціального явища

Управління як об'єктивна реальність є універсальним явищем, притаманним всім суспільствам, країнам, сферам суспільної життєдіяльності на будь-яких етапах людської цивілізації. За часом виникнення управління передують появі перших державних утворень. Уже на етапі виділення сім'ї в межах роду і племені ми спостерігаємо праобразу сучасних функцій управління: турбота про достатню кількість продовольчих запасів, про відтворення і збереження потомства, про безпеку існування сім'ї, роду, племені і т.п. Тобто, основні риси владно-розпорядчої діяльності характерні ще історичним періодам первісної доби, коли основою влади були кровна родинність, традиції, звичаї, вірування племені. Тому генезис управління в соціальних спільнотах розглядається як історичне виокремлення особливого виду діяльності з групової спільної праці людей.

Управління як дія, спрямована на певний процес (об'єкт) з метою забезпечення бажаного перебігу (зміни), і як універсальне явище, притаманне всім системам матеріального світу: технічним, біологічним і соціальним. Схожість процесів управління в цих системах виявила і підтвердила кібернетика, що розробляє загальні принципи створення систем управління.

Таким чином, управління виникає там і тоді, коли з'являється соціальна потреба в ньому. Це означає, що генезис управління в соціальних спільнотах належить розуміти як історично виділений з групової спільної діяльності вид праці. І чим масштабніша спільність людей, які взаємодіють між собою, тим більша соціальна потреба в управлінні, тим більшої соціальної значимості набувають особистісні якості людини, яка виконує цю організуючу діяльність.

Варто розглядати управління і в контексті розуміння суспільного інституту, оскільки останній є: сталим механізмом самоорганізації спільного соціального життя людей, орган управління ними; формою організації і засобом здійснення спільної діяльності людей, що забезпечує стабільне функціонування суспільних відносин.

Відтак, управління – це дія, спрямована на певний процес (об'єкт) з метою забезпечення бажаного перебігу (зміни), і як універсальне явище, що притаманне всім системам матеріального світу: технічним, біологічним і соціальним.

Генезис управління в соціальних спільнотах належить розуміти як вид праці, історично виділений з групової спільної діяльності.

Багатоаспектність такого складного суспільного явища як «управління» зумовлює наявність у спеціальних наукових і навчальних виданнях значної кількості визначень цього поняття. Одночасно привертає увагу те, що вони не є суперечливими. Їх різноманітність залежить від того кута зору, під яким розглядається управління тим чи іншим автором, того аспекту, що при цьому обрано пріоритетним. Тому узагальнення існуючих варіантів визначення поняття «управління» доцільно здійснити за наступними переважаючими підходами: загальним, функціональним, процесуальним та суб'єктно-об'єктним.

Зокрема, в межах загального підходу управління розглядається як: організація діяльності відповідно до вимог об'єктивних законів; наука і практика керівництва організаціями; наука і мистецтво, в якому поєднується об'єктивне й індивідуальне; організація і реалізація цілеспрямованих впливів; організація та координація діяльності з використання ресурсів з метою досягнення бажаного результату; механізм, що реалізує систему інтересів усіх учасників виробництва: суспільних, колективних, індивідуальних.

Щодо функціонального підходу, то його представники визначають управління як: цілеспрямовану координацію суспільного відтворення; планування, організацію, управління персоналом, мотивацію та контроль, цілеспрямований вплив на колективи людей з метою організації та координації їх діяльності в процесі виробництва.

Відповідно, в межах процесуального підходу управління вбачається як: процес діяльності, прийняття і реалізація управлінських рішень; процес або форма діяльності, що передбачає керівництво певною групою людей при орієнтації її на досягнення мети організації.

Прибічники суб'єктно-об'єктного підходу вважають, що управління – це: упорядкування, регулювання будь-якої системи за умов змінювання внутрішнього середовища; цілеспрямована взаємодія між суб'єктом і об'єктом в системі управління виступає елементом організації процесу досягнення мети, вирішення завдань; усвідомлена діяльність людей, спрямована на створення оптимальних умов функціонування об'єкта; діяльність органів і кадрів управління щодо впливу на керований об'єкт за допомогою обраних методів для досягнення поставленої мети.

Відправною точкою для досягнення природи публічного управління, як організації і регулювання державою у взаємодії із самоврядними інститутами суспільного життя, є з'ясування його необхідності, суспільної обумовленості, цільової спрямованості.

Природу публічного управління визначає його особлива соціальна функція, яка спрямована на впорядкування процесів суспільного розвитку в загальних інтересах і регулюється шляхом узгодження різноманітних вимог, потреб і форм діяльності. При цьому державний апарат виступає дійовим механізмом втілення публічної влади і забезпечує здійснення державної політики через систему адміністративних установ.

1.3. Поняття “соціальне управління”, “державне управління” і “публічне управління”, “самоуправління”, “публічне врядування”, “публічне адміністрування”

Соціальне управління, тобто управління в соціальних системах, – це особлива функція, що обумовлена самою природою, об'єктивними потребами спільної комбінованої праці людей і спрямована на встановлення узгодженості між окремими видами робіт та виконання загальних завдань. Соціальне управління є свідомим регулюванням суспільних відносин, цілеспрямованим впливом суб'єкта управління на об'єкт з метою його збереження або переведення у якісно новий стан.

Державне управління (англ. public administration) – це форма і різновид соціального управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами суспільства, яка проявляється у цілеспрямованому, систематичному, практичному, ідеологічному, організаційному впливі на суспільну та приватну життєдіяльність з метою її упорядкування, збереження та переведення у якісно новий стан, що спирається на владну силу.

Із керованості як атрибутивної властивості суспільного життя впливає самоуправління. Самоуправління – автономне функціонування будь-якої організаційної системи, правомірне прийняття нею рішень з внутрішніх проблем, залучення виконавців до розроблення цих рішень.

На відміну від державного управління та самоуправління, природу публічного управління визначає його особлива соціальна функція, яка спрямована на впорядкування процесів суспільного розвитку в загальних інтересах і регулюється шляхом узгодження різноманітних вимог, потреб і форм діяльності. При цьому державний апарат виступає дійовим механізмом втілення публічної влади і забезпечує здійснення державної політики через систему адміністративних установ. Публічне управління – це здійснюваний органами публічної влади безпосередній вплив на процеси суспільного розвитку відповідно до Конституції і законів країни.

Публічне управління (англ. public management) – це галузь практики та теорії, яка включає ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів

державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Відповідно, сутнісні риси публічного управління обумовлені характером самої публічної влади і її різновиду – влади державної. Насамперед це: владний, закріплений правовими нормами характер, витоками якого є державна воля; універсальність, спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення в межах кордонів держави; обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на території держави; легітимність; системність; безперервність, ін.

При цьому публічна влада постає як легальна соціальна влада, що реалізує артикульовані суспільні інтереси певного територіального співтовариства (в межах державних кордонів чи адміністративних одиниць) і функціонує у двох основних формах: державна влада і влада місцевого самоврядування (муніципальна влада). Відповідно публічне адміністрування можна розглядати як нормотворчу і виконавчо-розпорядчу діяльність органів публічної влади.

Система публічного управління – цілісна, організована на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів і методів управління суспільством.

Відправною точкою для досягнення природи публічного управління, як організації і регулювання державою у взаємодії із самоврядними інститутами суспільного життя, є з'ясування його необхідності, суспільної обумовленості, цільової спрямованості.

Адміністрування – управлінська діяльність посадових осіб, що має чітко регламентовані функції. Адміністрування тісно пов'язане з управлінням і означає діяльність управлінця-адміністратора. Тобто, мова про здійснення розпорядницьких, керівних функцій. Адмініструвати означає керувати установою, організацією, підприємством, управляти. Керувати бюрократично, за допомогою наказів і розпоряджень.

Публічне управління та адміністрування є складним явищем, притаманним державі з її розвиненою системою органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Воно спрямоване як на управління суспільними сферами, галузями та різновидами відносин, так і на самоуправління, власний саморозвиток відповідно до потреб суспільства. Дисипативний характер самоорганізації є однією з найважливіших загальних особливостей системи публічного управління та адміністрування.

Іншими найбільш суттєвими загальними особливостями публічного управління та адміністрування як соціальної системи є те, що воно відрізняється від інших таких систем більшою масштабністю, різноманіттям управлінських впливів, монополією на нормативно-правову діяльність, певними унормованими структурами органів влади та управління, специфікою роботи відповідних служб.

Публічне управління за змістом є процесом реалізації публічної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує. Сфери діяльності держави (державне центральне та місцеве управління, місцеве самоврядування) безпосередньо трансформуються в сфери публічного управління. Це розроблення й здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, правове визначення і регулювання відносин в масштабах всього суспільства, формування та реалізація державного та місцевих бюджетів тощо.

Публічне врядування і публічне адміністрування (англ. – government, governance and public administration) – два різновиди управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку.

Сутність публічного врядування можна визначити як систему правил, процесів і поведінки, що впливають на засоби партнерської взаємодії народу, державної влади,

місцевого самоврядування, приватного сектору і громадянського суспільства, особливо такі, як відкритість, участь, підзвітність, ефективність і погодженість.

Публічне адміністрування можна розглядати як нормотворчу і виконавчо-розпорядчу діяльність органів публічної влади. Публічне адміністрування – це технічна складова врядування, що здійснюється на професійній (неполітичній) основі, залучаючи недержавних партнерів для спільного вирішення проблем, що постають у цій сфері управлінської діяльності. Головна відмінність: врядування як діяльність політично-відповідальних посадовців включає в себе ухвалення владних рішень; адміністрування – діяльність професійних управлінців (чиновників, службовців), спрямована на підготовку й організацію виконання рішень.

Дуже важливим аспектом розуміння стану і розвитку публічного управління є врахування його об'єктивних основ, а саме природно-географічних умов, культурно-історичної спадщини та соціально-економічних умов. На непростий шлях становлення публічного управління як окремого виду суспільної діяльності опосередковано вказує той факт, що й досі немає сталого, прийнятого у всьому світі єдиного визначення публічного управління.

1.4. Теорія публічного управління як самостійна галузь наукового знання, її об'єктно-предметне поле і функції.

Теорія публічного управління – це система узагальненого наукового знання про сутність, становлення і розвиток феномену публічного управління.

Предметом теорії публічного управління є закономірності та принципи функціонування системи державно-управлінського та самоврядного впливу на суспільні процеси.

Об'єктом теорії публічного управління є система публічного управління (сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів і методів управління суспільством), в т.ч. державно-управлінські відносини, що – виникають в процесі здійснення публічного управління.

Теорія публічного управління як самостійна галузь наукового знання виконує відповідні функції: гносеологічну, методологічну, соціальну (прикладну), ідеологічну.

Гносеологічна функція – процес пізнання і пояснення сутності, змісту, форм і методів публічного управління, а також, на сьогоднішній день – місцевого самоврядування як процесу, органічно пов'язаного з публічним управлінням.

Методологічна функція – система методів пізнання, що розробляється в науці публічного управління, є водночас складовою частиною методології науки в цілому. Ця функція лише формується, оскільки ще тільки складається пізнавальний арсенал власне науки публічного управління.

Соціальна (прикладна) функція – знання, отримані наукою публічного управління, її методологія використовуються для аналізу і оцінки стану публічно-управлінської системи, прогнозів її розвитку і визначення шляхів удосконалення, забезпечення ефективності публічно-управлінської діяльності.

Ідеологічна функція науки публічного управління полягає насамперед у відображенні і обґрунтуванні ціннісних орієнтацій публічного управління і формуванні в суспільній свідомості настанов щодо позитивного сприйняття державних програм соціально-економічного розвитку, адміністративної реформи, ін. Її конкретним вираженням є, зокрема, ідеологія адміністративної реформи як сукупність філософських, етичних, правових, політичних та інших ідей і поглядів на процес розбудови нової системи державного управління.

Наука публічного управління, як і будь-яка інша галузь наукового знання, має дві сутнісні складові – систему понять і систему методів, завдяки чому вона реалізує свої основні функції.

Поняття як одна з логічних форм мислення дає найбільш глибокі, закріплені в знаннях уявлення про об'єкти зовнішнього світу. Особливе пізнавальне значення поняття полягає в тому, що воно охоплює щось певне, постійне, однозначне за мовним вираженням, загально визнане в явищах, процесах, речах.

Наука публічного управління уже оперує певним набором категорій – фундаментальних понять, що відображають найбільш суттєві, закономірні зв'язки та відносини. Вони складають ту термінологічну основу, за допомогою якої вона опановує дійсність і доводить до суспільства відповідні висновки.

Найбільш суттєві особливості категорій науки публічного управління: категорії публічного управління мають об'єктивний характер; зміст категорій публічного управління має відносний, а не абсолютний характер, оскільки відображає досягнутий рівень пізнання публічно-управлінських явищ і процесів; система категорій публічного управління має історичний характер; система категорій публічного управління відображає основні проблеми державно-управлінських досліджень і зміст навчальної дисципліни «Публічне управління. Багаторівневе врядування».

Незважаючи на відносну «молодість» теорії публічного управління як самостійної галузі наукового знання, вона уже має досить розгалужений категоріально-понятійний каркас. Основними категоріями науки «Публічне управління» є: публічне управління; суб'єкт публічного управління; об'єкт публічного управління; публічно-управлінські відносини; принципи публічного управління; цілі публічного управління; функції публічного управління; форми публічного управління; засоби публічного управління; методи публічного управління.

Якщо знання предмета теорії публічного управління, її категорій, понять надає можливість чітко відповісти на запитання, що вивчає ця наука, то знання методології дозволяє дати відповідь: як наука це робить, за допомогою яких методів і прийомів.

Методологію публічного управління можна визначити як сукупність світоглядних засад і конкретних знань про наукові методи пізнання і зміни реальності, що складають філософсько-теоретичну основу дослідження та практики державного управління – цілеспрямованого впливу держави на процеси суспільного розвитку.

Важливу методологічну функцію виконують принципи, які відображають ступінь осягнення об'єктивних закономірностей, що проявляються в науці і практиці управління суспільним розвитком, зокрема, єдності теорії і практики, об'єктивності, причинності, історизму, ін., теорії і концепції науки державного управління (публічного управління), відповідно до яких визначається понятійний апарат і методи пізнавальної та практичної діяльності.

Методологічна база науки публічного управління включає загальнонаукові методи, характерні як для емпіричного, так і теоретичного рівнів дослідження, а також для обох цих рівнів: методи, характерні для емпіричного рівня: спостереження, порівняння, вимірювання; методи, характерні одночасно для емпіричного і теоретичного рівнів дослідження: абстрагування, аналіз і синтез, індукція і дедукція, моделювання (теоретичне моделювання, експеримент), історичний і логічний методи; методи теоретичного дослідження: сходження від абстрактного до конкретного, ідеалізація, формалізація, аксіоматичний метод...

Емпіричний та теоретичний рівні наукового пізнання органічно взаємопов'язані між собою і обумовлюють один одного в цілісній структурі науково пізнання. Так, спостереження в публічному управлінні – це вихідна точка як наукової діяльності, так і повсякденної практичної творчої роботи. Експеримент – це метод, головним чином, також емпіричного

рівня наукового пізнання. У процесі експерименту явища визначаються за допомогою доцільно обраних чи штучно створених умов, що забезпечують перебіг у чистому вигляді тих процесів, спостереження за якими необхідне для встановлення закономірних зв'язків між явищами і оцінки практикою певних теоретичних моделей.

1.5. Освітня галузь «Публічне управління та адміністрування» і її роль у формуванні національних управлінських кадрів

Постанова Президії ВАК України від 16 листопада 1996 р. № 2/1 – затверджено перелік наукових спеціальностей, в т.ч. і в галузі науки державного управління.

Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 “Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти”. Галузі знань, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти – 07 Управління та адміністрування. Найменування спеціальності – 074 (281) Публічне управління та адміністрування.

Основні завдання освітньої галузі «Публічне управління та адміністрування» – це формування: державницької позиції, патріотизму, готовності відстоювати національні інтереси України; професіоналізму, здатності ефективно діяти в нових умовах, володіти аналітичним мисленням, технологією адміністративної роботи, продукувати нові ідеї, управлінські рішення, соціальні технології; демократизму, високими моральним якостям.

Принципи, на яких функціонує освітня галузь “Управління та адміністрування”:

- забезпечення випереджаючого характеру навчання;
- безперервність і обов’язковий характер професійного навчання кадрів;
- цільова спрямованість навчання на основі збереження державних освітянських стандартів;
- міждисциплінарна підготовка фахівців;
- варіативність підготовки;
- організація освітянського процесу на основі впровадження сучасних навчальних технологій;
- широке використання як вітчизняного, так і зарубіжного досвіду навчання;
- єдине науково-методичне управління і координація практичної діяльності усіх елементів системи.

Державну систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування можна визначити як сукупність: освітньо-професійних і професійних програм підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; вищих навчальних закладів, інститутів і центрів підвищення кваліфікації кадрів; органів управління цією системою.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Дайте визначення понять «державне управління», «публічне управління» і «соціальне управління».
2. Вкажіть сутнісні риси публічного управління.
3. Охарактеризуйте основні категорії публічного управління та вкажіть їх характерні особливості.
4. Охарактеризуйте сутнісні властивості суб’єктів та об’єктів публічного управління.
5. Назвіть основні категорії теорії публічного управління.
6. Дайте визначення об’єкта і предмета науки публічного управління та адміністрування. Охарактеризуйте функції науки публічного управління.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ для опрацювання лекційного матеріалу

Опрацюйте лекційний матеріал та рекомендовані нижче додаткові джерела. При вивченні теоретичних питань належить зосередити увагу на з'ясуванні сутності сучасних теорій і концепцій публічного управління, уточненні категорійно-понятійного апарату теорії публічного управління. Слід також звернути увагу на роль теорії публічного управління на етапі суспільних трансформацій.

При опрацюванні матеріалу необхідно з'ясувати сутність кожного питання, що вивчається, не уникаючи при цьому визначення сутності основних термінів: «управління», «соціальне управління», «публічне управління», «публічне врядування», «категорії публічного управління», «суб'єкт публічного управління!», «об'єкт публічного управління», «наука публічного управління». Для з'ясування їх змісту можна скористатися словниками, довідниками, іншою науковою літературою.

При вивченні матеріалу за підручником, навчальним посібником, роботі із науковою і спеціальною літературою необхідно аналізувати прочитане із прослуханою та законспектованою лекцією, робити логічні висновки, відмічати основні сутнісні положення з метою їх подальшого з'ясування на відповідному практичному занятті.

ДЖЕРЕЛА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

Нормативно-правові акти

1. Деякі питання реформування державного управління України: Стратегія реформування державного управління України до 2021 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>
2. Деякі питання реформування державного управління України: Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
3. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266/ URL: Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти | Кабінет Міністрів України (kmu.gov.ua)

Рекомендована література (міститься у бібліотеці «Одеської політехніки» та Одеській національній науковій бібліотеці)

1. Багаторівневе управління (multilevel governance) регіональним розвитком в Україні: зб. ситуац. завдань для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / уклад. : Л.Л. Приходченко, Н.В. Піроженко, О.В. Дуліна та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 68 с.
2. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. Вісник АПСВТ. 2020. № 3-4. С. 40-47. <https://doi.org/10.33287/11213>
3. Панченко Г.О. Вплив глобалізації та глокалізації на процес реформування системи публічного управління в Україні. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку*. Матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 2020 р.) : у 3 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2020. Т. 2. С. 63-65.

4. Приходченко Л.Л. Принципи багаторівневого врядування і децентралізація влади. Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 11 жов. 2019 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 13-14.
5. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
6. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.
7. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За заг. ред. Приходченко Л.Л. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 134 с.
8. Публічне управління. Багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навчальний посібник / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко : За заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.
9. Popov, M., Prykhodchenko, L., Rovynskyu, Y., Rovynska, K., Kozulina, S. Regulatory and legislative support of management decisions for support of regional development. International Journal of Criminology and Sociology, 2020, 9, p. 2964–2971. <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85099231556&origin=inward&txGid=72685a070786ce9fbc0b9e5cbe817d3a>
10. Prykhodchenko Liudmyla, Lesyk Olena. Theory and practice of strategic priorities of sustainable development implementation of Ukraine: archetypal paradigm / L. Prykhodchenko, O. Lesyk // Public Management. Special edition. 3 (18). 2019 P. 369-382 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2019_3_30
11. Prykhodchenko, L.L., Krupnyk, A.S., Orlova, A.I., Dulina, O.V. Monitoring and evaluation of the implementation process of the state policy to promote the development of civil society in Ukraine. International Journal of Criminology and Sociology, 2020, 9, p. 3023–3032. URL: <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85099215267&origin=inward&txGid=2c869443b7d51ad36a89d5f3b47547b6>

ЛЕКЦІЯ 2

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ІДЕЇ СВІТОВОЇ І ВІТЧИЗНЯНОЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДУМКИ ЯК ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ПИТАННЯ, ЯКІ РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ:

1. Джерела виникнення та етапи становлення адміністративної науки: світові наукові школи управління
2. Державно-управлінська проблематика в українській політичній і філософській думці.
3. Сучасні теорії і концепції публічного управління, їх переосмислення з урахуванням визначених пріоритетів розвитку держави

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

2.1. Джерела виникнення та етапи становлення адміністративної науки: світові наукові школи управління

Становлення теорії державного управління відбувалося в контексті розвитку загальної управлінської думки. Оскільки управління є невід’ємною рисою суспільства, воно і як універсальна теорія існує віддавна. Потужний імпульс осмисленню управління суспільними процесами дав розвиток античної демократії, яка зародилася у Стародавній Греції. Пізніше управлінська думка переживає період застою. Новий поштовх для розвитку теорії управління дає активізація суспільного життя в Європі та Північній Америці в XVII – на початку XVIII століть.

Виникнення теорії державного управління зазвичай пов’язують з науковим напрямом, що сформувався у XVIII ст. в Австрії і Німеччині. Там читали тоді в університетах курс «камеральних» наук, або іншими словами – цикл адміністративних і економічних дисциплін. Камералістика вивчала структуру адміністративних служб, а також шляхи і засоби поліпшення їх роботи.

У кінці XIX ст. розпочинається бурхливий розвиток політичної науки і камералістика занепадає. У цей час епіцентр державно-управлінської думки переміщується до США. Засновником науки державного управління вважають двадцять восьмого президента США В. Вільсона (1856 – 1924 рр.).

Основні положення концепції В. Вільсона були викладені ним у статті «Вивчення адміністрації» (1887). Приводом для неї було прийняття закону Пендлтона (1883), що поклав початок законодавчому оформленню сучасного інституту цивільної служби (civil service).

В. Вільсон і Ф. Дж. Гуднау (перший президент американської асоціації політичної науки) вважали, що законодавство і політичне керівництво визначають основні напрями діяльності адміністрації. Остання ж, реалізуючи політичні рішення і виконуючи закони, підтверджує (демонструє) можливість виконання цих рішень і законів, їх мудрість. Адміністратори не повинні втручатися в політику. Вони лише мають виконувати вказівки, надані політиками. Водночас демократія передбачає контроль з боку політиків за діяльністю адміністраторів.

Німецький соціолог М. Вебер (1864 – 1920) першим здійснює систематизований аналіз державної бюрократії. Свою теорію бюрократії він створює у рамках більш загальної теорії влади («Держава і суспільство», 1921 р.). М. Вебер вважав ідеальним державне управління, побудоване на жорстких принципах бюрократичної ієрархії. В його розумінні, прийняття рішень, боротьба, пристрасті – стихія політика. Політик повинен брати на себе відповідальність за наслідки виданих наказів. Чиновник відповідає за їх компетентне виконання.

Відправною точкою розвитку сучасного управління як науки вважається 1866 рік. Саме в цьому році американський бізнесмен Г. Таун виступив на зборах Американського товариства інженерів-механіків з доповіддю «Інженер як економіст», в якій вперше йшлося про необхідність управління як професійної спеціалізації та наукової дисципліни.

Подальший розвиток наука управління отримує в працях представників різних шкіл науки управління, що сформувалися впродовж усієї історії розвитку науки управління. Здебільшого виділяють сім шкіл управлінської думки,

- школу наукового управління;
- адміністративну або класичну школу;
- школу «людських відносин»;
- школу поведінкових наук (біхевіористичну);

- емпіричну школу (кількісний підхід);
- школу соціальних систем;
- нову школу (охоплює ряд напрямів в сучасній управлінській думці).

Школа наукового управління (Ф.Тейлор, Г.Емерсон, Г. Форд, ін.). Основний акцент робиться на управлінні безпосереднім виробництвом, окремими виробничими операціями та їх ефективністю. Зокрема, Г.Форд розробив теорію управління якістю, застосував стандартизацію та уніфікацію (впровадив абсолютний розподіл праці на конвеєрі), надавав чимало уваги охороні праці та створенню нормальних умов праці, встановив 8-годинний робочий день та мінімальний рівень оплати праці. Він більше тяжів до практики, і був противником надлишкового захоплення організаційними схемами та структурами (праця «Терор машин»).

Адміністративна або класична школа (М. Вебер, А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвік, Д. Муні, Т. Вулсі, ін.). Основна ідея: система управління (державного у т.ч.) – це регламентована ієрархічна організація лінійно-функціонального типу з чітким визначенням функцій для кожної посадової категорії. А. Файоль розподілив весь процес управління на п'ять основних функцій: планування, організація, підбір і розстановка кадрів, керівництво (мотивація), контроль. На базі його вчення було сформульовано і поняття організаційної структури, елементи якої представляють систему взаємозв'язків, серію безперервних взаємопов'язаних дій – функції управління.

«Школа людських відносин» або неокласична школа (Е. Мейо, У. Мерфі, М. Фоллет, ін.). Принципове положення: людські відносини як основний елемент ефективності організації. Головна увага приділялася аналізу психологічних факторів, що сприяють підвищенню продуктивності праці (сфера управління персоналом, міжособистісні стосунки).

Біхевіористична школа (К. Арджирис, Р. Лайкерт, Дж. Стіглер, Д. Макгрегор, Ф. Герцберг). Якщо школа «людських відносин» концентрувала свою увагу переважно на методах налагодження міжособистісних стосунків, то біхевіористична школа зосереджувалась на наданні допомоги працівнику в усвідомленні своїх можливостей. Саме на це мають спрямовуватися зусилля керівника.

Школа «гнучких» (соціальних) систем (Д. Марч, Г. Саймон, А. Етціоні). В даній школі працівник розглядається як соціальна орієнтована істота, потреби якої впливають на середовище в організації, у свою чергу середовище здійснює зворотній вплив на працівника. Представники цієї школи розглядають людину в соціальній групі як один із множини взаємозалежних факторів у складному комплексі соціальних відносин організації. При цьому вважається, що потреби працівника і потреби організації не співпадають, звідси виникають конфлікти, які закладені в самій сутності організації.

Нова школа (Р. Люс, Д. Форстер, А. Голдберг). Розвитку положень цієї школи сприяла поява кібернетики та дослідження операцій, що призвело до побудови математичних моделей для управління запасами, розподілу ресурсів, масового обслуговування, вибору стратегії в умовах невизначеності тощо.

2.2. Державно-управлінська проблематика в українській політичній і філософській думці

Державно-управлінські ідеї сягають своїм корінням в епоху Київської Русі, пов'язані з іменами Іларіона (XI ст.) – першого руського митрополита Київської Русі, Київських князів-реформаторів, видатних політичних діячів насправді європейського масштабу: Володимира Великого (Святого) – (980–1015 рр.), Ярослава Мудрого (бл. 978–1054) і Володимира Мономаха (1053–1125).

Володимир Великий (Святий) – (980–1015 рр.). При ньому вперше на Русі виразно проявляється творча, будівнича роль держави. Сутність і зміст княжіння Володимира Великого відображено в його реформах.

Ярослав Мудрий – (1019 – 1054). «Руська правда» – збірник законів феодального права в період найвищого розквіту Київської Русі, укладений Ярославом Мудрим і доповнений його синами. Це світський пам'ятник права, який мав величезне значення для подальшого розвитку українського, російського, білоруського, а почасти й литовського права.

Володимир Мономах – (1113 – 1125). Особливістю правління цього князя було прагнення уникати внутрішньої соціальної напруженості, завдяки чому він користувався повагою практично у всіх соціальних верств. «Статут» (правовий кодекс) Володимира Мономаха чітко визначав права і обов'язки як вільних, так і підневільних. Своєрідним заповітом урядовцям вважається його «Поучення» синам.

Біля витоків суспільно-політичної і управлінської думки, науки про державу стояли такі видатні вітчизняні мислителі, державні і громадські діячі, як С. Оріховський, Б. Хмельницький, П. Орлик, ін. Акумулювавши найцінніші надбання вітчизняної і світової гуманістичної думки, вони сформулювали відповіді на суспільні виклики, що не втратили актуальності і на сучасному етапі національного державотворення.

Одне з центральних місць у творчості Станіслава Оріховського (1515 – бл. 1567), найвизначнішої постаті серед східнослов'янських гуманістів епохи Відродження, якого у Західній Європі називали «рутенським» (українським) Демосфеном і порівнювали з Цицероном, відводилося обґрунтуванню найбільш доцільного політичного й державного устрою.

Богдан Хмельницький (1595–1657) вперше в історії політичної думки України не лише сформулював ідею створення власної незалежної держави, а й зробив реальну спробу реалізувати її.

Пилип Орлик (1672–1742) був автором (у деяких джерелах – співавтором) одного з найвидатніших політико-правових документів початку XVIII-го століття, що визначив демократичні засади розбудови держави і її механізмів, відомого як «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького» або «Конституція Пилипа Орлика».

Конституція Пилипа Орлика – це втілена в мову правових норм філософія й ідеологія «суспільного договору», а саме: договір між генеральною старшиною і Військом Запорозьким, з одного боку, та новообраним гетьманом – з іншого, про державний устрій України після звільнення її від московського підданства. За Конституцією Гетьман України та його наступники мали б радитися з ними «про цілісність батьківщини, про її загальне добро й про всі публічні справи». До роботи Ради мали також залучатися послы Запорозького Низового війська. Тобто, було окреслено контури такого собі козацького парламенту, що регулярно засідав (на Різдво, Воскресіння та Покрову) і мав законодавчу владу.

Григорій Сковорода (1722–1794) у своїй етико-гуманістичній концепції спеціально не окреслював свого суспільного ідеалу, в той же час він вважав, що такі проблеми, як рівність і свобода є проблемами природної відповідності. За Г. Сковородою, ідеальним мав би бути суспільний лад, який би спирався на компроміс. Шлях до цього ідеалу має пролягати не

стільки через всебічний розвиток особи, скільки через самообмеження, самовідмову, аскетизм.

Упродовж XVIII–XIX ст. вітчизняна суспільно-політична думка розвивалася як в загальноєвропейському, так і загальноросійському контекстах. В Росії, починаючи з введення Петром I знаменитої «Табелі про ранги», увага зосереджувалася на спробах підвищити традиційно низьку ефективність державного апарату. Цікавою у цьому плані є програма раціоналізації державної служби, запропонована М. Сперанським (1772–1839). Він обґрунтовував, зокрема, необхідність зламати систему вислуги років, закладену в «Табелі про ранги», і ввести освіту і професійні якості чиновника як критерії його професійного росту.

Найбільш цікаві та оригінальні ідеї з'являються в другій половині XIX - на початку XX ст. у працях представників так званої державної (державницької) школи (С. Соловйов, К. Кавелін, Б. Чичерін, О. Градовський, В. Сергієвич, В. Ключевський, П. Мілюков). Її основна теоретична проблема – співвідношення суспільства і держави в російській історії на різних її етапах. В рамках цієї школи була теоретично обґрунтована концепція закріпачення і розкріпачення державою різних верств населення.

Вагомий внесок у науку про державу і розбудову її механізмів українські автори зробили на межі XIX–XX ст. Насамперед це філософ й історик, видатний теоретик і методолог права, прихильник теорії правової держави Богдан Кістяківський (1868–1920 рр.). Розвиваючи класичну ідею солідаризму, він вважав завданням держави досягнення загального блага і справедливості. Згідно з ідеєю справедливості, кожній людині має бути гарантоване право на гідне існування. Необхідність створення соборної Української держави, її владних механізмів отримала теоретичне обґрунтування у працях політика і публіциста Ю. Бачинського (1870–1940). Проблеми історії і практики розбудови публічної влади в Україні знайшли ґрунтовне висвітлення у працях М. Грушевського (1866–1934), В. Винниченка (1880–1951), С. Дністрянського (1870–1935), М. Драгоманова (1841–1895), В. Липинського (1882–1931), інших відомих вчених і державних діячів того часу.

Відомий історик М. Костомаров (1817–1885) – один з ідеологів «Кирило-Мефодіївського товариства» вважав, що основою слов'янської федерації народів мав стати республіканський устрій, де влада буде виборною, змінною і підзвітною народним зборам. Водночас, М. Костомаров визначав хиби демократичного устрою, бо, навіть, демократія, вважав він, не дає гарантій перед свавіллям влади «багатьох царків».

І. Франко (1856–1916) критикував лібералізм за формалізм у дотриманні права, не захоплювався він і марксистським баченням демократії. У статті «Що таке поступ?», критикуючи марксистську концепцію народної держави, він стверджував, що влада такої держави «налягала б страшенним тягарем на життя кожного поодинокого чоловіка... Народна держава стала би величезною народною тюрмою».

В. Липинський (1882–1931 рр.) у доктрині, викладеній в книзі «Листи до братів-хліборобів» виступає прихильником ідеї спадкової монархії в особі гетьмана. Парламентаризм за однопалатної системи із загальним виборчим правом, в тлумаченні В. Липинського, є формою правління буржуазної демократії чужої за духом та інтересами соціальної спільноти хліборобів в аграрній країні. В. Липинський виходив із твердження, що жодна нація не починала і не могла почати свого існування з демократії. Виділивши три типи політичної влади, з яких він виводив стільки ж типів політичних режимів: демократичний, охлократичний та класократичний (аристократичний), В. Липинський зазначав, що демократичні нації можуть існувати лише на основі попереднього правління власних класократичних чи охлократичних аристократій.

Оскільки в національно-державницькому напрямку української політичної думки XX ст. основою став націоналізм, який започаткував М. Міхновський, а розвинув і абсолютизував

Д. Донцов (1883-1873), розвиток традицій демократичного врядування в українській суспільно-політичній думці переживає певний занепад. Те ж саме стосується й тоталітарного СРСР, де не могло бути жодних легальних течій незалежної політичної думки, а всі опозиційні політичні ідеї зливалися в одне русло дисидентської публіцистики, що з'являється в Україні у 60-х роках.

Крім того, у другій половині XIX ст. – на початку XX ст. розробляються проекти конституцій, центральною ідеєю яких є федералізація Російської імперії і визначення статусу та засад України як її складової частини. Концентровано цей підхід знайшов відображення в конституційних проектах М. Драгоманова і М. Грушевського.

Конституційний проект М. Драгоманова (викладений у 1884 у роботі «Вільний союз – «Вільна спілка»). Саме людина для мислителя – основа основ соціального устрою, найвища цінність, гарантами прав якої може бути лише вільна самоврядна асоціація (громада).

Конституційний проект М. Грушевського (викладений вченим у травні 1905 у статті «Конституційне питання і українство в Росії»), базується на двох основних принципах: репрезентаційний уряд і широка національно-територіальна децентралізація. Національно-територіальні сейми з урядами місцевого самоврядування мали б стати основними складовими частинами держави, а центральний парламент обирали б непрямо і він ділив би повноваження уряду з місцевими владами.

3-поміж учених української діаспори почесне місце в розвитку ідеї демократизму в українській суспільно-політичній думці належить відомому історикові й політологові Івану Лисяку-Рудницькому (1919–1984), який у працях «Між історією і політикою», «Нариси з історії нової України» та інших творах учений послідовно відстоював самостійницьку ідею побудови незалежної української держави на засадах плюралістичної демократії і верховенства закону.

На початку XX ст. О. Богданов (Малиновський) (1873-1928 рр.) випередив деякі ідеї сучасної теорії систем. У своїй фундаментальній праці «Загальна організаційна наука (тектологія)» (1913-1917 рр.) він довів можливість високого рівня узагальнення різноманітних структурних відносин, що, у свою чергу, відкривало можливість використання кількісних методів при вирішенні організаційних завдань. У філософському плані тектологія опирається на монізм. В своїй праці «Емпіріомонізм» О. Богданов багато розмірковує про значення ідей для підвищення соціальної енергії людей, планомірності та організованості людської діяльності.

На першому етапі будівництва соціалізму в СРСР було поставлено завдання широкого вивчення і впровадження в діяльність державного апарату ідей наукового менеджменту. Було створено ряд науково-дослідних інститутів і лабораторій, що займалися вивченням наукової організації праці і управління. В 30-ті роки ці дослідження були призупинені, а згодом припинені зовсім. У повоєнні роки державне управління вивчалось, як правило, в межах адміністративного права. Це не забезпечувало розгляду власне державно-управлінських проблем, зокрема, технології державно-управлінської діяльності.

70-80-ті роки можна назвати періодом певною мірою повернення до кращих вітчизняних та зарубіжних державно-управлінських ідей. Достатньо успішними ці спроби були в межах загальної теорії управління на основі системного підходу. Однак вивести теорію державного управління за межі юридичної науки (навіть як розділ соціології чи політології) так і не вдалося.

2.3. Сучасні теорії і концепції публічного управління, їх переосмислення з урахуванням визначених пріоритетів розвитку держави

Починаючи з кінця XX ст. формуються теорії і концепції, що відображають найновіші тенденції у розвитку галузі науки державного (і ширше – публічного) управління: концепції New public management і «Governance», нова інституціональна теорія, мережева концепція державного управління і політики, синергетичний підхід в державному управлінні, ін.

New public Management (Новий державний менеджмент) – переосмисленні теорії державного управління на основі концептуальних засад менеджменту як управління бізнесом у ринковій економіці;

«Governance» (Новий спосіб управління) – самоорганізація міжорганізаційних мереж, що характеризуються взаємозалежністю, обміном ресурсами, правилами гри і значною автономністю від держави);

New Public Governance (NPG новий спосіб управління «упорядкування», «врядування») – передбачає подвійний плюралізм, в межах якого взаємодія між взаємопов'язаними суб'єктами в політиці відбувається в процесах обміну та співпраці при виробленні публічної політики, поєднується з наданням публічних послуг;

Neo-Weberian State (NWS – нововеберівська держава або ж держава у відповідності до оновленого вчення М. Вебера) передбачає модернізацію державного апарату, в результаті чого останній стає професійним, ефективним, більш відповідальним перед громадянами (так звана раціональна бюрократія нової якості);

Концепція політичних (соціальних) мереж (policy network) ґрунтується на врахуванні комунікативних процесів постіндустріального суспільства і демократичної практики сучасних держав, реконструює відносини між державною владою і сучасним суспільством, між управлінням і політикою;

Digital-Era Governance (врядування інформаційної (цифрової) ери) ґрунтується на мережевих технологіях, передбачає інтеграцію фрагментарних та розрізнених управлінських структур із застосуванням новітніх технологій; максимальне спрощення відносин між органами влади та їх клієнтами, використання цифрових технологій для уникнення невиправданих рішень, дублювання повноважень; широке впровадження інформаційних технологій для «перетворення» органу влади в його веб-сайт.

В основу концепції демократичного врядування покладено нове розуміння сутності держави як основного політичного інституту суспільства, утворюваного суспільством задля свого збереження і подальшого поступу. Характеристики концепції демократичного врядування: участь громадян; верховенство права; прозорість; чутливість; партнерська взаємодія; орієнтація на згоду; справедливість; результативність і дієвість; підзвітність; відповідальність; стратегічне бачення.

Концепція демократичного врядування органічно пов'язана з концепцією громадянського суспільства та концепцією трьох основних секторів, що утворюють сучасне суспільство: публічним, корпоративним або бізнес-сектором, громадським. Перший сектор (публічний) – сукупність інститутів державної влади і органів (інститутів) місцевого самоврядування, що зв'язані системою відносин влади, підпорядкування, а також горизонтальних зв'язків (горизонтальних – головним чином між органами державної влади і органами місцевого самоврядування). Другий сектор (корпоративний або бізнес-сектор) – сфера приватного підприємництва, у якому відношення будуються на принципах ринкової економіки і регулюються горизонтальними громадянсько-правовими зв'язками в межах, встановлених державою. Визначальною метою бізнес-сектора є отримання прибутку. Третій сектор (громадський), його часто називають власне громадянським суспільством. Його

утворюють численні об'єднання і асоціації громадян і юридичних осіб, для яких отримання прибутку не є основною метою.

Нова інституціональна теорія. Термін «нова інституціональна концепція» вперше вжив О. Уільямсон (Ринки ієрархії, 1975). Нова інституціональна теорія вважається одним з найперспективніших напрямів у дослідженні державного управління і політики. Вона акцентує увагу на дотриманні норми як результату індивідуального раціонального вибору. Відповідно, норми не жорсткий детермінант вибору (як у теорії суспільного вибору), а ключова передумова взаємної інтерпретації (узгодження) інтересів і намірів індивідів (суб'єктів суспільного процесу), а отже передумова ефективної координації соціальних взаємодій.

Синергетичний підхід. Синергетика виникає в 70-і роки XX ст. і формується як міждисциплінарний напрям у науковому знанні та сприяє становленню синергетичного (постнекласичного) стилю наукового мислення. Термін «синергетика» складається із двох частин: «сі» – спільна дія; «енергіям» – активність. Синергетика (термін запропонований німецьким фізиком Г.Хакеном, дослівний переклад – «Теорія спільної дії») досліджує загальні принципи і закони розвитку систем, здатних до самоорганізації. Причому – систем різних рівнів матерії. Тому точніша назва – наука про самоорганізацію (в англомовних країнах «нелінійна наука»).

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Якими є основні джерела виникнення та етапи становлення адміністративної науки?
2. Витоки вітчизняної суспільно-політичної і управлінської думки.
3. В чому полягає сутність концепції раціональної бюрократії М. Вебера?
4. Назвіть сучасні теорії і концепції державного (публічного) управління.
5. Які характеристики мають бути притаманні державному управлінню відповідно до концепції демократичного врядування?
6. На яких засадах ґрунтується концепція «спроможності держави»?
7. Розкрийте сутність концепції демократичного врядування і перспективи її впровадження.
8. Охарактеризуйте коротко (за основними здобутками) кожен із шкіл управління.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ для опрацювання лекційного матеріалу

Опрацюйте лекційний матеріал та рекомендовані нижче додаткові джерела. При вивченні теоретичних питань належить зосередити увагу на з'ясуванні основних джерел виникнення та етапів становлення адміністративної науки, сутності сучасних теорій і концепцій публічного управління. Слід також звернути увагу на те, яким чином розглядається державно-управлінська проблематика в українській політичній і філософській думці.

При опрацюванні матеріалу необхідно з'ясувати сутність кожного питання, що вивчається, не уникаючи при цьому визначення сутності основних термінів: «школа публічного управління», «концепція публічного управління», «концепція демократичного врядування». Для з'ясування їх змісту можна скористатися словниками, довідниками, іншою науковою літературою.

При вивченні матеріалу за підручником, навчальним посібником, роботі із науковою і спеціальною літературою необхідно аналізувати прочитане із прослуханою та законспектованою лекцією, робити логічні висновки, відмічати основні сутнісні положення з метою їх подальшого з'ясування на відповідному практичному занятті.

ДЖЕРЕЛА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

Нормативно-правові акти

1. Деякі питання реформування державного управління України. Розпорядження КМУ від 21 липня 2021 р. № 831-р.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

Рекомендована література (міститься у бібліотеці «Одеської політехніки» та Одеській національній науковій бібліотеці)

1. Багаторівневе управління (multilevel governance) регіональним розвитком в Україні: зб. ситуац. завдань для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / уклад. : Л.Л. Приходченко, Н.В. Піроженко, О.В. Дуліна та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 68 с.
2. Корнієвський С. Методологія публічного управління з дослідження політики регіонального розвитку: наук. розробка / Державне управління та місцеве самоврядування, 2021, вип. 1(48). С.6 – 14. D--izdat-izdat-maket-2020-Maket.mdi (dbuapa.dp.ua)
3. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
4. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.
5. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За заг. ред. Приходченко Л.Л. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 134 с.
6. Публічне управління. Багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навчальний посібник / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко : За заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.
7. Popov, M., Prykhodchenko, L., Rovynskyu, Y., Rovynska, K., Kozulina, S. Regulatory and legislative support of management decisions for support of regional development. International Journal of Criminology and Sociology, 2020, 9, p. 2964–2971.
<https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85099231556&origin=inward&txGid=72685a070786ce9fbc0b9e5cbe817d3a>
8. Prykhodchenko Liudmyla, Lesyk Olena. Theory and practice of strategic priorities of sustainable development implementation of Ukraine: archetypal paradigm / L. Prykhodchenko, O. Lesyk // Public Management. Special edition. 3 (18). 2019 P. 369-382 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2019_3_30

ЛЕКЦІЯ 3

ЗАКОНОМІРНОСТІ І ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ПИТАННЯ, ЯКІ РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ:

1. Поняття «закономірності», «принципи», «універсальні принципи» і «принципи публічного управління».
2. Класифікація принципів публічного управління і особливості їх застосування.
3. Принципи демократичного врядування.
4. Взаємозв'язок застосування законів, закономірностей та принципів публічного управління у процесі розбудови сучасної системи публічної влади і управління в Україні.

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

3.1. Поняття «закономірності», «принципи», «універсальні принципи» і «принципи публічного управління»

Закони та закономірності управління відображають найбільш важливі, необхідні, сталі та повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їх природу, сутність та внутрішній зміст.

Так, під законами розумітимемо об'єктивно існуючий, постійний і необхідний взаємозв'язок між предметами, явищами або процесами, який впливає з їх внутрішньої сутності, характеризує перебіг певних процесів у суспільстві та є виявом певної закономірності. Закони характеризуються більш високим рівнем абстрагування від реальної дійсності, тобто безпосередньо самого явища, вони мають більш загальний вигляд і визначають орієнтацію розвитку будь-яких видів соціального управління, головним з яких є державне управління.

До основних законів управління відносять:

1) Єдність (чи цілісність) системи управління. Стійкість внутрішніх зв'язків системи при зміні стану зовнішнього середовища, тобто такі зв'язки між елементами системи, які зберігають її цілісність протягом тривалих періодів зміни стану системи. Найбільше значення мають такі прояви єдності системи: принципів управління для всіх ланок та ступенів системи управління; організаційних форм елементів системи; основних функцій управління; методів управління, складу та послідовності етапів процесу управління, його ознак (безперервності, періодичності, узгодженості).

2) Пропорційність суб'єкта і об'єкта управління. Раціональна відповідність між елементами системи – управлінською та керованою підсистемами; спроможність суб'єкта за своїм потенціалом та організаційно-технічним забезпеченням оперативно виконувати функціональні завдання, враховуючи зміни у стані об'єкта.

3) Поєднання централізації та децентралізації. Доцільна відповідність потребам суспільства функціональної відповідальності різних рівнів управління: централізація – безперервна, постійно діюча та достатньо стійка підлеглисть кожної ланки вищим органам управління; децентралізація – самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, в суттєвому.

4) Співвідношення керуючої та керованої підсистем. Реформування якісних та кількісних характеристик керуючої системи відповідно до зміни об'єкта управління на кожному етапі розвитку держави, застосування ефективних організаційних форм управління, науково обґрунтованих нормативів.

Закономірності (закони) публічного управління – це виявлені і описані у науковій теорії сутнісні, необхідні і такі, що повторюються, форми взаємозв'язку між суб'єктом і об'єктом управління, між управлінською системою і соціальним середовищем, а також між

державою в цілому і її органами. Закономірності управління більшою мірою враховують обставини реальної діяльності, тому частіше всього вони набувають характеру об'єктивно зумовлених загальних тенденцій. В теорії управління закономірності поділяються на загальні та специфічні. Серед закономірностей, що проявляються у публічному управлінні, варто вказати на наступні: цілісності системи публічного управління; стабільності; ієрархічності; комунікативності; історичності; еквіфінальності; ефективності (Таблиця 3.1.)

Таблиця 3.1 – Сутність та практика застосування закономірностей публічного управління

Закономірність	Сутність	Практика застосування
Цілісність системи	Полягає у виникненні в системі нових інтегративних якостей, які не властиві компонентам, що утворюють цю систему.	Проявляється при структуруванні цілей, завдань, функцій організацій та побудові ієрархічних структур управління ними. Можливий практичний прояв: здійснення масштабних проєктів внаслідок об'єднання зусиль низки організацій, кожній з яких це не під силу.
Цілеспрямованість	Потреба в певній діяльності → ціль → функція → структура управління.	Ця закономірність проявляється в тому, що обрана стратегія має визначати структуру управління. Якщо стратегія держави змінюється, то відповідно, доцільно створювати нову структуру публічного управління, що найкраще б відповідала цій стратегії.
Ієрархічність	На кожному рівні ієрархії виникають властивості, які не можуть бути виведені як сума властивостей відповідних елементів нижчого рівня.	В процесі визначення певної головної мети можна отримати її різні ієрархічні структури управління.
Комунікативність	Всі елементи структури не ізольовані від навколишнього середовища і пов'язані з ним множиною комунікацій, які слід враховувати в процесах управління та прийняття управлінських рішень.	Зв'язок вузлів управління, які належать певній організації та інших, серед яких можуть бути організації того ж самого рівня, або вищого/нижчого рівня.
Історичний	Полягає в тому, що будь-яка система не лише функціонує, але й розвивається, проходячи етапи циклічно-фінитного розквіту або неперервного перетворення	Врахування особливостей процесу розвитку соціальних систем, зокрема державотворення, при здійсненні публічного управління, прийнятті та реалізації певних державно-управлінських рішень.
Еквіфінальність	Здатність відкритих систем досягнення певного стану, який не залежить від вихідних умов і визначається виключно параметрами системи.	Вибір для держави та системи управління таких цілей, які на даний момент не мають достатніх ресурсних потужностей та необхідних умов для досягнення, але можуть їх мати внаслідок певних управлінських процесів.
Стабільність організацій	Проявляється в залежності оптимальності рішень від ступеня стабільності системи, і саме ця стабільність пов'язана оберненим відношенням зі складністю системи.	Спрощення системи публічного управління та окремих її елементів, зменшення кількості зв'язків між структурними елементами збільшує її стійкість та підвищує можливий рівень раціональності державно-управлінських рішень

Закономірні зв'язки і взаємозалежності відображаються у відповідних принципах державного управління.

Принципи як поняття теорії управління зумовлюються певними законами і одночасно відображають сутність та реальність процесів управління. Вони є результатом наукового пізнання, формуються людьми, їх склад і зміст залежать від ступеню дослідженості закономірностей та управлінських відносин. Безпосередньо на практиці принципи набувають конкретного характеру вимог, якими належить керуватися в управлінській діяльності.

3.2. Класифікація принципів публічного управління і особливості їх застосування

Згідно систематизації принципи публічного управління, розподіляються, виходячи із їхньої спрямованості на ті чи інші види діяльності: загальні (загальносистемні, універсальні); організаційно-технологічні (структурні); часткові (окремі).

Загальні чи загальносистемні принципи розкривають змістовну і загальноцільову спрямованість державного управління. Загальні принципи поділяються на: соціально-ціннісні: гуманізму; законності; демократизму; соціальної орієнтованості (відповідальності); прозорості; відкритості; ін.; соціально-функціональні: системності, об'єктивності, наукової обґрунтованості, правової впорядкованості, казуальності, розподілу владних повноважень, відповідності управлінських впливів об'єктивним потребам і запитам об'єкта, поєднання загальних та локальних інтересів, зворотного зв'язку, ресурсозбереження, ін.

На основі організаційно-технологічних (структурних) принципів здійснюється організаційно-розпорядча і адміністративно-виконавча діяльність, розбудовується організаційно-функціональна структура публічного управління.

Спеціалізовані або ж часткові принципи публічного управління, які застосовуються у різних підсистемах публічного управління (наприклад, принципи підбору кадрів); діяльності держави в конкретних сферах суспільного життя (Таблиця 3.2.)

Таблиця 3.2 – Класифікація принципів публічного управління

Класифікація принципів публічного управління						
Загальні		Структурні				Часткові
Соціально-ціннісні принципи	Соціально-функціональні принципи	Структурно-цільові принципи	Структурно-функціональні принципи	Структурно-організаційні принципи	Структурно-процесуальні принципи	
Гуманізм; Законність; Демократизм (участь громадян, підконтрольність суспільству); Соціальна орієнтованість (відповідальність) Прозорість; Відкритість; Підконтрольності	Системність; Наукова обґрунтованість; Об'єктивність; Правова впорядкованість; Казуальність (причинність) Розподіл владних повноважень; Відповідність управлінських впливів об'єктивним потребам і запитам об'єкта; Поєднання загальних та локальних інтересів ресурсозбереження імовірності зворотного зв'язку, ін.	Узгодженість цілей державного управління між собою, їх несуперечливість; Взаємодоповнюваність цілей; Підпорядкованість часткових, локальних цілей загальним; Послідовність в русі щодо досягнення усієї сукупності цілей, представлених у дереві цілей; Розподіл цілей по функціях державного управління і функціях державних органів, ін.	Самодостатність; Диференціація функцій і їх правового закріплення в компетенції відповідних органів; Поєднання централізації і децентралізації; Субсидіарність; Сумісність однопорядкових функцій у межах одного органу і функцій цього органу з функціями інших органів у межах відповідної підсистеми; Концентрація управлінських функцій	Єдність системи державної влади; Територіально-галузева обумовленість організаційних структур; Багатоманітність організаційних зв'язків; Ступінь свободи рішення; Поєднання колегіальності і єдиноначальності; Лінійно-функціональний, ін.	Відповідність елементів (методів, форм, стадій) управлінських органів державної влади їх функціям і організації; Інформаційна достатність; Релевантність інформації; Конкретизація управлінської діяльності і особистої відповідальності Стимулювання раціональної і ефективної управлінської діяльності, ін.	Точно сформульовані ідеї і цілі; Здоровий глузд; Компетентна консультація; Дисципліна; Справедливе ставлення до персоналу; Швидкий, надійний, повний, точний і постійний облік; Диспетчеризація; Норми і розклади; Належні умови; Нормування операцій; Писані стандартні інструкції; Винагорода за продуктивність.

Має значення не тільки знання принципів, а й уміння їх застосовувати. Важливо враховувати, як мінімум, три моменти:

- 1) не можна застосовувати той чи інший принцип взагалі, кожен раз потрібно враховувати своєрідність місця і процесу;
- 2) ефективність досягається завдяки сукупному застосуванню принципів;
- 3) принципи державного управління застосовуються одночасно, в межах їх системи і як система, тобто у взаємозв'язку.

Оволодіння принципами і постійна опора на них, доведене до автоматизму використання їх у повсякденній діяльності є однією з сутнісних ознак професійності управління. Так, керівник, приймаючи рішення за принципом зворотного зв'язку, не задумуючись повинен звернути увагу на достатність інформації.

Очевидним є використання в комплексі (системно) таких принципів як розподіл владних повноважень, поєднання централізації і децентралізації і субсидіарності.

Принцип субсидіарності передбачає: рішення у державі приймаються на нижчому можливому рівні; верхні ланки управління мають вдаватися до будь-яких дій тільки у тому разі, якщо ці дії будуть ефективніші за відповідні дії нижчих ланок. У Європі ідеї субсидіарності мають давню історію і пов'язані з католицькою традицією, згідно якої суспільство має втручатись у справи людини, тільки коли дії родини та регіональної релігійної громади виявляються неефективними. Відтак, розподіл повноважень здійснюється за принципом – забрати на вищий рівень вирішення тільки тих проблем, які не в змозі вирішувати орган державної влади нижчого рівня чи орган місцевого самоврядування.

Особливість застосування принципів публічного управління визначається специфікою об'єкта та суб'єкта управління, що полягає, зокрема, у такому: масштабність і складність суспільства як об'єкта; пріоритет національних інтересів в діяльності суб'єкта; значний вплив зовнішнього середовища; підвищені вимоги до раціональності рішень суб'єкта; критерії результативності, що мають переважно правовий та соціальний характер; діяльність суб'єкта за принципом «дозволено лише те, що законодавчо визначено»; специфіка системи добору персоналу; відкритість («прозорість») державно-управлінських процесів, участь у них громадян.

Системне застосування принципів, дотримання зазначених вимог є однією з умов раціональності, конструктивності і ефективності публічного управління.

3.3. Принципи демократичного врядування

Принципи демократичного врядування. Настанови з доброго/належного врядування, як і критерії «ефективності врядування» та принципи, сформульовані Комісією Європейського Союзу, Світовим банком та Організацією Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР) різняться між собою в тій мірі, в якій увага зосереджується на тих чи інших ключових чинниках.

Зокрема, принципами «ефективного врядування» визначеними ОЕСР є: верховенства права; відкритість і прозорість діяльності демократичних інституцій; чесність і рівність, що стосуються громадян, в т.ч. і надання консультативних послуг та участі в ухваленні рішень; результативність та ефективність послуг; ясність, прозорість та можливість застосування на практиці законів і правових регулювань; сталість і цілісність у формуванні політики; високі етичні стандарти поведінки.

Принципи ефективного демократичного управління на місцевому рівні: чесне проведення виборів, репрезентативність та участь; відповідність вимогам та очікуванням громадян; ефективність та результативність; відкритість та прозорість; верховенство права;

етична поведінка; компетентність та потенціал; інноваційність та відкритість до змін; сталий розвиток та спрямованість на тривалі результати; раціональне управління фінансами; права людини, культурна багатогранність та соціальна взаємодія; відповідальність.

Демократичне врядування приводить до зміни базису соціально-економічної та політико-ідеологічної формації демократичного розвитку суспільства, а це, у свою чергу, дає змогу проаналізувати його окремі етичні принципи.

Серед загальних етичних принципів є ціла низка принципів, які відносяться і до демократичного врядування: доброзичливість; поважність; коректність; ввічливість; стриманість; толерантність до протилежної точки зору; тактовність; законслухняність; чесність та відповідальність; конструктивний підхід до вирішення проблем; пунктуальність та обов'язковість; повага до кожного члена колективу; керування здоровим глуздом, нормами і традиціями поведінки згідно з критеріями суспільної моралі; пріоритетність інтересів суспільства; визнання порядності, моральності, людської гідності, найбільш вагомими пріоритетними цінностями.

Проте втілення етичних принципів демократичного врядування на сучасному етапі ускладнюється загальним рівнем моральної свідомості в українському суспільстві, де і досі домінуючим залишається стереотип сприйняття моралі та етики як абстракції. Це з одного боку. З іншого, неналежна організація праці (особливо планування робочого часу) та кадрова політика (добір кадрів, умови проходження служби, перспективи кар'єрного зростання тощо) не сприяють дотриманню принципів етики демократичного врядування. Все вищевказане обумовлює ставлення до етичних принципів демократичного врядування як вторинного явища. Хоча у дійсності саме на етичних принципах будується повноцінна система демократичного врядування та адміністративна спроможність національної системи державного управління, які відповідали б європейським стандартам та кращим вітчизняним управлінським традиціям і вимогам.

Європейські стандарти ефективності та етичності впроваджуються в громадах України вже давно, разом з тим, видається, що для вітчизняного досвіду було б корисним вивчення можливості адаптації моделі «6 принципів доброго управління» Польщі: прозорості, нетерпимості до корупції, громадської співучасті, фаховості, передбачуваності та звітності у публічному управлінні органів місцевого самоврядування. А також питання запровадження інформаційних карток з описом послуг та етичного кодексу службовця. Їх аналіз показує, що застосування вказаних принципів достатньо комплексно вирішують питання підвищення ефективності органів публічної влади.

Під час врахування особливостей впровадження етичних принципів демократичного врядування потрібно виходити з того, що вони мають бути дієвими, забезпечувати належну роботу органів публічної влади та їх підзвітність, виступати в ролі системи стримувань і противаг, яка гарантує узгодження та досягнення певних цілей, забезпечувати проведення прозорої політики і звітування перед суспільством. І як показує практика, – принципи ефективності і професіоналізму як основоположні принципи демократичного врядування є взаємообумовленими, взаємозалежними і взаємовпливаючими.

3.4. Взаємозв'язок застосування законів, закономірностей та принципів публічного управління у процесі розбудови сучасної системи публічної влади і управління в Україні

Знання закономірностей і принципів є вкрай необхідним, оскільки: створює в будь-якій певній ситуації вихідні умови наукового пізнання; є засобом обґрунтування та розвитку знань, зокрема виявлення нових закономірностей та формулювання (визначення) принципів; надає управлінню характер науково обґрунтованого процесу та забезпечує його ефективність; є ознакою кваліфікації фахівця у відповідній сфері діяльності, його культури.

У Таблиці 3.3 подано приклади взаємозв'язків між законами, принципами управління і принципами публічного управління.

Таблиця 3.3 – Взаємозв'язок законів і принципів управління

Законодавство управління	Принципи управління	Принципи державного управління
Єдність системи управління	Наявність взаємопов'язаної системи узагальнених формальних правил та стандартів; Повний контроль та облік; Регулювання процесів; Єдність дій;	Об'єктивність із позиції додержання законів; Правове регулювання управлінської діяльності; Відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям
Поєднання централізації та децентралізації	Розподіл відповідальності між керівниками та виконавцями; Забезпечення належних умов; Безпосередня участь у роботі на всіх етапах як вимога узгодженої роботи; Доцільна самостійність підлеглих.	Територіально-галузева організація управління; Делегування повноважень і відповідальності; Поєднання єдиноначальності та колегіальності
Взаємозалежність об'єкта і суб'єкта управління	Складання стандартів та тарифів; Забезпечення належних умов; Єдиноначальність; Підпорядкованість власних інтересів загальним; Зворотній зв'язок; Корпоративний дух; Лояльність до робітників; Комунікації; Якість особистої роботи	Відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку; Відповідність інтересам народу; Різноманітність спеціальних функцій; Орієнтація на постійне оновлення; Ураховування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень; Публічності; Демократизму
Розподіл управлінської праці	Ієрархічність рівнів управління; Здійснення найму на роботу у суворій відповідності до кваліфікаційних вимог; Наукових професійний добір та навчання працівників; Залучення спеціалістів; Стандартизація операцій; Обов'язкове визначення частки кожного в результатах роботи	Розмежування повноваження повноважень між суб'єктами державного управління по горизонталі та вертикалі; Розподіл та закріплення функцій правовим нормам; Сумісність функцій органів державного управління; Комбінування суміжних функцій у межах одного органу; Багатоманітність організаційних зв'язків
Відповідність повноважень і відповідальності	Повний контроль та облік; Забезпечення належних умов; Стандартизація операцій; Єдиноначальність; Порядок; Якість особистої роботи	Співвідносність влади та державного управління; Делегування повноважень і відповідальності; Конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності
Цілеспрямованість побудови і функціонування системи управління	Чітко сформульовані цілі; Підпорядкованість власних цілей загальним; Своєчасність реакцій на зміни в навколишньому середовищі	Підпорядкованість локальних цілей загальній меті; Суперечність цілей; Взаємодоповнення цілей; Послідовність у досягненні всієї сукупності цілей

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Як співвідносяться поняття «законодавство» та «закономірності публічного управління». Вкажіть на суттєві відмінності між ними.
2. Охарактеризуйте основні закони управління.
3. Які закономірності проявляються у публічному управлінні?
4. Як взаємопов'язані між собою закони, закономірності та принципи публічного управління?
5. Дайте характеристику призначення загальних, організаційно-технологічних та спеціалізованих принципів.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ для опрацювання лекційного матеріалу

Опрацюйте лекційний матеріал та рекомендовані нижче додаткові джерела.

При вивченні теоретичних питань належить зосередити увагу на з'ясуванні того, яким чином забезпечується взаємозв'язок застосування законів, закономірностей та принципів публічного управління у процесі розбудови сучасної системи публічної влади і управління в Україні. Слід також звернути увагу на різноманітність у підходах класифікації принципів публічного управління..

При опрацюванні матеріалу необхідно з'ясувати сутність кожного питання, що вивчається, не уникаючи при цьому визначення сутності основних термінів: «закономірності», «принципи», «універсальні принципи» і «принципи публічного управління». Для з'ясування їх змісту можна скористатися словниками, довідниками, іншою науковою літературою.

При вивченні матеріалу за підручником, навчальним посібником, роботі із науковою і спеціальною літературою необхідно аналізувати прочитане із прослуханою та законспектованою лекцією, робити логічні висновки, відмічати основні сутнісні положення з метою їх подальшого з'ясування на відповідному практичному занятті.

ДЖЕРЕЛА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

Нормативно-правові акти

1. Деякі питання реформування державного управління України. Розпорядження КМУ від 21 липня 2021 р. № 831-р.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року. Постанова Кабінету Міністрів України URL:
<https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/pro-ekt-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2027-roku/>
4. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ президента України від 30 вересня 2019 року №722/2019. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

Рекомендована література (міститься у бібліотеці «Одеської політехніки» та Одеській національній науковій бібліотеці)

1. Багаторівневе управління (multilevel governance) регіональним розвитком в Україні: зб. ситуац. завдань для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / уклад. : Л.Л. Приходченко, Н.В. Піроженко, О.В. Дуліна та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 68 с.
2. Панченко Г.О. Інноваційна парадигма розвитку публічного управління. *Topical issues of the development of modern science. Abstracts of the 9th International scientific and practical conference. Publishing House "ACCENT". Sofia, Bulgaria. 2020. Pp. 618-624. URL: <http://sci-conf.com.ua>.*

3. Приходченко Л.Л. Принципи багаторівневого врядування і децентралізація влади. Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 11 жов. 2019 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 13-14.
4. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
5. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.
6. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За заг. ред. Приходченко Л.Л. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 134 с.
7. Публічне управління. Багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навчальний посібник / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко : За заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.
8. Prykhodchenko Liudmyla, Lesyk Olena. Theory and practice of strategic priorities of sustainable development implementation of Ukraine: archetypal paradigm / L. Prykhodchenko, O. Lesyk // Public Management. Special edition. 3 (18). 2019 P. 369-382 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2019_3_30

Інформаційні ресурси

1. Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua>.
2. Національна бібліотека України імені Ярослава Мудрого. URL: <http://nplu.org>
3. Одеська національна наукова бібліотека. URL: <http://www.odnb.odessa.ua>

ЛЕКЦІЯ 4

СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ

ПИТАННЯ, ЯКІ РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ:

1. Системний підхід в публічному управлінні.
2. Система публічного управління: сутність та складові.
3. Суб'єкти та об'єкти публічного управління.
4. Взаємозв'язки в системі публічного управління: роль та класифікація

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

4.1. Системний підхід в публічному управлінні

Системний підхід у публічному управлінні ґрунтується на теорії систем, основоположником якої є О. Богданов («Тектологія», 20-ті рр. ХХ ст.).

Одним з засновників застосування системного підходу є Л. фон Берталанфі («Загальна теорія систем», 1968 р.). Так, цілями загальної теорії систем за Л. фон Берталанфі.

Застосування системного підходу забезпечує осягнення суті та складності природи системи публічного управління, визначення її властивостей, параметрів, на які необхідно опиратися в процесі здійснення управлінських впливів, особливо тих, які спрямовані на трансформацію системи.

Система – цілісне утворення, якому притаманні якісні характеристики, не властиві компонентам, що його утворюють; сукупність об'єктів, взаємодія яких спричиняє появу нових інтегративних якостей, не притаманних окремим компонентам системи.

Система представляється як об'єкт (множина елементів), наділена властивостями з відповідним відношенням. Будь-яка система має три рівні організації:

- концептуальний (рівень системоутворюючої властивості);
- структурний (рівень системоутворюючого відношення);
- субстратний (рівень елементів системи).

Сама ж побудова системи розпочинається з побудови верхнього рівня, тобто концепту та структури, а лише потім відбувається їх реалізація на субстраті (тобто функціональній структурі).

Специфіка системного підходу, власне, і полягає в тому, що дослідження йде не від елементів до концепту, а навпаки від концепту та структури до елементів, тобто субстрат відіграє похідну роль.

Система публічного управління є штучною системою, яка перебуває під впливом як об'єктивних законів так і перетворюючих управлінських впливів, що інколи призводить до виникнення дисонансу між концептуальним та структурним рівнем з субстратним, тобто динамічні перетворення, які об'єктивно відбуваються на перших двох рівнях, не синхронно відбуваються на третьому – субстратному – рівні. Це обумовлює необхідність створення динамічного субстрату, зокрема суб'єкта управління.

Відповідно до того який з рівнів системи реформують, можна виділити такі види реформ:

- концептуальні (такі, що передбачають перетворення в цільовому компоненті);
- структурні (коли предметом реформування будуть взаємозв'язки всередині системи);
- субстратні (ті, що передбачають кількісні або якісні зміни елементів системи).

4.2. Система публічного управління: сутність та складові

У науці існує низка критеріїв, за якими класифікують системи. За природою система публічного управління є соціальною системою, за ступенем складності – складна, за кількістю функцій – поліфункціональна, за спроможністю до руху – динамічна, за траєкторією розвитку – нелінійна.

Соціальна система – це цілісне утворення, головним елементом якого є люди, їх зв'язки, взаємини та взаємодії, а також соціальні інститути та організації, соціальні групи, спільноти, норми і цінності.

Система публічного управління – це цілісна, організована на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів і методів управління суспільством.

Система публічного управління – органічне поєднання суб'єкта управління (керуючої системи); об'єкту управління (керованої системи); всієї сукупності різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (системи управлінських відносин щодо їх взаємодії).

Складові системи публічного управління:

- цільовий компонент;
- складні взаємозв'язки;
- суб'єкт управління;
- об'єкт управління.

Цільовий компонент – ключова складова системи публічного управління, тому що наявність спільної мети є обов'язковою для будь-якої системи, в тому числі і для системи державного управління. Опираючись на теорію систем визначимо, що для будь-якої системи першочерговою метою є її самозбереження, прагнення до гомеостазу, збереження власної стабільності. Однак, прагнення до самозбереження та гомеостазу попри їх подібність в рамках теорії систем не лише не є тотожними, а скоріш за все є протилежними. Цільовий

компонент системи публічного управління складається із загальносистемної мети (власного самозбереження, гомеостазу та розвитку) та узгоджених між собою цілей елементів системи. Важливим акцентом в процесі цілепокладання в публічному управлінні є співвідношення цілей і засобів їх досягнення. Нівелювання їх взаємовідповідності може призвести до негативних наслідків, зокрема недемократичні методи нівелюють навіть найгуманнішу ціль. Лише чітке поєднання цілей, засобів і методів їх реалізації надасть змогу забезпечити підвищення рівня довіри до влади, ефективності публічного управління.

4.3. Суб'єкти та об'єкти публічного управління

До суб'єктів публічного управління можна віднести: органи влади; органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; керівників і керівний склад цих органів. Ознаки суб'єкта публічного управління: наявність компетенції і владних повноважень; спрямованість на реалізацію інтересів; функціональність. Суб'єкту публічного управління притаманні такі ознаки: наявність компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання; спрямованість на забезпечення реалізації інтересів певної соціальної спільноти – народу, певної верстви суспільства, нації, професії тощо, з урахуванням наявності ієрархії інтересів; функціональність, яка відображає загальносистемний поділ праці щодо їх виконання, тобто функції характеризують основний зміст та напрями діяльності суб'єкта управління.

Суб'єкт публічного управління перебуває у тісному взаємозв'язку з об'єктом: починаючи від визначення цілей, через обумовлення функцій та структур, закінчуючи корегуючими впливами у вигляді зворотних зв'язків та оцінюванням дій керуючої підсистеми. Особливий акцент варто зробити на органічній взаємозалежності суб'єкта та об'єкта публічного управління, яка проявляється в необхідності врахування об'єктивних характеристик об'єкта при здійсненні управлінських впливів.

Об'єктом публічного управління є все суспільство; суспільні явища та процеси.

За функціональним призначенням інститути виконують функцію формування суспільних можливостей, їх культивуації та агрегації, тоді як організації призначені для найкращого використання наявних можливостей та ресурсів. Інакше кажучи, інститути – складові об'єкту державного управління, по суті, – це не лише діючі інститути громадянського суспільства, які знайшли своє юридичне оформлення та неформальні об'єднання, також сюди можна віднести ментальність, неформальні норми, усталені у суспільстві тощо. Однак, певним чином сюди також можна віднести і інститути, які водночас є елементами суб'єкта управління.

По суті, в неможливості чіткого розмежування і полягає складний системний характер суб'єктно-об'єктних відносин. Організації ж – це органи управління, які здійснюють керуючий, спрямовуючий та перетворюючий впливи. Взаємодіючи між собою вони перетворюють один одного. Так, високорозвинене, свідоме, патріотично налаштоване громадянське суспільство дозволить забезпечити системі публічного управління: додатковими ресурсами (як людськими, так і фінансовими та технічними); сприятливими умовами для реалізації курсу на децентралізацію; уникненням можливостей корупційних проявів; можливостями розширення надання соціальних та інших суспільно значущих послуг.

Рівень розвитку суспільства не є прямим шляхом до забезпечення благополуччя, так само високоорганізований суб'єкт державного управління окремо також не може забезпечити ні економічного зростання, ні суспільного добробуту. Лише у активній взаємодії, взаємообумовленості можна досягти синергетичного ефекту від процесу управління. Тому важливим є: врахування наявних історичних особливостей, традицій, сформованих архетипів та неформальних інститутів суспільства; активної двосторонньої співпраці з інститутами

громадянського суспільства; наявності ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади; широкого залучення громадськості до формування та реалізації державної політики; забезпечення рівного доступу для громадських організацій до державної фінансової підтримки.

4.4. Взаємозв'язки в системі публічного управління: роль та класифікація

У процесі акумуляції цілей та виокремлення основних включається механізм узгодження інтересів, починає вступати в дію друга складова системи державного управління, а саме складні взаємозв'язки. Враховуючи, що властивістю системи є те, що взаємозв'язки всередині її значно перевищують комунікації з зовнішнім середовищем, цей аспект потребує особливої уваги. Так, взаємозв'язки в системі можна розглядати з огляду на структурну частину, в якій вони проявляються: в структурі суб'єкта управління (між управлінськими структурами, всередині органів влади тощо); між складовими об'єкта управління (починаючи від відносин між людьми, групами осіб, та закінчуючи взаємодією між інститутами громадянського суспільства); між суб'єктом та об'єктом управління (як в формі прямого впливу так і в вигляді зворотного зв'язку).

Організаційні зв'язки бувають трьох видів:

- субординаційні (упорядкування згори вниз, від керуючого до керованого);
- реординаційні (знизу догори, від керованого до керуючого);
- координаційні (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що в загальному вони можуть перебувати на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління).

Субординація виступає вертикальною взаємодією органів державної влади, коли один орган державної влади підпорядковується іншому, а також наявні владні повноваження у державного органу вищого рівня в системі управління щодо нижчого. Водночас підпорядкованість характеризується різним рівнем повноти. Такий тип зв'язків притаманний ієрархічно упорядкованим структурам та базується на підпорядкуванні.

Реординаційні відносини спрямовані на встановлення зворотних зв'язків і виникають при формуванні системи управлінських відносин в органах публічної влади. Формування реординаційних відносин як зворотного вертикального упорядкування знизу вгору, коли «низи» стимулюють прийняття «верхами» певних рішень є у системі державного управління України формою інноваційного процесу.

Типи реординаційної взаємодії: реординація як зворотне упорядкування; кореляційна реординація; ініціативна реординація.

Реординаційні відносини, в залежності від суб'єктів між якими вони виникають, слід класифікувати на два різних види – публічні і адміністративні.

Публічні реординаційні відносини – слід визначити як публічно-владні відносини, що виникають суто між органами державної влади чи органами місцевого самоврядування і громадянами в процесі надання останнім публічних послуг. В даному випадку органи місцевого самоврядування не слід ототожнювати з органами державної влади, адже вони виступають суб'єктом зазначених відносин лише в межах делегованих їм державно-владних повноважень.

Адміністративними ж реординаційними відносинами вважаємо за необхідне визначити ті відносини, що виникають як між органами державної влади і органами місцевого самоврядування так і в середині зазначених публічних систем.

Координація означає узгодження та об'єднання дій з метою найбільш швидкого і найбільш правильного вирішення завдань із найменшими витратами сил, коштів та матеріальних цінностей.

Вертикальна координація – це управлінські відносини, які виникають між вищим і нижчим рівнем органів виконавчої влади. При цьому суб'єкти зв'язків можуть перебувати в організаційній залежності (один із них підпорядкований іншому), а можуть і не перебувати.

Горизонтальна координація виникає між двома або більше органами, які перебувають на одному організаційному рівні системи органів.

Управлінські відносини координаційного та реординаційного виду характеризуються наявністю ініціативності всіх учасників таких відносин. При чому воля, яка виявляється на встановлення зв'язків між учасниками направлена на підтримку цих зв'язків, а також спрямована на зворотний позитивний зв'язок, заснований на добровільності при наявних обставинах.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. В чому полягає сутність системного підходу в публічному управлінні?
2. Дайте визначення поняття «система публічного управління».
3. Що (хто) може виступати суб'єктом публічного управління?
4. Які наукові підходи до виокремлення об'єкту публічного управління Ви можете виокремити?
5. В чому, на ваш погляд, сутність сучасного етапу суб'єктно-об'єктних відносин?
6. Які види взаємовідносин нині є пріоритетними? Обґрунтуйте свою думку.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ для опрацювання лекційного матеріалу

Опрацюйте лекційний матеріал та рекомендовані нижче додаткові джерела. При вивченні теоретичних питань належить зосередити увагу на з'ясуванні системного підходу у публічному управлінні. Слід також звернути увагу на сутність взаємозв'язків у системі публічного управління.

При опрацюванні матеріалу необхідно з'ясувати сутність кожного питання, що вивчається, не уникаючи при цьому визначення сутності основних термінів: «система публічного управління», «системний підхід у публічному управлінні», «суб'єкт публічного управління», «об'єкт публічного управління», «взаємозв'язки у публічному управлінні». Для з'ясування їх змісту можна скористатися словниками, довідниками, іншою науковою літературою.

При вивченні матеріалу за підручником, навчальним посібником, роботі із науковою і спеціальною літературою необхідно аналізувати прочитане із прослуханою та законспектованою лекцією, робити логічні висновки, відмічати основні сутнісні положення з метою їх подальшого з'ясування на відповідному практичному занятті.

ДЖЕРЕЛА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

Нормативно-правові акти

1. Деякі питання реформування державного управління України. Розпорядження КМУ від 21 липня 2021 р. № 831-р.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
4. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.

5. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 року №586 – XIV/ URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>
6. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: закон України від 3 лютого 1994 року №3917-XII //Закони України. Т.7. К., 1997. С. 116–117 (В редакції Закону України від 28 червня 1994 року №64/94).

Рекомендована література (міститься у бібліотеці «Одеської політехніки» та Одеській національній науковій бібліотеці)

1. Багаторівневе управління (multilevel governance) регіональним розвитком в Україні: зб. ситуац. завдань для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / уклад. : Л.Л. Приходченко, Н.В. Піроженко, О.В. Дуліна та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 68 с.
2. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. Вісник АПСВТ. 2020. № 3-4. С. 40-47. <https://doi.org/10.33287/11213>
3. Мельниченко Б., Рудницька Ю. Правові засади організації та здійснення публічної влади в Україні в умовах воєнного стану. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». 2023. № 1 (37). С. 297-304. <http://doi.org/10.23939/law2023.37.297>
4. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Х.: НУЦЗУ, 2020. 175 с.
5. Організація діяльності органів державної влади: навч. посіб. / О.Г. Вагонова, О.В. Горпинич, В.В. Чернобаєв; М-во освіти і науки України, НТУ «Дніпровська політехніка». Д. : НТУ «ДП», 2019. 77 с.
6. Панченко Г.О. Інноваційна парадигма розвитку публічного управління. *Topical issues of the development of modern science. Abstracts of the 9th International scientific and practical conference. Publishing House "ACCENT". Sofia, Bulgaria. 2020. Pp. 618-624. URL: <http://sci-conf.com.ua>.*
7. Приходченко Л.Л. Принципи багаторівневого врядування і децентралізація влади. Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 11 жов. 2019 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 13-14.
8. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
9. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
10. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.
11. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.
12. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За заг. ред. Приходченко Л.Л. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 134 с.
13. Публічне управління. Багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навчальний посібник / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко : За заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.
14. Prykhodchenko Liudmyla, Lesyk Olena. Theory and practice of strategic priorities of sustainable development implementation of Ukraine: archetypal paradigm / L. Prykhodchenko, O. Lesyk // Public Management. Special edition. 3 (18). 2019 P. 369-382 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2019_3_30

Інформаційні ресурси

1. Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua>.
2. Національна бібліотека України імені Ярослава Мудрого. URL: <http://nplu.org>
3. Одеська національна наукова бібліотека. URL: <http://www.odnb.odessa.ua>

ЛЕКЦІЯ 5

ДОСВІД СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

ПИТАННЯ, ЯКІ РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ:

1. Національна традиція публічної влади й управління як реальність.
2. Історична спадщина як джерело досвіду і складова ідеології інституційних реформ.
3. Відродження демократичних традицій публічної влади і управління у перші роки після проголошення незалежності.

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

5.1. Національна традиція публічної влади й управління як реальність

Історія публічного управління в Україні характеризується, насамперед, особливого роду взаємодією двох тенденцій: переривчастістю процесу вітчизняного державного розвитку, наявністю значних періодів бездержавного існування українського суспільства внаслідок розподілу українських земель між сусідніми державами; історичною наступністю у розвитку державних форм, обумовленістю більш пізніх державних інститутів досвідом і наслідками діяльності попередніх, збереженням в народній пам'яті та літературних творах уявлень про єдність вітчизняного історичного процесу, твердженням національно-культурної самоідентифікації українського народу (кристалізація та зміцнення національної ідеї).

Демократична традиція публічної влади і управління – це сукупність поглядів на сутність держави і публічної влади, ідейних, правових і організаційних засад розбудови і функціонування державних і самоврядних інститутів, форм народовладдя, що склалися історично і передаються із покоління в покоління.

Особливе значення дослідження історичної традиції державного будівництва, формування української національної моделі публічної влади – державного і муніципального управління, мають такі ключові моменти: сприяє формуванню державницького світогляду молодого покоління українців, публічних управлінців; є основою, на якій розбудовується сучасна Українська держава, державно-управлінський і самоврядний механізми; допомагає усвідомити роль у становленні державності та сприяє формуванню безпосередньо системи органів влади, ефективного державно-управлінського механізму; визначає наразі вектор зовнішньої політики держави.

Визначальні аспекти становлення національної традиції урядування:

1. Формування вітчизняної традиції відбувалося як на власній основі, так і завдяки перенесенню на національний ґрунт і пристосуванню до місцевих умов інонаціональних зразків організації державного і муніципального управління (принципів, організаційних структур, форм і методів).
2. Політико-правове оформлення національної традиції урядування: «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорізького» Конституція Пилипа Орлика (1710 р.).

3. Державотворчі змагання 1917 – 1920 рр.. Наочно продемонстровано, що впродовж XVIII-XIX сторіч національна традиція не була знищена.

4. Здобуття незалежності та розбудова Української держави.

На сучасному етапі державотворення України із врахуванням історичної традиції державного будівництва нагальними постають такі завдання:

- формування сучасної державницької ідеології українського державотворення;
- створення інтелектуально розвиненого середовища для здійснення модернізації й розвитку українського суспільства;
- планування майбутнього держави України згідно з такими постулатами, як соборність, суверенність, справедливість.

5.2. Історична спадщина як джерело досвіду і складова ідеології інституційних реформ

Державний механізм Київської Русі складався на традиціях, що місцеве походження і, як мінімум, півтора тисячолітню історію.

Найдавніші держави на території сучасної України:

Кімерійське царство (IX-середина VII ст. до н.е.);

Скіфське царство (VII-III ст. до н.е.);

Сарматська держава (III ст. до н.е. – III ст. н.е.);

Грецькі міста-держави (VII-II ст. до н.е.): Ольвія, Тіра, Херсонес, Пантікапей (Керч), Феодосія, ін.;

Антське царство (IV- початок VII ст. н.е.) – могутня держава, влада в якій належала полководцям або царям (рексам). Царі мали при собі раду старший племен. Для розв'язання найважливіших питань скликалися народні збори (віче).

Державне управління в Київській Русі:

Київська Русь (з IX і до середини XIII ст.) – могутня ранньофеодальна держава з аристократично-демократичним режимом.

Форма організації держави – воєнна демократія.

Головна військова сила – дружина, з якої формувалася державна адміністрація.

Влада князів обмежувалася (в залежності від авторитету князя) боярською думою і народними зборами (віче).

Найважливішим інститутом державного правління Русі була князівська влада. Князь виступав не тільки верховним правителем країни, землі або волості, а й законодавчим розпорядником внутрішньої і зовнішньої політики. Русь була потужним центром і гравцем на світовій арені. З позицією та думкою великих київських князів рахувалися володарі багатьох могутніх держав Євразії. В історію Київської Русі вписані імена князів-реформаторів, видатних політичних діячів європейського масштабу: Володимира Великого (Святого), Ярослава Мудрого, Володимира Мономаха (Таблиця 5.1)

Таблиця 5.1 – Князі-реформатори Київської Русі

Князі-реформатори	Основні напрямки реформ
Володимир Великий (Святий) (980-1015 рр)	Релігійні реформи: проголошення Перуна верховним богом держави; 988 р. – запровадження на усій території Київської Русі християнства як офіційної релігії. Адміністративна реформа: інкорпорація основних східнослов'янських земель до складу Київської Русі; заміна вождів місцевих племен великокнязівськими посадниками; започаткування династичного принципу; запровадження нового кодексу правових норм («Закону земляного»). Військова реформа: злиття військової системи з феодалними землеволодіннями. Судова реформа: розмежування єпископського і громадянського судів.
Ярослав Мудрий (1019-1054 рр)	Узаконення змін, що відбулися в громадських стосунках. На основі існуючих правових норм приблизно у 1016 р. видано Новгородську грамоту, яка увійшла в «Руську правду» – збірку норм руського права. Сприяння розвитку освіти, писемності, літописання та літератури. При Софійському соборі була створена перша державна бібліотека. Бібліотеки були також відкриті в Білгороді, Чернігові, Переяславі та ін. містах. У 1039 р. було завершено створення літописного Київського зводу. У міждержавних стосунках – перевага не воєнним діям, а укладанню взаємовигідних договорів: наприкінці 40-х рр. XI ст. були встановлені дружні стосунки з Францією, Угорщиною, Німеччиною, Норвегією, Швецією, а також налагоджені відносини з Англією.
Володимир Мономах (1113-1125 рр.)	Доповнення зводу законів «Руська правда»: заборонено помсту за вбивство (замінена грошовим штрафом), заборонено звертати холопа в рабство за непогашені борги. «Статут» (правовий кодекс) Володимира Мономаха мав соціальну направленість князівського правління, чітко регламентуючи права як вільних громадян, так і кріпосних. Успішна зовнішня політика: набіги волзьких болгар, чуді, половців і монголо-татар припинено, а племена печенігів, берендеїв і торків були назавжди витіснені за межі Русі.

Міське самоврядування на засадах Магдебурзького права. З 20-х років XIV ст. (за часів Галицько-Волинського князівства і за польсько-литовської доби) під впливом Західної Європи на українських землях запроваджується міська самоуправа на засадах так званого Магдебурзького права.

Головний орган міської самоуправи – міська рада (магістрат). Виконував функції міської влади й суду у цивільних справах.

Склад магістрату:

- війт (очолював магістрат);
- помічники війта (бурмистри);
- дві колегії – рада і лава, які обирало міське населення.

Повноваження магістрату: керівництво справами міської адміністрації, суду, господарства, фінансів тощо.

Становлення Української Козацької держави (України-Гетьманщини).

Визнання автономної України – Війська Запорозького (за Зборівським мирним договором 1649 р.).

Новий поділ земель, заміна воєводств і повітів новими адміністративно-територіальними одиницями – полками і сотнями.

Перехід влади від польської шляхти до рук козацької старшини – нової генерації української панівної верстви.

Фактори, то вилинули на формування інститутів козацького народоправства:

- устрій та політичні режими попередніх держав: Київської Русі і Запорізької Січі;

– литовська і польська «шляхетська» демократія.

Правомірно вести мову і про взаємовплив у процесі формування суспільних і державних інститутів Козацької держави і Кримського ханства – державного утворення, яке існувало на теренах сьогодношньої України протягом трьох віків: XV-VIII.

Система органів влади в Україні-Гетьманщині:

Найвищий орган влади – Велика військова Рада. Обирала гетьмана і старшинську раду, усувала їх в посад, вирішувала головні військові і господарські питання, здійснювала судочинство.

Виконавча влада (уряд) – Генеральна Рада, очолювана гетьманом.

Полкові та сотенні адміністрації в особі полковників і сотників, а в містах – городових отаманів, які здійснювали не тільки військову, а й цивільну владу у межах своєї компетенції. Зберігалось міське самоуправління на основі Магдебурзького права.

Судова система: Генеральний суд при гетьманові, козацькі (старшинські) суди; шляхетські суди; міські суди (у містах, де діяло Магдебурзьке право); церковні суди; суди для іноземців.

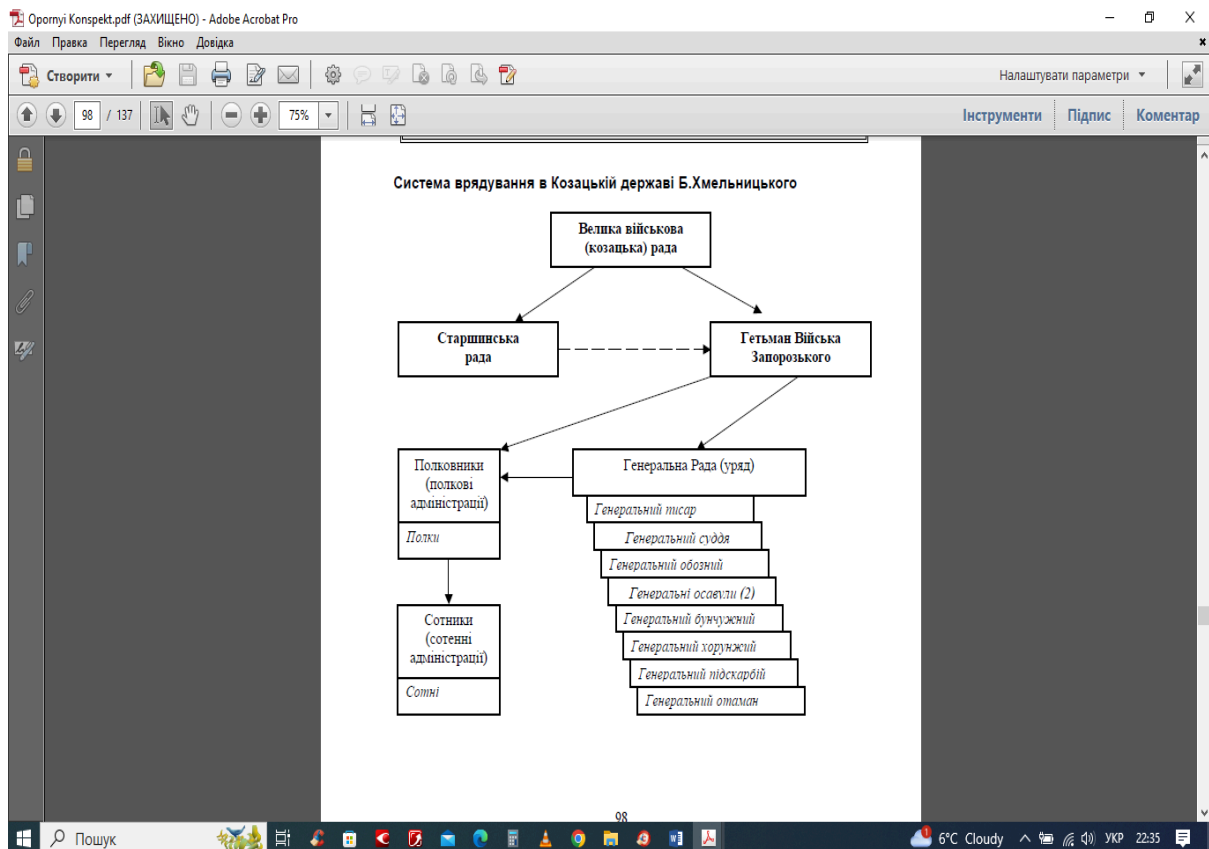


Рисунок 5.1 – Система врядування в Козацькій Б.Хмельницького

Політика російського уряду у напрямі політичної асиміляції України-Малоросії була досить обережною і поступливою, цей процес тривав протягом трьох поколінь і зрештою досяг свого остаточного результату.

Кінець XVIII ст. – це період «тихої революції», що відбувався в усіх сферах соціально-економічного і політичного життя українського суспільства. «Тиха революція» – цілеспрямована політика центрального уряду Росії щодо нехтування специфікою громадського устрою колишньої Гетьманщини і поглинення його молохом російської імперської машини.

Ліквідація традиційного адміністративного устрою України – одне із пріоритетних завдань російського самодержавства, і тому у політиці правлячих російських царів чітко прослідковувалися цілеспрямовані політичні кроки, направлені на досягнення зазначеної мети (Таблиця 5.2).

Таблиця 5.2 – Основні історичні віхи на шляху обмеження та ліквідації самоуправління Гетьманщини

1722 р. – 1727 р. (Петро I) Перша Малоросійська колегія	Виборність гетьмана скасовувалася. При гетьманові засновано посаду царського резидента з правом контролю. Цар безпосередньо призначає полковників.
1722 р. – 1734 р. (Петро II)	Ліквідація Першої Малоросійської колегії. Відновлено гетьманський уряд. Дозвіл на вибори гетьмана. Відновлено права гетьмана призначати полковників.
1734 р. – 1750 р. (Анна Іоанівна) «Правління гетьманського уряду»	Заборона нових виборів гетьмана (1734 р.). Ліквідація Гетьманату. Створена нова адміністративна структура для управління Гетьманщиною
1741 р. – 1761 р. (Єлизавета Петрівна)	Відновлення Гетьманату Вибори останнього гетьмана за згодою імператриці К. Розумовського (1750 р.). Встановлення прямого царського контролю за фінансами України. Скасування митних кордонів між Гетьманщиною та Росією (1757 р.).
1764 р. – 1781 р. (Катерина II) Друга Малоросійська колегія	Остаточна ліквідація гетьманського правління. Ліквідація Запорозької Січі (1775 р.). Скасування полково-сотенного адміністративного устрою (1781 р.)

Особливості системи державного управління, що діяла на підросійській території України у I пол. XIX ст.:

- система галузевих органів вертикального підпорядкування;
- генерал-губернатор здійснював нагляд за всіма цивільними, а нерідко й за військовими установами на ввіреній йому для управління території;
- широкими були повноваження губернаторів як голів місцевих державних адміністрацій;
- скасування Магдебурзького права для всіх міст України (1831 р.), для Києва (1835 р.).

Друга половина XIX ст. в Російській імперії була ознаменована низкою буржуазних реформ, які поширювалися і на українські землі: 1861 р. – селянська; 1864 р. – земська; 1860-1864 рр. – шкільна; 1864 р. – фінансова, судова; 1870 р. – міська; 1864- 1874 рр. – військова. Практично кожна з реформ супроводжується контрреформою.

Особлива увага до наслідків реформ в Україні з метою запобігання процесів національного відродження.

Система органів державної влади і місцевого самоуправління на західноукраїнських землях після прийняття другої Австрійської конституції (1867 р.) формувалась під впливом таких важливих історичних подій:

1817 р. – надання королівству Галіції і Лодомерії станової конституції зі своїм власним сеймом (цисарський патент).

1850 р. – видання крайової конституції для Галіції (як і для інших австрійських провінцій), що передбачала поділ її на три округи (Краківський, Львівський і Станіславський) і утворення трьох окружних сеймів, а також центрального та крайового комітетів

1866 р. – прийнято закон про місцеве самоуправління для Галичини (на основі загальнодержавного закону Австрії), згідно з яким засновувалися повітові громади (гміни) і їх органи – повітові (гмінні) комітети (управи).

1871 р. – створено спеціальне міністерство, що відало справами Галичини.

На західноукраїнських землях у складі Австрійської імперії та Австро-Угорщини система органів державної влади і управління мала свої особливості. На чолі коронного краю стояв крайовий начальник – ландшеф, який призначався імператором. Систему крайового самоуправління у Галичині складав крайовий сейм, постанови якого затверджувалися імператорською владою. Безпосередньо керівництво й головування на засіданнях сейму здійснював крайовий маршалок або його заступник.

Відродження української державотворчої традиції в конституціях і конституційних проектах кінця XIX ст. – початку XX ст. Процес формування засад української національної державності, розбудови і функціонування публічної влади і управління практично не припинявся у другій половині XIX ст. – на початку XX ст., про що свідчать проекти конституцій, центральною ідеєю яких є федералізація Російської імперії і визначення статусу України як її складової частини, утвердження самоврядних засад в системі публічної влади і управління.

Конституційний проект М. Драгоманова (1884 р.): людина – основа основ соціального устрою, найвища цінність, гарантами прав якої може бути лише вільна самоврядна асоціація (громада); українська громада – «Вільна спілка»; перетворення Російської імперії на децентралізовану федерацію, мета – політичне, економічне і культурне звільнення українського народу, «іншоплеменних колоній» шляхом поєднання інтересів різних національностей.

Конституційний проект М. Грушевського (1905 р.) базується на двох основних принципах: репрезентаційний уряд і широка національно-територіальна децентралізація; основні складові частинами держави: національно-територіальні сейми з урядами місцевого самоврядування, визначальні для реорганізації держави: народність, географічне положення і демографія.

Історична спадщина як джерело досвіду і складова ідеології інституційних реформ. У цілому, в 1917-1921 рр. здійснювалися активні спроби відновити українську державність, опираючись на засади національної традиції: розроблялися різні моделі державності: громадсько-соціалістична; класократично-монархічна; національно-демократична; процес розбудови державно-владних механізмів більш послідовно, завдяки солідарній співпраці різних політичних сил, відбувався на західних землях; спроби відновити українську державність припинилися з причин поразки УНР і ЗУНР на фронтах збройної боротьби одночасно проти більшовицької Росії, білогвардійської армії, Польщі і Румунії; за Ризьким мирним договором 1921 р. українські землі фактично були поділені між чотирма державами: Радянською Росією, Польщею, Румунією та Чехословаччиною.

Встановлення радянської влади в Україні. Формально УСРР виникла як самостійна держава, що знаходилася з РСФРР лише у договірних відносинах, однак фактично, починаючи з 1919 р., вона була у повній залежності від останньої, адже керівники УСРР були членами КПУ, що була не самостійною партією, а однією з організацій РКП(б). Тому вони були зобов'язані керуватися вказівками з Москви. 24-25 грудня 1917 р. в м. Харкові відбувся I

Всеукраїнський з'їзд Рад, де було проголошено, що Українська Народна Республіка є «федеративною частиною Російської Республіки». З'їзд започаткував радянську систему управління в Україні: найвищим органом радянської влади в Україні був Всеукраїнський з'їзд Рад, а в період між з'їздами – Центральний Виконавчий Комітет Рад України (ЦВК Рад України); найвищим виконавчим органом влади – Народний Секретаріат; на місцевому рівні влада передавалася в руки губернських, повітових, волосних, міських та сільських рад.

Конституція УСРР була ухвалена 10 березня 1919 р. на III Всеукраїнському з'їзді Рад. Остаточна її редакція прийнята Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом на засіданні 14 березня 1919 року. Текст був написаний українською мовою. Цей основний закон ґрунтувався на марксистсько-ленінському вченні про соціалістичну революцію та диктатуру пролетаріату, тому він був більшою мірою політичним, ніж правовим документом. Значення першої радянської Конституції полягає у тому, що вона створила юридичне підґрунтя для подальшого державо- та законотворення в УСРР, особливо для кодифікації права у 1922-1927 рр.

Подальшими кроками входження УСРР у РСФСР були такі важливі події:

1919 – 1920 рр. – створення воєнно-політичного союзу радянських республік Росії, України, Латвії, Литви й Білорусії. Проголошення спільними п'яти найважливіших народних комісаріатів: військових, народного господарства, залізничного управління, фінансів та праці.

28 грудня 1920 р. – В. Ленін і Х. Раковський підписали договір про воєнний і господарський союз, відповідно до якого об'єднувалися сім наркоматів: військових і морських справ, ради народного господарства, зовнішньої торгівлі, фінансів, праці, шляхів сполучення, пошт і телеграфу. Подібні договори укладені і з іншими республіками.

В 1920 р. в Україні була сформована радянська система управління.

Березень 1922 р. – українське керівництво звернулося до Центрального Комітету РКП(б) з пропозицією упорядкувати відносини між РСФРР і УСРР, маючи на увазі утворення конфедерації радянських республік, тобто збереження їх суверенітету.

Система влади в Україні була копією тієї, що діяла в РСФСР: фактично злиті законодавча, виконавча, а також судова влада, репресивний апарат примусу. Відбувалося зрощення органів державної влади і партійних органів, підміна другими перших.

Українські землі в роки Другої світової війни. 30 червня 1941 р. був створений Державний Комітет Оборони (ДКО), що поєднав у своїх руках вищу державну владу й військову владу в межах всього СРСР; продовжували функціонувати постійні конституційні органи державної влади й управління – Верховна Рада СРСР, її Президія, Рада Народних Комісарів СРСР; на місцеві ради була покладалася робота з евакуації населення, виробничої бази тощо. З літа 1943 р. з початком звільнення українських земель почали відновлюватись радянські органи влади – обласні, міські, районні, селищні й сільські Ради депутатів трудящих та їх виконавчі й розпорядчі органи. На кінець війни на всій визволеній території України була відновлена діяльність радянських центральних і місцевих органів державної влади й управління.

На етапі завершення Другої світової війни згідно з домовленістю між керівниками США, СРСР та Англії про утворення Організації Об'єднаних Націй ЦК ВКП(б) прийняв рішення про створення в союзних республіках, зокрема в Україні, Наркомату закордонних справ і Наркомату оборони. Це був тактичний крок Сталіна, по-перше, щодо державницьких устремлінь українців і послабити національно-визвольні змагання ОУН УПА, по-друге, спробою висунення УСРР на міжнародну арену й упровадження її до ООН.

Отже, на кінець війни на всій визволеній території України була відновлена діяльність радянських центральних і місцевих органів державної влади й управління.

Реформи і контрреформи після завершення Другої світової війни. «Політика перебудови» і розпад СРСР.

«Хрущовська відлига». У 1953 р. підприємства республіканського підпорядкування давали лише 31% промислової продукції, а решту виробляли підприємства союзного значення. Керівні республіканські органи були відірвані від більшості підприємств, розташованих на території України, так як вони були у союзному підпорядкуванні. У підсумку утворилась громіздка, малоефективна, багатоступенева структура управління. Число управлінського апарату було необґрунтовано завищено, а звітність – надзвичайно складна й заплутана. Проаналізувавши це, Микита Хрущов вирішив здійснити кардинальну реформу управління в країні.

За ключовими реформами передбачалося: згортання репресій, часткова реабілітація репресованих; часткова лібералізація; розширення прав союзних республік; розробка нового порядку планування, скорочення директивних показників; десталінізація; перехід від тоталітаризму до авторитаризму; розширення прав і самостійності підприємств, їх керівників; ослаблення політики русифікації; спрощення управлінського апарату та скорочення звітності.

Уже в 1954 р. тільки в 46 міністерствах і відомствах було ліквідовано 200 головних управлінь і відділів, 147 трестів, 93 місцевих управлінь, близько 10 тис. інших дрібних структурних підрозділів. Протягом 1954-1956 рр. у відання союзних республік були передані підприємства й організації цілих галузей народного господарства, зокрема, харчової, заготівельної, легкої, текстильної, рибної, паперової, роздрібної торговельної мережі, підприємства громадського харчування, автомобільного транспорту, річного флоту та охорони здоров'я. Разом 15 тисяч підприємств.

Вжиті заходи сприяли підвищенню ефективності управління виробництвом, однак в управлінській системі як і раніше переважали елементи управління по вертикалі, що гальмувало в кінцевому підсумку комплексний розвиток республік і регіонів.

Проведені Хрущовим реформи управління не забезпечили просування країни шляхом прискорення науково-технічного прогресу та виведення її з економічної кризи. У жовтні 1964 р. Микита Хрущов був усунутий від влади.

Брежнєвський «застій» (1964 – 1982 рр.). Основними характеристиками Брежнєвського періоду були: скасування Хрущовських реформ; централізація; чітке підпорядкування підприємств міністерствам; екстенсивний шлях розвитку країни; поширення дисидентства, активна боротьба з ним.

«Політика перебудови» і розпад СРСР. Таке малоефективне управління поглиблювало кризу радянської системи. Це розуміла найбільш тверезомисляча частина партійно-радянського керівництва, зокрема Михайло Горбачов, який після смерті Костянтина Черненка в березні 1985 р. став Генеральним секретарем ЦК КПРС. Скликаний з його ініціативи квітневий (1985 р.) Пленум ЦК КПРС проголосив курс на перебудову радянського суспільства, що на думку його ініціаторів, мало зупинити сповзання СРСР до прірви. Було заявлено, що партія розпочала процес демократизації радянського суспільства та гласності, головним завданням яких є створення демократичного соціалізму, «соціалізму з людським обличчям», який повинен діяти на благо радянських людей. Це означало курс на реформування радянської політичної системи, органів державного управління. Головним у цьому реформуванні повинно було бути забезпечення дійсного повновладдя Рад народних депутатів, розмежування функцій партійних і державних органів. Рішення XIX Всесоюзної конференції КПРС (1987 р.), позачергової дванадцятої сесії (1988 р.) Верховної Ради СРСР, зокрема, прийняття законів про зміни й доповнення до Конституції СРСР, про вибори народних депутатів започаткували активний розвиток самостійної діяльності в політичній

сфері профспілок, комсомолу, творчих спілок та інших громадських організацій, що виражали інтереси тих або інших груп суспільства.

Особливою рисою життя країни того часу стало зародження нових політичних партій різних напрямів і практичне створення багатопартійної системи. Політичні партії і громадські організації взяли активну участь у реформуванні рад народних депутатів. У березні 1989 р. після чотиримісячної виборчої кампанії відбулися вибори народних депутатів СРСР. Проходили вони на альтернативній основі, фактично відтворювали наявність багатопартійної системи.

Ключові аспекти «політики перебудови»: 1985 – 1988 рр. – розробка концептуальних засад реформування; 1988 – 1991 рр. – проведення перетворень задля побудови «демократичного, гуманного соціалізму».

Економічні перетворення (три «С»: самостійність, самоокупність, самофінансування): переведення підприємств на госпрозрахунок; утворення кооперативного сектора; прямий зв'язок зарплати з результатами господарської діяльності; сприяння залученню результатів науково-технічного прогресу; після невдач, початок переорієнтації на ринкову економіку.

Політичні перетворення: курс на гласність; десталінізація, реабілітація репресованих; відмова від керівної ролі КПРС; послаблення тоталітарного режиму; зростання політичної активності та національної свідомості.

Наслідками такої політики було те, що: перебіг суспільно-політичних процесів уже виходить з-під контролю як ініціаторів політики перебудови, так і її супротивників у союзному центрі; нарастають відцентрові тенденції в союзних республіках; «знизу» ініціюється розробка нової редакції Союзного договору.

Спроба здійснення контрреформи у серпні 1991 р. (ГКЧП) завершилася повним крахом політичної системи і розпадом союзної держави.

5.3. Відродження демократичних традицій публічної влади і управління у перші роки після проголошення незалежності.

Відродження демократичних традицій публічної влади і управління у перші роки після проголошення незалежності.

Україна першою з трьох держав – співзасновників СРСР (ЗСФРР припинила своє існування ще в 1936 р.) у зверненні до парламентів і народів світу 5 грудня 1991 р. заявила про те, що Союзний договір 1922 року стосовно неї є недійсним і недіючим.

Через три дні Республіка Білорусь, Російська Федерація і Україна констатували, що Союз РСР як суб'єкт міжнародного права і геополітична реальність припиняє своє існування.

16 липня 1990 р. – «Декларація про державний суверенітет України».

21 січня 1990 р. – на честь 71-ї річниці Акту Злуки було організовано символічну акцію «Живий ланцюг», коли сотні тисяч людей взяли за руки, з'єднавши Львів та Київ

17 березня 1991 р. – всеукраїнський та всесоюзний референдуми.

24 серпня 1991 р. – Акт проголошення незалежності України.

1 грудня 1991 р. – всеукраїнський референдум та вибори Президента України

7-8 грудня 1991 р. – створення СНД.

Основні засади організації і функціонування публічної влади, що відповідають вітчизняній традиції врядування: демократизм; первісне формування і співіснування двох видів публічної влади (державної і самоврядної), державного і муніципального управління; правовий характер і соціальну спрямованість держави та діяльності її органів; формування і функціонування державних органів за принципом поділу влади, створення на цій основі механізмів стримувань і противаг; республіканську форму правління; інститут виборного глави держави, обмеженого в діях законом, іншими публічними інститутами; дорадництво на

усіх рівнях влади ; організацію діяльності адміністративного апарату на принципах субординації і підзвітності посадових осіб, їх відповідальності під присягою на вірність батьківщині, відкритості (прозорості) і контролю на усіх рівнях, попередження впливу на вирішення публічних справ суб'єктивних чинників, ін.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Основні етапи становлення державності в Україні.
2. Фактори, що вплинули на формування інститутів козацького народоправства.
3. Основні атрибути держави в гетьманській державі Б. Хмельницького.
4. Політичні новації конституції Пилипа Орлика (1710р.). 1. Загальна характеристика особливостей історії державного управління в Україні.
5. Специфіка буржуазних реформ в Російській Імперії в XIX ст. – на початку XX ст. і специфіка їх здійснення на українських землях.
6. Українські (малоросійські) губернії Російської імперії в XIX ст. у порівнянні з сучасним територіальним устроєм України
7. Особливості системи державного управління на українських землях у складі Австрійської імперії та Австро-Угорщини.
8. Українська Центральна Рада як перший в Україні виборний орган парламентського типу.
9. Конституційний проект М. Грушевського (стаття «Конституційне питання і українство в Росії»).

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ для опрацювання лекційного матеріалу

Опрацюйте лекційний матеріал та рекомендовані нижче додаткові джерела. При вивченні теоретичних питань належить зосередити увагу на з'ясуванні сутності національної традиції публічної влади і управління. Слід також особливу увагу звернути на історичну спадщину влаштування управлінського простору на теренах України протягом її розвитку і становлення..

При опрацюванні матеріалу необхідно з'ясувати сутність кожного питання, що вивчається, не уникаючи при цьому визначення сутності основних термінів: «національна традиція врядування», публічна влада», «історична спадщина управління», «демократичні традиції публічної влади». Для з'ясування їх змісту можна скористатися словниками, довідниками, іншою науковою літературою.

При вивченні матеріалу за підручником, навчальним посібником, роботі із науковою і спеціальною літературою необхідно аналізувати прочитане із прослуханою та законспектованою лекцією, робити логічні висновки, відмічати основні сутнісні положення з метою їх подальшого з'ясування на відповідному практичному занятті.

ДЖЕРЕЛА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

Нормативно-правові акти

1. Деякі питання реформування державного управління України. Розпорядження КМУ від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>

4. Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорозького (Конституція Пилипа Орлика). URL: <http://www.nbuv.gov.ua/articles/history/1710cnst.htm>
5. Про проголошення незалежності України. Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 року № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text>

Рекомендована література (міститься у бібліотеці «Одеської політехніки» та Одеській національній науковій бібліотеці)

1. Багаторівневе управління (multilevel governance) регіональним розвитком в Україні: зб. ситуац. завдань для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / уклад. : Л.Л. Приходченко, Н.В. Піроженко, О.В. Дуліна та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 68 с.
2. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
3. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.
4. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За заг. ред. Приходченко Л.Л. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 134 с.
5. Публічне управління. Багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навчальний посібник / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко : За заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.
6. Регіональне управління : навч. посіб. / М.М. Іжа, Л.Л. Приходченко, С.Є. Саханенко та ін. ; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 652 с.
7. Чухліб Т.В. Пакти та конституції законів і вольностей війська запорозького 1710. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Pakty_i_Konstytutsiia_prav_i_volnostej_Vijska_Zaporozkoho_1710
8. Prykhodchenko Liudmyla, Lesyk Olena. Theory and practice of strategic priorities of sustainable development implementation of Ukraine: archetypal paradigm / L. Prykhodchenko, O. Lesyk // Public Management. Special edition. 3 (18). 2019 P. 369-382 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2019_3_30

Інформаційні ресурси

1. Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua>.
2. Національна бібліотека України імені Ярослава Мудрого. URL: <http://nplu.org>
3. Одеська національна наукова бібліотека. URL: <http://www.odnb.odessa.ua>

ЛЕКЦІЯ 6

АДАПТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДО ВІТЧИЗНЯНОЇ ПРАКТИКИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ В ПРОЦЕСІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

ПИТАННЯ, ЯКІ РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ:

1. Європейський адміністративний простір: цінності, принципи і стандарти.
2. Сутність «глобальної революції» в публічному управлінні і обумовлюючі її чинники.
3. Стратегія адміністративних реформ у зарубіжних країнах.
4. Адаптація зарубіжного досвіду публічного управління і проведення інституційних реформ до вітчизняних умов у контексті імплементації Угоди про асоціацію між Україною і ЄС.

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

6.1. *Європейський адміністративний простір: цінності, принципи і стандарти*

Європейська інтеграція супроводжується процесом європеїзації – реформуванням національних інститутів і систем під впливом: євроінтеграційних процесів, їх пристосування до вимог вільного руху товарів, людей, послуг та капіталу, інтенсивного співробітництва фінансового, банківського, промислового та інших секторів, включно із освітнім та науково-дослідним; адаптації до необхідності щоденного узгодження національних політик та програм із нормами європейського права, спільними європейськими політиками і програмами; врахування норм *aquis*, позицій і стратегій ЄС під час вироблення національних рішень у всіх сферах суспільного буття.

Сьогодні розвинені концепції європейського економічного простору, європейського правового простору, європейського простору вищої освіти, європейського дослідницького простору, європейського адміністративного простору.

Концепцію ЄАП було оприлюднено у 1999 році під час проведення конференції «Європейський адміністративний простір: управління та диверсифікація» у Потсдамі.

Відповідно до цієї концепції: «ЄАП – це загальна правова категорія, що використовується для позначення якісно нової форми Європейського співробітництва з питань діяльності публічних адміністрацій».

Концепція ЄАП тісно пов'язана із реформуванням управління ЄС через: джерела свого формування, зокрема практику управління в ЄС та «білі книги», які є складовими *aquis communautaire*; принципи ЄАП та принципи належного врядування (*good governance*), більшість яких співпадає.

Мета створення ЄАП – прагнення забезпечувати однакову реалізацію прав громадян та юридичних осіб, що функціонують в рамках ЄС, а також забезпечувати ефективне та якісне надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг.

Необхідними складовими елементами ЄАП як системи є:

- а) принципи;
- б) правові норми;
- в) стандарти;
- г) національні адміністративні традиції;
- д) спільні соціальні та культурні цінності національних держав;
- е) спеціальні методи міжнародного співробітництва у сфері діяльності публічних адміністрацій.

Змістовне наповнення поняття «європейський адміністративний простір». Хоча термін «європейський адміністративний простір» є досить вживаним у ЄС, він по-різному тлумачиться та не включений до електронного глосарію офіційних термінів ЄС. Термін «Європейський адміністративний простір» (ЄАП) уперше з'явився в 1998 р. у публікаціях, які стосуються програми SIGMA, після чого поняття європейського адміністративного простору стало активно обговорюватися і досліджуватися під час підготовки країн Центральної та Східної Європи до членства в ЄС. Основний зміст цієї ідеї полягав у необхідності визнання та дотримання країнами-членами ЄС (у вигляді їх органів публічної адміністрації) принципів публічної адміністрації.

Сьогодні існує багато точок зору щодо визначення змістовного наповнення поняття ЄАП. Найбільш поширені такі:

- ЄАП – це набір (група) спільних стандартів діяльності публічних адміністрацій, які визначаються законом та реалізація яких на практиці забезпечується відповідними процедурами та механізмами відповідальності;

- ЄАП – це сукупність спільних стандартів для здійснення управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур і механізмів підзвітності;

- ЄАП – це специфічна галузь адміністративного права, набір принципів і правил, що застосовуються до організації та менеджменту системи державного управління, а також регулюють відносини між адміністративною системою та громадянами;

- ЄАП – це європейські політики та правила, які вимагають активної ролі національних публічних адміністрацій – в якому національні адміністрації покликані, з метою однакової реалізації прав громадян та юридичних осіб, створених в межах Європейського Союзу, забезпечувати тенденційно (очікувано) однакові рівні ефективності та якості надання послуг.

У результаті аналізу наданих вище точок зору щодо трактування поняття ЄАП, беручи до уваги той факт, що саме органи управління держав-членів ЄС зобов'язані гарантувати однорідний (однаковий для усіх) рівень якості та ефективності надання адміністративних послуг з метою ефективного та всебічного забезпечення прав громадян та свобод підприємництва в ЄС, найбільш точним є таке визначення ЄАП, «європейський адміністративний простір – складна, цілісна, диференційована та динамічна система міжнародного співробітництва публічних (державних) адміністрацій європейських держав, покликана забезпечувати однакову реалізацію прав громадян та юридичних осіб, створених у межах ЄС, а також забезпечувати ефективне та якісне надання адміністративних послуг».

Європейський адміністративний простір – складна, цілісна, диференційована та динамічна система міжнародного співробітництва публічних (державних) адміністрацій європейських держав, покликана забезпечувати однакову реалізацію прав громадян та юридичних осіб, створених у межах ЄС, а також забезпечувати ефективне та якісне надання адміністративних послуг.

Процес подальшого формування Європейського адміністративного простору передбачає, щоб усі держави, які функціонують у спільному європейському правовому просторі, поділяли певну сукупність демократичних цінностей, а їх правові системи будувалися б на спільних принципах, принаймні на тому мінімальному рівні, що робить можливим їх взаємодію у сфері діяльності публічних адміністрацій.

Джерела формування ЄАП: *acquis communautaire*, інструменти міжнародного права, рішення Суду ЄС, колективний досвід управління і врядування, нагромаджений ЄС та світовою спільнотою; дискурс (фаховий, науковий, публічний), що постійно супроводжує

становлення й розвиток європейського врядування та Європейського адміністративного простору як його важливого компонента.

ЄАП створений не шляхом безпосереднього впровадження певних норм адміністративного права в кожній національній адміністрації, а шляхом послідовного застосування критеріїв результативності як органами контролю та аудиту Європейської Комісії, так і їх застосування в рішеннях Суду Європейського Союзу.

Основні принципи ЄАП: юридична визначеність, відкритість і прозорість, відповідальність, ефективність і результативність:

- юридична визначеність – всі суб'єкти права повинні керуватись у своїх діях правовими приписами, надійність та передбачуваність державно-управлінських заходів та рішень забезпечують низка принципів і механізмів, за допомогою яких у демократичних державах намагаються викоринити свавілля в публічному управлінні;

- відкритість – зорієнтована на зовнішню підконтрольність публічної адміністрації;

- прозорість – характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади, здатність влади «бути видною наскрізь» для цілей перевірки, для контролю та нагляду;

- відповідальність – усі суб'єкти публічної адміністрації відкрито несуть відповідальність за свої рішення і дії, тобто особа або орган влади повинні пояснити та обґрунтувати свої дії перед тими, хто цього вимагає; кожний адміністративний орган повинен бути відповідальним за свої дії та прийняті рішення перед іншими адміністративними, законодавчими або судовими органами. Згідно з принципом відповідальності, жоден орган не може бути звільнений від контролю та перевірок з боку інших органів.

- ефективність. Політика повинна бути ефективною і своєчасною, такою, що забезпечує все на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу з використанням попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності також залежить від впровадження політики ЄС на пропорційній основі. Сутність ефективності як управлінського вміння означає забезпечення найкращого співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами;

- результативність, що є спорідненою за змістом до ефективності, полягає у тому, щоб забезпечити успішність державного управління у досягненні цілей та вирішенні суспільних проблем, що були поставлені перед ним з боку уряду або визначені законодавством. Результативність передбачає аналіз існуючої державної політики, а також оцінку того, наскільки добре ця політика втілюється органами державної влади та державними службовцями.

Принципи Європейського адміністративного простору покликані гарантувати однаковий рівень якості та ефективності надання адміністративних послуг, тому мають поступово впроваджуватись та увійти до щоденної практики державних органів через чинне законодавство.

Отже, ЄАП – це процес зростання адміністративної конвергенції між національними адміністративними системами і управлінським досвідом країн-членів ЄС. Його основу становлять правила взаємодії між учасниками європейського врядування, які інакше можна назвати стандартами європейського врядування.

Входження України до Європейського адміністративного простору є необхідною передумовою її інтеграції до ЄС. Визначивши пріоритет європейської інтеграції, удосконалюючи політичну, адміністративну, правову системи, наша держава визнає, що одним із критеріїв входження держави в багатовимірний загальноєвропейський простір є ступінь інтегрованості державного управління як інструменту функціонування держави.

6.2. Сутність «глобальної революції» в публічному управлінні і обумовлюючі її чинники

Кінець XX ст. – початок XXI ст. ознаменовані фундаментальними цивілізаційними зрушеннями. Світ вступає у стадію переходу від авторитарних соціально-управлінських систем до демократичних, суспільних за своєю сутністю. Самоорганізаційні процеси починають докорінно змінювати обличчя багатьох націй.

У країнах з розвинутою ринковою економікою починаючи з 80-тих років минулого століття відбуваються процеси, що отримали назву «Глобальної революції у державному управлінні».

Глибокі структурні зміни у системі державного управління переважної кількості країн світу, які почали відбуватися на початку XX ст., спричинені такими факторами:

- відкритість світової економіки посилили конкуренцію на міжнародному ринку та призвела до чуттєвої взаємозалежності державного та приватного секторів;
- попит громадянського суспільства на якісні публічні та адміністративні послуги стає все більш різноманітним та вибагливим;
- здатність урядів щодо вирішення складних суспільних проблем перебуває на низькому рівні;
- політичному середовищу притаманні значна нестабільність, непевність та дедалі вища динаміка змін.

У цьому контексті традиційні урядові структури та методи державного управління стають дедалі менш ефективними, а тому постає нагальна необхідність у радикальних змінах основ системи державного управління, аби підвищити саму здатність урядів та органів влади ефективно управляти та якісно виконувати адміністративні функції, необхідні радикальні зміни.

90-і роки XX ст. розпочалися узагальнюючим звітом Римського клубу під назвою «Перша глобальна революція» (1991, А. Кінг, Б. Шнайдер), який акцентував увагу на таких важливих системних змін у сучасному глобалізованому світі:

- визнання того, що можливість конструктивних змін коріниться в мотивах і цінностях, які визначають нашу поведінку; розуміння того, що поведінка націй і суспільств відображає поведінку окремих членів цих суспільств;
- попередження щодо недоцільності очікування відповідей на проблеми від лідерів урядів й необхідності малих але мудрих рішень, що відображають рівень свідомості мільйонів простих людей;
- забезпечення вимоги, згідно з якою будь-який привілей на індивідуальному чи національному рівні повинен супроводжуватися належною відповідальністю.

Особливу увагу автори доповіді звернули на проблему місцевого самоврядування. На їхню думку, сенс привернення уваги до цієї проблеми – у необхідності створення концепції сучасного світового розвитку, покликаної встановити орієнтири майбутнього існування людства в умовах зведеної до мінімуму конфліктності.

Всі зазначені тенденції відбуваються в умовах, коли людство перебуває під тягарем глобальних соціально-економічних проблем сучасності:

- катастрофічна засміченість довкілля;
- недостатність енергоресурсів;
- нестабільний характер забезпеченості жителів Землі продовольством;
- стрімке зростання населення, розростання міст та ін.

Зазначені проблеми мають стійку тенденцію до постійного поглиблення і зростання. За цих умов намагання розв'язати глобальні проблеми на загальносвітовому рівні та зусиллями окремих держав є недостатніми і безперспективними.

У зв'язку з висловленою авторами доповіді «Перша глобальна революція» ідеєю осмислення місцевого самоврядування і глобальних проблем сучасності у тісній взаємозалежності можна сформулювати можливі напрями практичних дій для розв'язання проблеми:

- надання місцевим органам влади мінімальних можливостей самостійного законодавчого і практичного вирішення екологічних, ресурсозберігаючих, правозахисних та ін. проблем;
- розв'язання проблеми максимальної самозабезпечуваності на рівні місцевих громад і адміністративно-владних самоврядних структур;
- урахування динамічного характеру суспільного розвитку на локально-місцевому рівні й практичних можливостей останнього до «швидкого реагування» щодо мінливого характеру й постійного ускладнення та наростання глобальних проблем;
- всебічне сприяння активізації участі місцевих організаційних структур різних держав у розширенні системи міжнародних організацій, інтернаціоналізації загальнодемократичного процесу і подолання ізоляціонізму.
- забезпечення формування в низових адміністративних самоврядних структурах «зустрічних» умов для виникнення якісно нової державності з плюралістичним підходом до характерних особливостей і відмінностей регіонального й місцевого розвитку, важливою спільною рисою яких має стати домінування об'єднавчих політичних моделей над тими, що відкривають «шлюзи» національного і суспільного розбрату та стоять на перешкоді новітньої стратегії розвитку людської цивілізації.

Таким чином, уряди більшості розвинених демократичних країн (незалежно від того, які політичні сили їх формували) відчували наявність загальної потреби в адміністративних реформах і пішли на часткову або радикальну перебудову системи управління публічним сектором, хоча і в різний час і з різною інтенсивністю.

Найбільша інтенсивність у проведенні реформ відмічена в англосаксонських країнах. У центр реформ була поставлена проблема ефективності в усіх її формах – економічній, соціальній та організаційній.

У США до середини 1990-х рр. «39 штатів повідомили про запровадження заходів із підвищення якості управління». Таким чином, було виявлено політичну волю, яка привела до позитивних результатів

У Великій Британії 1982 р. один із міністрів уряду М. Тетчер запропонував нову управлінську ініціативу, яка спочатку не дала очікуваних результатів. Через чотири роки було запропоновано оцінити ці ініціативи і зробити наступні кроки. Результати цих дій стали відомі лише в 1988 р., а потім тільки послідували реальні дії з перетворення системи управління. Тобто пройшло шість років, поки уряд зумів випробувати, вивчити і провести свої ініціативи в житті.

Д. Осборн і Т. Геблер в своєму відомому дослідженні «Перебудова уряду» (Reinventing Government), проаналізувавши недоліки бюрократичної моделі управління, детально сформулювали бажані й необхідні перетворення, які повинні відбутися для досягнення модернізації влади на центральному й місцевому рівнях.

Загалом перетворення всіх рівнів і ланок державного управління базується на десяти головних принципах:

1. Стимулююче управління: регулювати, а не керувати.
2. Управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити.
3. Конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг.

4. Управління, кероване власною місією: перебудова організацій, що керуються правилами і нормами.

5. Управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу й самоцільного дотримання встановлених правил.

6. Управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії.

7. Добропорядне й дбайливе управління: збереження й примноження благ замість їх марнотратства.

8. Передбачливе управління: профілактика замість терапії.

9. Децентралізоване управління: командна праця замість ієрархічного підпорядкування.

10. Проринкове управління: послідовні зміни на ринкових засадах.

У документах Світового банку («Держава у світі, що змінюється», 1997 р.) підкреслюється важливість ефективного державного управління для забезпечення сталого економічного розвитку.

Дослідник адміністративного менеджменту Дональд Кеттл (у своїй роботі «Всесвітня революція в державному управлінні», 2000 р.) зазначає, що Всесвітня революція в державному управлінні, яка розпочалася на початку 90-х років XX ст., має шість головних ознак та пріоритетних напрямів:

1. Ефективність. Як уряд може надавати більше послуг, маючи менше податкових надходжень?

У 1980-х рр. розпочалося глобальне реформування у сфері державного управління, яке зачепило багато країн – від Монголії до США. Ці реформи спрямовані на досягнення широкомасштабних завдань: переосмислення ролі держави й урядових організацій та їх взаємовідносин з громадянами. В багатьох країнах люди вимагають зменшення рівня оподаткування та підвищення якості адміністративних послуг. У зв'язку з цим уряди різних країн опинилися перед проблемою необхідності пошуку способів підвищення якості й збільшення кількості адміністративних (державних) послуг при незбільшенні або навіть зменшенні видатків на утримання держави.

2. Маркетизація. Перехід до ринкових принципів. До яких ринкових стимулів може вдатися уряд та влада, щоб викоринити патологічну бюрократію?

Уряди багатьох країн намагалися запровадити ринкові стимули з метою викоринення недоліків і патологій, характерних для бюрократії. Одні держави проводили інтенсивну приватизацію державних підприємств, інші – опиралися на роботу недержавних секторів і партнерів, які здатні надавати відповідні послуги на альтернативних засадах. Проте всі ці кроки були спрямовані на реформування й модернізацію внутрішніх рушійних чинників державної політики та заміну традиційних бюрократично контрольних механізмів ринковими методами впливу.

3. Орієнтація на надання послуг. Як покращити зв'язки влади з громадянами?

За даними опитувань громадської думки в різних країнах, зменшується довіра громадян до інститутів адміністративного менеджменту, а державні програми сприймаються ними як неефективні. У зв'язку з цим держави постали перед проблемою перегляду системи надання адміністративних послуг і загалом цілих механізмів регулювання суспільних відносин. Замість програм надання послуг бюрократичними структурами на основі програм, розроблених держслужбовцями, поширилася практика створення й стимулювання альтернативних систем надання послуг, орієнтованих, насамперед, на задоволення потреб споживача (ставилося за мету також надання громадянам можливості вибору послуги на зразок того, як це відбувається на ринку). З метою реалізації таких завдань запроваджувалися

спеціальні програми підготовки адміністративних менеджерів, орієнтованих на задоволення попиту споживача.

4. Децентралізація. Як зробити урядові програми більш гнучкими та ефективними?

У багатьох країнах стратегія реформування державного управління передбачала зміщення центру реалізації різноманітних програм і адміністративних дій на нижчі рівні управління.

5. Розробка та здійснення політики. Відокремлення практичного управління (реалізації й адміністрування політики) від політики (розробки політики). Як збільшити здатність уряду розробляти і здійснювати політику?

Уряди багатьох країн наслідували приклад Нової Зеландії, розділивши функції управління на два напрями - функції закупівлі адміністративних послуг (політичні функції) від функцій безпосереднього виробництва й надання таких послуг.

6. Відповідальність за результати роботи. Як підвищити здатність уряду досягати обіцяних результатів?

Уряди різних країн намагалися замінити традиційні вертикально-ієрархічні системи адміністративної звітності на основі правил і норм, що розробляються органами вищого рівня і передаються для виконання на нижчі рівні влади, такими системами, в яких ефективність роботи влади оцінюється не за показниками виконаних заходів, завдань і використаних коштів, а за показниками досягнутих результатів та корисності для безпосереднього споживача державних послуг.

6.3. Стратегія адміністративних реформ у зарубіжних країнах

Адміністративна реформа є цілісним комплексом узгоджених заходів, спрямованих на радикальну перебудову органів виконавчої влади і запровадження ефективніших форм і методів їхньої діяльності. Варто зазначити, що суттєва частка всього, що пов'язане з адміністративною реформою, має ситуативний характер, оскільки здебільшого залежить від конституційного ладу та чинного законодавства, яким у своїй діяльності керуються органи публічної влади. Відтак, адміністративні реформи розрізняють за масштабами, глибиною, характером і цілями, а їхні результати багато в чому залежать від історичних умов, економічних і соціальних чинників, стратегії і методів дії урядів. Тому розв'язуючи проблемні питання адміністративного реформування більшість країн обирали свій, відмінний шлях, формуючи стратегії в залежності від часу та особливих умов, ефективність же реформування значною мірою залежить від організаційної структури державного управління.

При цьому загальною тенденцією для сучасних адміністративних реформ є послаблення ієрархічного впливу центральної влади.

Адміністративна реформа – це вид політико-правової реформи, що здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з місцевим самоврядуванням.

Адміністративні реформи 30-30-х років виникають внаслідок: загострення протиріч між приватною користю і суспільною потребою, посилення ролі держави в економіці та збільшення кількості соціальних функцій.

Адміністративні реформи 80-90-х років зумовлюються: «перегрівом» держави від величезного числа взятих на себе завдань і функцій; дефіцитом бюджету, пов'язаний із непомірними витратами на соціальні програми; зростанням невдоволення населення якістю державних послуг і механізмом їхнього розподілу.

Перша хвиля адміністративних реформ припадає на 20-30-і роки, коли в суспільстві відбувається загострення протиріч між приватною користю і суспільною потребою. Держава була змушена підсилити свою роль в економіці і взяти на себе виконання багатьох соціальних

функцій. Необхідною умовою для цього було створення професійної державної служби і зміцнення всіх державних структур.

Друга хвиля адміністративних реформ припадає на початок 80-90-х років. Вона була обумовлена «перегрівом» держави від величезного числа взятих на себе завдань і функцій, які постійно доповнюються новими проблемами, вирішити які вона виявилася не в змозі. Це призводило до відчуженості влади, посилення недовіри до неї різних соціальних верств. Тобто одна з основних причин адміністративних перетворень, що розгорнулися в кінці XX ст., полягала в непомірному збільшенні витрат держави. Чимало країн тривалий час не можуть позбутися дефіциту державного бюджету, що негативно впливає на економічний розвиток. І в значній мірі цей дефіцит пов'язаний із великими витратами на різноманітні соціальні програми. Одночасно спостерігається ріст невдоволення населення якістю державних послуг і механізмом їхнього розподілу.

Англійський вчений В. Рант – виділив сім напрямів, що є спільними для проведення адміністративної реформи в країнах Західної Європи:

- дерегуляція, децентралізація, дебіюрократизація, приватизація, що пов'язані зі скороченням штату, ресурсів, можливостей і безпосереднього контролю з боку центральних органів державної влади;
- реорганізація структури державного управління (наприклад, створення міністерств для розв'язання нових внутрішніх і міжнародних завдань);
- вдосконалення управління державним сектором, зокрема, через зменшення неузгодженості дій, поліпшення якості надання послуг і задоволення потреб споживачів;
- перетворення державного сектору на більш зручний для споживачів у напрямі посилення його відкритості, публічності, підзвітності, здатності реагувати на потреби громадян;
- вдосконалення системи контролю за адміністративним персоналом і посилення ресурсних можливостей, шляхом реформування процесів складання бюджету, планування і оцінювання державних програм;
- зміна традиційного правового статусу державних службовців, зокрема через впровадження контрактів з ними;
- демократизація державного сектору, наприклад, через посилення уваги до потреб недостатньо репрезентованих груп населення та їх залучення до державної служби.

У роботу державного сектору усе ширше впроваджуються механізми ринкових відносин і методи менеджменту, які використовуються в приватних компаніях. У Новій Зеландії, наприклад, вирішено було реорганізувати міністерства і відокремити політичні і дорадчі функції від адміністративних і оперативних.

У Великобританії й Австралії пішли на створення автономних агентств, наділених тільки виконавчими функціями. Ці агентства мають чітко визначені задачі, критерії виконання роботи і необхідні ресурси.

В Португалії, зокрема, було розроблено «Кодекс адміністративних процедур» з метою раціоналізації і стандартизації роботи державних організацій та залучення населення до процесу прийняття рішень. При цьому влада була зобов'язана роз'яснити непопулярні рішення. В змістовному плані увага приділяється поліпшенню управління державними фінансами, розширенню практики закупівель.

Поліпшення якості надання послуг і задоволення потреб споживачів було одним із магістральних напрямів реформи в таких країнах, як Великобританія («Хартія громадян»), Італія («Хартія державних служб»), Бельгія («Хартія клієнтів»), ін. З метою поліпшення якості державних послуг і механізму їх розподілу вводяться стандарти обслуговування,

громадяни одержують можливість впливати на рішення органів влади, а уряд гарантує «прозорість» своєї діяльності, відкритість інформації і т.д.

Прийнята у Великобританії в 1991р. «Хартія громадян», включає шість принципів, що покладені в основу вдосконалення діяльності державних структур:

- стандарти обслуговування;
- інформація і відкритість;
- можливості вибору і отримання консультації;
- чесність і корисність;
- економія засобів;
- можливість оскарження неправильних дій.

Ці принципи широко пропагуються в державах, що входять до складу Європейського Союзу.

Загальновідомо, що персонал є ключовим стратегічним ресурсом для досягнення цілей державної політики і забезпечення якісних послуг. Тому особлива увага надається розробці показників виконання обов'язків службовцями і керівниками. Наприклад, у Данії введені нові стандарти для персоналу державних установ, що визначають:

- задачі і результати,
- планові завдання і цілі,
- фахову підготовку,
- управлінську поведінку,
- стан трудових і соціальних відносин.

6.4. Адаптація зарубіжного досвіду публічного управління і проведення інституційних реформ до вітчизняних умов у контексті імплементації Угоди про асоціацію між Україною і ЄС

Для проведення в Україні демократичних реформ корисним буде аналіз зарубіжного досвіду проведення адміністративної реформи, передовсім у країнах, які протягом останнього десятиліття вирішували схожі до вітчизняних соціальні завдання.

Такою країною була Чехословаччина, а з 1 січня 1993 р. – Чехія і Словаччина, держави, в яких адміністративна реформа проводилася в подібних до українських суспільних умовах на фоні демократизації, ринкових перетворень та державного будівництва.

У Чехії реформування відбувалося шляхом адміністративної децентралізації влади та регіоналізації територіального устрою держави. Кінцевою метою реформи було створення більш ефективних, прозорих і гнучких політичних інституцій, чутливих до потреб громадян і здатних забезпечити розвиток громадської участі.

Досвід Чехії з підготовки й проведення реформування адміністративно-територіального устрою засвідчує, що цей процес є досить складний, відтак потребує зваженого й поміркованого підходу.

Для створення системи управління цим процесом передбачили такі заходи уряду Чехії:

- утворити в структурі міністерства внутрішніх справ нову спеціальну посаду – заступника міністра з питань реформи публічного управління;
- створити робочий комітет з питань реформи публічного управління, до якого включити заступників міністрів з питань проведення реформи публічного управління;
- робочий комітет має розпочати безпосередню роботу з підготовки основних документів реформи.

Адміністративно-територіальна реформа в Чехії здійснювалась у два етапи і тривала близько 10 років.

I етап – підготовки до реформування публічного управління, спрямований на вироблення концептуальних засад проведення реформи;

II етап – практична реалізація реформи.

Адміністративно-територіальна реформа в Чехії забезпечила формування багаторівневого управління, властивого ЄС. Це надало можливість країні

337

отримувати певні переваги від структурної політики ЄС, впливати на процес реалізації регіональної політики ЄС через Комітет регіонів.

Практика Чехії засвідчує, що зміни до конституцій вносилися внаслідок необхідності уточнення основних параметрів органів державного управління, передусім уряду, корекції конституційного статусу органів і компетенції місцевого самоврядування, зміни кількості та назв адміністративно-територіальних одиниць.

Досвід проведення реформування у Чехії можуть бути враховані в Україні за умови, що її проведення буде спиратися на раціональну модель публічної влади, яка має бути закріплена в Конституції, тому що жодне із завдань адміністративної реформи не можна вирішити без відповідних змін і доповнень до Конституції України.

Аналіз методології реформаційних процесів державотворення у Чехії дає можливість визначити основні напрями реформування діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в цій сфері.

У Словацькій Республіці у процесі реалізації адміністративної реформи велика увага приділялася створенню потужної науково-правової бази. Причому, більшість законопроектів у мали готувати міністерства внутрішніх справ та фінансів.

У Словаччині адміністративно-територіальна реформа відбулася у 2002 році, тривала понад 10 років та здійснювалась у три етапи (Таблиця 6.1)

Таблиця 6.1 – Етапи реалізації адміністративно-територіальної реформи у Словаччині

I етап 1990-1996 рр.	1. Схвалення Словацькою Національною Радою низки законів, якими було відновлено місцеве самоврядування та відображено у Конституції (1992 р.) згідно з якою муніципалітети набули високого ступеня незалежності щодо вирішення місцевих проблем.
	2. Скасування областей і перехід від 3-рівневої (область, район, населений пункт) до 2-рівневої системи державної адміністрації (38 районів, які залишилися з попередньої системи) та органів 1-го рівня – 121 територіальна одиниця, яка раніше формувала виключно з населених пунктів.
II етап 1996-1998 рр.	1. Структурні зміни у державному управлінні за принципом розподілу адміністративних обов'язків між органами влади, а саме: одночасно збільшилася кількість районних представництв з 38 до 79 округів і зменшилася кількість місцевих управлінь, що призвело до «горизонтальної» інтеграції.
	2. Визначено статус муніципалітетів (ураховано поправку до Закону №369/1990 «Про муніципалітети» (1998 р.).
III етап 1998-2002 рр.	1. Зміна політичної ситуації вплинуло на попередні плани реформи адміністративної системи і державного управління та привело до «широкої» реформи: ухвалення низки документів (Стратегія реформи державної політики Словаччини (грудень 1999 р.), Стратегія адміністративної реформи (2000 р.) і Концепція децентралізації та модернізації державного управління (2000 р.).
	2. Розробку інструментів фінансового забезпечення виконання переданих повноважень від центрального уряду органам місцевого і регіонального самоврядування, децентралізацію уряду і посилення принципу субсидіарності.

Реальні здобутки Чехії і Словаччини у вирішенні таких завдань:

– децентралізація публічної влади завдяки перенесенню частини компетенції з органів державної влади до органів місцевого самоврядування, нову модель якого було створено протягом 2000 р. у Чеській Республіці та протягом 2001 р. в Словацькій Республіці;

– деконцентрація державної влади, яка полягає в перенесенні частини компетенції центральних органів державної влади на місцеві структури, які представляють міністерства й відомства, а також на інших уповноважених суб'єктів;

– зміна адміністративно-територіального устрою;

– законодавча реформа державної служби.

Таким чином, враховуючи досвід Чехії, процес реформування в Україні можливий за умов:

– прийняття відповідних змін до Конституції України, а також до законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні»;

– трансформації місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади загальної компетенції шляхом позбавлення їх та передачі відповідним органам місцевого самоврядування відповідних функцій і повноважень організаційно- господарського характеру;

– ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, тобто пріоритетним напрямом у цьому питанні є створення якісної служби для громадянина-платника податків.

Теоретико-методологічні розробки й досвід проведення реформування в Чехії і Словаччині є тим більш важливим для України на сучасному етапі, коли, з одного боку, продовжується процес законодавчого та інституційного наповнення положень Конституції України, а з іншого – розпочинається практична діяльність щодо впровадження реформи в усіх її основних напрямках. Насамперед, це стосується адміністративної реформи.

Досвід цих країн щодо визначення концептуальних підходів для вирішення завдань адміністративної реформи в Україні може бути адаптовано та імplementовано з урахуванням особливостей існуючої законодавчої бази та адміністративно-територіального устрою.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Які головні ознаки та пріоритетні напрями реформування системи державного управління визначив Дональд Кеттл у своїй роботі «Всесвітня революція в державному управлінні»?

2. Наведіть класифікацію принципів Європейського адміністративного простору. Охарактеризуйте основні принципи перетворення всіх рівнів і ланок державного управління, визначені науковцями Д. Осборном і Т. Геблером. 3. Якими є основні характеристики Європейського адміністративного простору? 4. Поясніть сутність поняття «Європейський адміністративний простір» у розрізі юридичного, політичного та ідеологічного аспектів.

3. У чому полягає предмет дискусій у процесі трансформацій держав Східної Європи.

4. Які ви знаєте традиції Європейського адміністративного простору.

5. У чому полягала мета створення Європейського адміністративного простору?

6. У чому полягають системні перетворення державного управління?

7. Чи є Європейський адміністративний простір сталою або остаточно сформованою системою?

8. Чому принципи Європейського адміністративного простору необхідно відмежовувати від принципів належного управління (good governance)?

9. Охарактеризуйте шляхи подолання існуючих глобальних проблем, запропонованих науковцями А. Кінгом та Б. Шнайдером.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ для опрацювання лекційного матеріалу

Опрацюйте лекційний матеріал та рекомендовані нижче додаткові джерела. При вивченні теоретичних питань належить зосередити увагу на з'ясуванні сутності «глобальної революції» в публічному управлінні. Слід також звернути увагу можливі шляхи адаптації зарубіжного досвіду публічного управління і проведення інституційних реформ до вітчизняних умов у контексті імплементації Угоди про асоціацію між Україною і ЄС.

При опрацюванні матеріалу необхідно з'ясувати сутність кожного питання, що вивчається, не уникаючи при цьому визначення сутності основних термінів: «адміністративний простір», «європейський адміністративний простір», «цінності публічного управління», «глобальна революція публічного управління», «адміністративна реформа», «стратегія адміністративної реформи», «інституційна реформа». Для з'ясування їх змісту можна скористатися словниками, довідниками, іншою науковою літературою.

При вивченні матеріалу за підручником, навчальним посібником, роботі із науковою і спеціальною літературою необхідно аналізувати прочитане із прослуханою та законспектованою лекцією, робити логічні висновки, відмічати основні сутнісні положення з метою їх подальшого з'ясування на відповідному практичному занятті.

ДЖЕРЕЛА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

Нормативно-правові акти

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Указ Президента України №5/2015 від 12 січня 2015 р. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html?PrintVersion>
4. Про Стратегію людського розвитку. Рішення РНБО від 14 травня 2021 року введено в дію указом Президента України №225/2021 від 2 червня 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0036525-21#Text>
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/conv>
6. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ президента України від 30 вересня 2019 року №722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
7. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

Рекомендована література (міститься у бібліотеці «Одеської політехніки» та Одеській національній науковій бібліотеці)

1. Багаторівневе управління (multilevel governance) регіональним розвитком в Україні: зб. ситуац. завдань для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / уклад. : Л.Л. Приходченко, Н.В. Піроженко, О.В. Дуліна та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 68 с.
2. 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.

3. Панченко Г. О. Європейська практика впровадження управлінських інновацій. *Актуальні питання державно-правового розвитку України*. Матеріали науково-практичної конференції, Одеса, травень 2021 р. Одеса: ОНПУ, 2021. С. 34-36.
4. Панченко Г.О. Сталий розвиток територіальних громад у контексті реалізації принципів багаторівневого врядування. *Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи*. Матеріали XIII наук. Інтернет-конф. за міжнар. участю для аспірантів та докторантів, 28 травня 2022 р. Одеса : ІПСУ ДУ «Одеська політехніка», 2022.С.112-117
5. Приходченко Л.Л. Адаптація концепції реінжинірингу до адміністративних процесів в органах публічної влади: підходи, методи та моделі. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: зб. наук. пр. НАДУ при Президентові України*. 2020. Спецвипуск. С.126 – 131.
6. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
7. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.
8. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За заг. ред. Приходченко Л.Л. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 134 с.
9. Публічне управління. Багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навчальний посібник / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко : За заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.
10. Регіональне управління : навч. посіб. / М.М. Іжа, Л.Л. Приходченко, С.Є. Саханенко та ін. ; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 652 с.
11. Цілі сталого розвитку та їх адаптація для України. Сталий розвиток для України: офіційний сайт. URL: <https://dev.sd4ua.org/shho-take-stalij-rozvitok/bazovi-dokumenty/>
12. Kryvtsova, O., Panchenko, H., Symonenko, L., Yakobchuk, V., Sorokina, N., Chernysh, V. (2022) Humanization of the educational process of professional training of civil servants as a methodological basis for improving the human resources potential of the civil service of Ukraine and the EU experience (Гуманізація навчально-виховного процесу професійної підготовки державних службовців як методична основа вдосконалення кадрового потенціалу державної служби України та досвід ЄС). *Ad Alta: Journal of interdisciplinary research*, 12(1), XXV, 41-46. <http://www.magnanimitas.cz/12-01-xxv>
13. Orel, O., Latysheva, V., Panchenko, H. ., Tytarenko, L. ., & Fuhelo, P. . (2023). Experiencia europea en la mejora de la administración pública de la estrategia para el desarrollo de las comunidades territoriales en Ucrania (Європейський досвід удосконалення державного управління стратегією розвитку територіальних громад України). *REICE: Revista Electrónica De Investigación En Ciencias Económicas*, 11(21), 106–123. URL: <https://www.lamjol.info/index.php/REICE/article/view/16547>
<https://doi.org/10.5377/reice.v11i21.16547>

Інформаційні ресурси

1. Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua>.
2. Одеська національна наукова бібліотека. URL: <http://www.odnb.odessa.ua>
3. Центр політико-правових реформ. [URL: <http://pravo.org.ua/ua>

ЛЕКЦІЯ 7

СУЧАСНІ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СВІТОВІЙ ПРАКТИЦІ: ЗДОБУТКИ, ІННОВАЦІЇ ТА АДАПТИВИ

ПИТАННЯ, ЯКІ РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ:

1. Моделі реформування публічного управління: «вестмінстерська модель», «американська модель», гібридна модель.
2. Траєкторії відбору зарубіжного досвіду для перетворення моделей публічного управління.
3. Концепція об'єднаного врядування

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

7.1. Моделі реформування публічного управління: «вестмінстерська модель», «американська модель», гібридна модель

Відповідно до наявних у науковій думці класифікацій, до першої групи віднесемо три основні моделі: «вестмінстерську», «американську» та «гібридну».

«Вестмінстерській моделі» реформування державного управління притаманні наступні риси:

- застосування механізмів ринкової конкуренції з одночасним скороченням сфери діяльності і функцій держави, що передбачає більшу свободу вибору засобів і способів досягнення цілей (технологій, інструментів);
- делегування частини функцій держави недержавним організаціям, реорганізація і приватизація частини управлінських структур з метою підвищення якості надання управлінських послуг;
- узгодження цілей управління з суспільними потребами, тобто орієнтація на потреби громадян;
- оцінювання роботи окремих посадових осіб, органів влади і управління в цілому, за фактично досягнутими результатами.

Батьківщиною впровадження «вестмінстерської моделі» по праву вважається Нова Зеландія та Великобританія, оскільки саме в цих країнах були найуспішнішими отримані результати. Наприклад, в Новій Зеландії, найбільш характерними складовими реформування були:

- реалізація принципу децентралізації (по можливості);
- спрощення і скорочення кількості ієрархічних (субординаційних) зав'язків, використання принципу прямої підконтрольності та підзвітності;
- відокремлення процесу вироблення політики від процесу її реалізації;
- реалізація комерційних функцій здебільшого приватним сектором, а не державними установами, при цьому перевага надавалася малим вузькоспеціалізованим, а не великим багатofункціональним організаціям;
- формування управлінських структур на основі видів діяльності, реалізація принципу «розташовувати подібне з подібним»
- зміщення акцентів з довгострокового планування на середньострокове, постановка коротко- та середньострокових цілей.

Щодо «американської моделі» реформування державного управління, яка в чистому вигляді використовувалася тільки в США, то її запровадження передбачає докорінну зміну організації управління. Однак при цьому під нею розуміють не зміну організаційної структури, а якісне перетворення кадрового складу, що відповідно потребує:

- радикальної зміни поведінки бюрократії, а не структур і процесів управління;
- децентралізації механізмів і процесів управління, делегування функції на нижчі рівні влади;
- підвищення ефективності адміністративних послуг з одночасним їх здешевленням;
- розвиток партнерства між державними і приватними організаціями в сфері надання адміністративних послуг, в тому числі і укладання контрактів.

Для постсоціалістичних країн найбільш характерною є «гібридна» модель, як поєднання рис двох попередніх моделей, а саме: орієнтації на результат, скорочення управлінських витрат, децентралізації, надання якісних суспільних послуг, конкуренції, політичної відповідальності, відкритості та прозорості.

7.2. Траєкторії відбору зарубіжного досвіду для перетворення моделей публічного управління

У сучасному світі уже усталеним є поняття того, що «добрим» державним управлінням є прозахідне державне управління, тоді як інші країни так чи інакше повинні прагнути до ідеалів, які задає англо-американське та західноєвропейське суспільство, однак в науці існують і антитези до цього твердження.

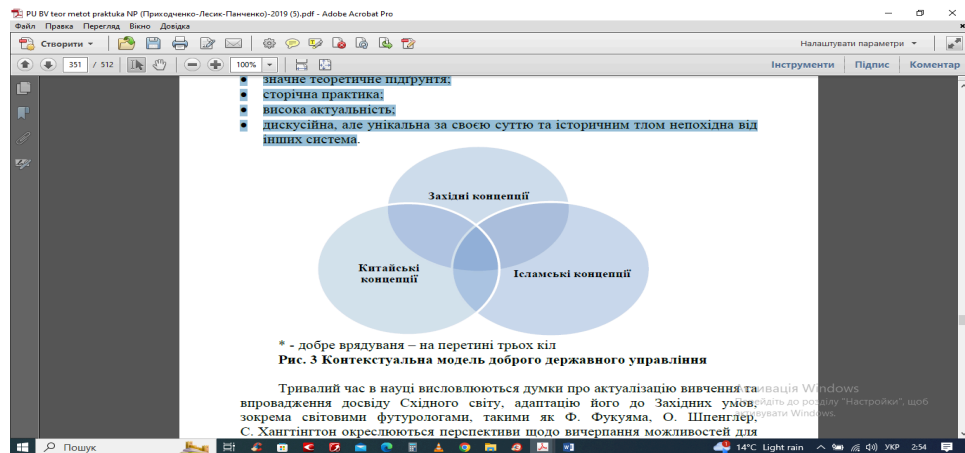
В. Дречслер визначає три основні траєкторії руху до доброго державного управління:

- західну – традиційно зрозумілу траєкторію, згідно якої продовжуватиметься прозахідний вектор руху, так звана «вестернізація», яку буде перенесено і на країни сходу, відстоювання постулату, що хороше державне управління – це державне управління західних країн;
- мультикультурну – траєкторію руху, яка опирається не лише на західний досвід, а й на кращі напрацювання досвіду інших країн;
- контекстуальну – найактуальнішу, з позиції автора траєкторію, згідно якої рішення щодо того, елементи якої з систем є актуальним приймається, виходячи з ситуації, обставин, які її утворюють, іншими словами з контексту, який обумовлює необхідність прийняття рішень.

Найкраще проілюструвати модель доброго врядування можна на Рис. 7.1., оскільки контекстуально вона утворюються на перетині трьох траєкторій – західних, китайських та ісламських концепцій.

Сутність доброго державного управління складає комплекс взаємовідносин між публічним, приватним та громадянським секторами, оскільки існує прямий зв'язок між *Good Governance* і скороченням, применшенням бідності, підвищенням рівня життя населення (створює умови для сталого економічного зростання).

Що ж до обрання саме досвіду ісламського світу та китайського, а не інших, то основними причинами є: значне теоретичне підґрунтя; сторічна практика; висока актуальність; дискусійна, але унікальна за своєю суттю та історичним тлом непохідна від інших система



* - добре врядування – на перетині трьох кіл

Рисунок 7.1 – Контекстуальна модель доброго державного управління

Попри наявність значної кількості теорій та концепцій та дискусій навколо них існують і універсальні принципи, дотримання яких сприяє підвищенню ефективності процесу реформування.

Для модернізації влади на центральному та місцевому рівнях Д. Осборн і Т. Геблер визначили «десять принципів», на яких базуються перетворення всіх рівнів і ланок публічного управління:

- стимулююче управління: регулювати, а не управляти;
- управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити;
- конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації управлінських послуг;
- управління, яке керується власною місією: перебудова організацій у відповідності з правилами та нормами;
- управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу з самоціллю дотримання встановлених правил;
- управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії;
- сумлінне і бережливе управління: збереження та примноження благ, замість марнотратства;
- передбачливе (превентивне) управління: профілактика замість терапії;
- децентралізоване управління: командна робота, а не ієрархічне підпорядкування;
- проринкове управління: послідовні перетворення на ринкових принципах.

Враховуючи вищесказане, підкреслимо важливість врахування світового досвіду, шляхом його часткової реалізації та адаптації до наявних реалій, в зв'язку з чим, визначимо основні стратегічні орієнтири, які, в певному розумінні, є «універсальними» для проведення реформ у відповідності до будь-якої зі згаданих вище моделей, а саме:

- системний характер та комплексність реформ;
- рівновага в проведенні реформ;
- акцентування уваги на інформуванні суспільства відносно змісту, значення та необхідності проведення реформ;
- політична підтримка, чітка стратегія та професійна реалізація реформ;
- зміщення акцентів на середньо- та короткострокову перспективу та задачі, при реалізації стратегічних реформ.

Світовий досвід реформування публічного управління показує, що далеко не всі реформи, які були впроваджені впродовж останніх трьох з половиною десятиліть, були

успішними. Окремі моделі, за якими проводилось реформування в тій чи іншій країні, найчастіше не можуть в чистому вигляді бути ефективно впроваджені в інших країнах без урахування їх особливостей, іншими словами без адаптації окремих положень до наявних реалій.

Позиціонуючи впровадження зарубіжного досвіду як один з актуальних шляхів трансформаційних перетворень вітчизняної системи державного управління підкреслимо особливу значимість проведення ретельного відбору такого досвіду.

При відборі та адаптації напрацювань інших країн доречно буде використовувати контекстуальну траєкторію (модель) застосування. Відповідно до якої відбір зарубіжного досвіду відповідно до контексту, що дозволяє врахувати:

- ситуативність, зорієнтуватись на наявну проблему або на кінцеву мету;
- наявні ресурси (кореляцію бажань з можливостями);
- об'єктивні особливості країни-адаптора досвіду (їх спорідненість або віддаленість з досвідом країн, у яких досвід запозичують).

7.3. Концепція об'єднаного урядування

Окрім зосередження уваги на обов'язковості відбору досвіду з використанням контекстуальної моделі та шляхом виокремлення окремих інструментів, технологій тощо актуальним є також звернення до новітніх концептуальних підходів до реформування системи державного управління. Обґрунтована актуальність об'єднання зусиль суб'єкту управління з об'єктом управління задля досягнення синергетичної ефективності процесу управління знаходить своє відображення у рамках досить нової концепції – об'єднуючого або об'єданого (joined-up) урядування. За принципами, визначеними цією концепцією, функціонують системи державного управління в ряді європейських країн, серед яких Бельгія, Болгарія, Чеська Республіка, Іспанія, Італія, Швеція, Нідерланди, Великобританія. Теоретичний конструкт концепції зобразимо схематично (Рисунок 7.2).

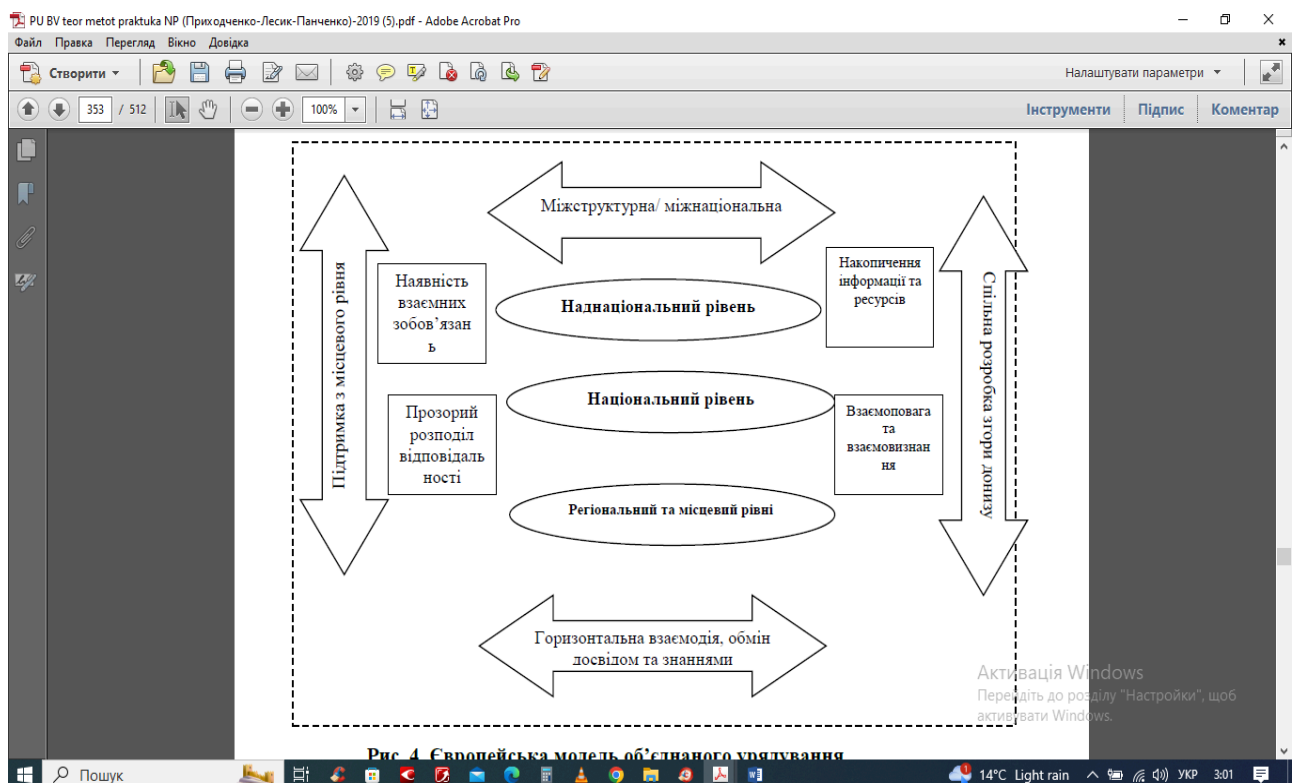


Рисунок 7.2 – Європейська модель об'єданого урядування

Сутність концепції полягає в об'єднанні зусиль органів влади різних рівнів, але додатково також передбачає залучення незалежних неурядових організацій, представників громадянського суспільства. В даному ключі стираються формальні межі між органами влади та між представниками суспільства, наріжним каменем за такого концепту є досягнення спільної мети, задля якої всі сторони вступають у координаційну взаємодію.

Впровадження такої концептуальної моделі передбачає переорієнтацію з відносин субординаційного характеру в координаційну площину заради налагодження співробітництва органів влади між собою та з громадянським суспільством, орієнтованого на довгострокову перспективу.

Наріжним каменем об'єднаного врядування, по суті і є координаційна взаємодія, як інструмент для реалізації ефективного планування, впровадження та моніторингу реформ, та надає ряд переваг:

- комплексність та поінформованість щодо потреб громадян;
- взаємодоповнення, можливість не лише уникнути дублювання повноважень окремими органами, а й об'єднувати зусилля відповідальних за суміжні сфери;
- краще використання ресурсів;
- створення синергетичного ефекту від партнерства представників різних рівнів влади, організацій, представників громадянського суспільства.

Концепція об'єднаного урядування передбачає реалізацію чотирьох основних принципів:

- взаємоповага та взаємовизнання: кожен учасник (орган влади, певна організація чи представники громадянського суспільства) усвідомлюють спільну мету, наявний потенціал та перспективи від участі кожного;
- розподіл відповідальності: чіткий розподіл повноважень та відповідальності між рівнями влади та поза ними, уникнення дублювання повноважень, заходів, відповідальності;
- розподіл ресурсів: координація передбачає адекватний компетенції органу влади розподіл ресурсів, за умови передачі повноважень органом державної влади до органу місцевого самоврядування/ органу самоорганізації населення/ інституту громадянського суспільства обов'язковою є також передача відповідних ресурсів.
- обмін та поширення інформації: інформація повинна вільно циркулювати між усіма учасниками об'єднаного урядування, тобто між усіма рівнями та секторами.

Реалізацію реформування з урахуванням даної концепції актуалізовано слабкістю взаємодії між органами влади та громадянським суспільством, яка простежується на часі, євроінтеграційними прагненнями України та підкріплено позитивними результатами ряду країн, серед яких Великобританія, Італія, Чехія, Нідерланди та ряд інших країн.

Їх досвід свідчить про ряд переваг, які дозволяє отримати практичне впровадження цього теоретичного конструкту, такі як:

- вдосконалення результатів (за рахунок синергетичного ефекту від включення до процесу значної кількості представників з різни х рівнів та секторів);
- уникнення помилок (значна кількість акторів, залучених до процесу вироблення та реалізації політики, дозволяють урахувати більшу частину інтересів різних груп населення та прорахувати більшу кількість можливих недоліків);
- впровадження інновацій (до процесу планування та реалізації будь-яких дій залучається значна кількість акторів, наділених різним колом повноважень, зрештою працюючи разом зростає можливість продукувати інновації, створювати нові державно управлінські інструменти та методи);
- підвищення рівня підзвітності та прозорості (мова йде більшою мірою про те, що в рамках співпраці спрощується з одного боку процес контролю, а з іншого боку сутність

управлінських процесів за умови включення до них стає прозорішою, зрештою сприяє вирішенню одразу двох проблем: забезпеченню зростання рівня довіри до влади та залучення громадськості до процесу формування та реалізації політики).

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. В чому полягає суть основних особливостей реформування систем публічного управління країн світу у кін. XX – на поч. XXI ст.?
2. Які моделі реформування публічного управління вам відомі? Назвіть основні риси кожної з них.
3. В чому особливість реформування країн пострадянського простору?
4. Назвіть основні шляхи впровадження зарубіжного досвіду в вітчизняну практику реформування публічного управління.
5. В чому сутність багаторівневого управління, які особливості його впровадження на вітчизняних теренах?
6. Яку роль відіграє Угода про Асоціацію між Україною і ЄС в сучасних перетвореннях вітчизняного публічного управління?

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ для опрацювання лекційного матеріалу

Опрацюйте лекційний матеріал та рекомендовані нижче додаткові джерела.

При вивченні теоретичних питань належить зосередити увагу на з'ясуванні сутності основних світових моделей реформування публічного управління. Слід також звернути увагу можливі шляхи адаптації зарубіжного досвіду для перетворення моделей публічного управління.

При опрацюванні матеріалу необхідно з'ясувати сутність кожного питання, що вивчається, не уникаючи при цьому визначення сутності основних термінів: «реформування», «реформи в публічному управлінні», «моделі реформування публічного управління», «концепція реформування публічного управління», «об'єднання врядування». Для з'ясування їх змісту можна скористатися словниками, довідниками, іншою науковою літературою.

При вивченні матеріалу за підручником, навчальним посібником, роботі із науковою і спеціальною літературою необхідно аналізувати прочитане із прослуханою та законспектованою лекцією, робити логічні висновки, відмічати основні сутнісні положення з метою їх подальшого з'ясування на відповідному практичному занятті.

ДЖЕРЕЛА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

Нормативно-правові акти

1. Деякі питання реформування державного управління України: Стратегія реформування державного управління України до 2021 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>
2. Деякі питання реформування державного управління України: Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 05.02.2015 №157-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
5. Про засади державної регіональної політики. Закон України від 05.02.2015

№156-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>

6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

7. Про Стратегію людського розвитку. Рішення РНБО від 14 травня 2021 року введено в дію указом Президента України №225/2021 від 2 червня 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0036525-21#Text>

8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Указ Президента України №5/2015 від 12 січня 2015 р. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html?PrintVersion>

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/conv>

10. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ президента України від 30 вересня 2019 року №722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

Рекомендована література (міститься у бібліотеці «Одеської політехніки» та Одеській національній науковій бібліотеці)

1. Багаторівневе управління (multilevel governance) регіональним розвитком в Україні: зб. ситуац. завдань для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / уклад. : Л.Л. Приходченко, Н.В. Піроженко, О.В. Дуліна та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 68 с.

2._____Панченко Г. Інноваційне транскордонне співробітництво як інструмент забезпечення сталого регіонального розвитку в умовах системних змін. *Теоретичні та прикладні питання державотворення* : електрон. наук. фах. вид. / ГО "Асоц. дослідн. держ. упр.", ГО "Одес. ін-т соц. технол." Одеса, 2023. Вип. 29. С.311-315. <https://doi.org/10.35432/tisb292023289713> <http://taais.oridu.odessa.ua/article/view/289713>

3. Панченко Г. О. Європейська практика впровадження управлінських інновацій. *Актуальні питання державно-правового розвитку України*. Матеріали науково-практичної конференції, Одеса, травень 2021 р. Одеса: ОНПУ, 2021. С. 34-36.

4._____Панченко Г.О. Інноваційна парадигма розвитку публічного управління. *Topical issues of the development of modern science*. Abstracts of the 9th International scientific and practical conference. Publishing House "ACCENT". Sofia, Bulgaria. 2020. Pp. 618-624. URL: <http://sci-conf.com.ua>.

5. Панченко Г.О. Інноваційні технології у діяльності органів публічної влади. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (до 25-річчя заснування інституту). 9 жов. 2020 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 48-49.

6. Приходченко Л.Л. Адаптація концепції реінжинірингу до адміністративних процесів в органах публічної влади: підходи, методи та моделі. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку*: зб. наук. пр. НАДУ при Президентіві України. 2020. Спецвипуск. С.126 – 131.

7. Приходченко Л.Л. Адаптація концепції реінжинірингу до адміністративних процесів в органах публічної влади: підходи, методи та моделі. Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: зб. наук. пр. НАДУ при Президентові України. 2020. Спецвипуск. С.126 – 131.
8. Приходченко Л.Л. Принципи багаторівневого врядування і децентралізація влади. Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 11 жов. 2019 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 13-14.
9. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
10. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.
11. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За заг. ред. Приходченко Л.Л. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 134 с.
12. Публічне управління. Багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навчальний посібник / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко : За заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.
13. Orel, O., Latysheva, V., Panchenko, H. ., Tytarenko, L. ., & Fuhelo, P. . (2023). Experiencia europea en la mejora de la administración pública de la estrategia para el desarrollo de las comunidades territoriales en Ucrania (Європейський досвід удосконалення державного управління стратегією розвитку територіальних громад України). REICE: Revista Electrónica De Investigación En Ciencias Económicas, 11(21), 106–123. URL: <https://www.lamjol.info/index.php/REICE/article/view/16547>
<https://doi.org/10.5377/reice.v11i21.16547>
14. Popov, M., Prykhodchenko, L., Rovynskyy, Y., Rovynska, K., Kozulina, S. Regulatory and legislative support of management decisions for support of regional development. International Journal of Criminology and Sociology, 2020, 9, p. 2964–2971. <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85099231556&origin=inward&txGid=72685a070786ce9fbc0b9e5cbe817d3a>

Інформаційні ресурси

1. Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua>.
2. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: www.kmu.gov.ua
3. Національна бібліотека України імені Ярослава Мудрого. URL: <http://nplu.org>
4. Одеська національна наукова бібліотека. URL: <http://www.odnb.odessa.ua>
5. Центр політико-правових реформ. URL: <http://pravo.org.ua/ua>

ЛЕКЦІЯ 8

КОНЦЕПЦІЯ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО ПРИКЛАДНІ ЗАСАДИ, ВИТОКИ ТА ПРАКТИКИ ВПРОВАДЖЕННЯ

ПИТАННЯ, ЯКІ РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ:

1. Сутність багаторівневого врядування та багаторівневого управління, глобальне врядування, європейське врядування. Ідеальні типи багаторівневого управління.
2. Інституційні засади багаторівневого врядування та багаторівневого управління
3. Рівні публічного управління: центральний, регіональний, місцевий

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

8.1. Сутність багаторівневого врядування та багаторівневого управління, глобальне врядування, європейське врядування. Ідеальні типи багаторівневого управління

Останніми десятиліттями одночасно з поглибленням європейської інтеграції в ЄС відбувається процес передачі влади й повноважень, а також зміцнення регіональної та місцевої демократії як в державах-членах, так і в державах-кандидатах. Крім того, багато країн лібералізували систему надання послуг та створили спеціальні агентства для забезпечення послугами або сприяння імплементації політики. В основі цієї тенденції лежить комплексність та складність вимог, що надходять з громадського сектора. Відтак, дослідження особливостей багаторівневого врядування та управління (англ. – multilevel governance) є особливо актуальним в умовах, коли наявна яскраво виражена соціальна, економічна, політична диференціація, що практично унеможливорює управління колишніми методами «зверху вниз» через безпосереднє державне втручання, не вдаючись до взаємодії з самим суспільством.

Проблема є нагальною і для нашої держави у зв'язку із труднощами переходу системи державного управління до більш гнучких демократичних методів урядування, обумовлених складністю трансформації неефективних радянських ієрархічно-бюрократичних управлінських схем у сучасний постмодерний європейський контекст. Особливо з урахуванням євроінтеграційних прагнень України та підписання Угоди про асоціацію з ЄС.

Багаторівневе врядування є характерною рисою сучасного процесу вироблення політики як на національному, так і міжнародному рівнях. Зростаюче значення багаторівневого врядування та регіонального й місцевого рівня управління зовсім не означає занепад загальнонаціонального рівня на якому все ще залишаються важливі повноваження держав-членів у сферах перерозподілу певних благ (держава загального добробуту), а також макроекономічної та фінансової політик.

Вважається, що вперше термін «врядування» був вжитий давньогрецьким філософом Платоном (5 ст. до н.е.) для означення факту наявності керівних осіб судна (згідно етимології слова, з грецької перекладається як «керувати судном»). Далі термін одержав подальший розвиток і почав уживатися стосовно бізнесу та державного управління.

Багаторівневе врядування – новий підхід у теорії європейської інтеграції, який виник у 1990 р., який розглядає інтеграцію як процес неієрархічного мережевого управління у ЄС, що характеризується широким залученням урядів держав-членів, регіональних та місцевих органів влади, експертів та інших неурядових гравців до процесів прийняття рішень та вироблення політики. Це означає, що в ЄС не існує централізованого управління. Навпаки, в ЄС ми стикаємось із дуже складним механізмом постійних переговорів на наднаціональному, національному, так само як і субнаціональному рівнях.

Врядування тлумачиться як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, які створюють сприятливі

політико-правові і фінансові передумови, з приватним сектором, що генерує робочі місця і забезпечує доходи, та громадянським суспільством, яке мобілізує внутрішні ресурси задля досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку. В іншому розумінні – врядування постає як самостійне вирішення (вряджання) народом, окремими спільнотами (територіальними, етнонаціональними) питань своєї життєдіяльності відповідно до їх суверенної волі.

Врядування ґрунтується на системі цінностей, політик та інституцій, завдяки яким взаємодіють його суб'єкти (органи публічної влади і неурядові організації – бізнес-асоціації, громадські об'єднання і їх асоціації), базується на правилах, інституціях та практиках, які стимулюють партнерську співпрацю, а також на механізмах, через які окремі громадяни, їх об'єднання артикулюють свої інтереси та реалізують свої законні права і обов'язки.

Сучасне розуміння поняття «багаторівневе врядування» тісно пов'язано з управлінською діяльністю (набув вжитку завдяки економістам, політологам та міжнародним інститутам – ООН, Всесвітній банк, МВФ). Зокрема, дефініція широко вживається при означенні нового способу управління розвитком держави на засадах участі громадянського суспільства на всіх рівнях (міжнародному, національному, місцевому, регіональному). Тож термін «врядування» застосовується у багатьох сферах, коли актуалізується важливість міжрівневої і міжсекторної взаємодії для прийняття різними суб'єктами управлінського процесу спільних рішень.

Теорія багаторівневого врядування і мережевий аналіз не пропонують тієї кількості теоретичних перспектив, які можуть представити інші теорії інтеграції. Вона не пропонує пояснень фактів відносно мети європейських політик, їй також бракує прогностичної перспективи. Проте цей підхід заслуговує особливої уваги в плані пояснення реального функціонування складної системи Європейського Союзу, яка останніми роками характеризується очевидною еволюцією механізму ухвалення рішень, за якої багаторівневе врядування стає характерною рисою сучасного процесу вироблення політик як на національному, так і міждержавному рівнях.

Усі його нові види (публічне врядування, некомерційне врядування, корпоративне врядування, глобальне врядування, добре врядування, електронне врядування, тощо) передбачають вихід у плануванні, організації, моніторингу й контролю діяльності за межі окремих інституцій та потребу залучення до цих процесів інших зацікавлених сторін.

Стосовно ж поняття «європейське врядування», то Європейська Комісія запровадила власну концепцію врядування в Білій книзі «Врядування в Європі», у якій викладені основні принципи переходу до нової парадигми управління єдиною Європою на принципах «governance» (липень 2001 р.), метою якої було зміцнення європейської демократії, підвищення легітимності інститутів ЄС шляхом покращення залучення громадськості до управління Союзом, вдосконалення регуляторної політики ЄС та посилення ролі Спільноти у світовому врядуванні.

В основі запропонованої в Білій книзі реформи врядування знаходиться реформування інституційного трикутника ЄС: Європейської Комісії, Ради і Європейського Парламенту, що приведе до необхідної модернізації методу Спільноти. Принципами реформи європейського врядування є – відкритість, участь, відповідальність, ефективність та узгодженість. Вони є базовими для демократії та верховенства права в державах-членах, але вони застосовуються на всіх рівнях врядування: глобальному, європейському, національному, регіональному та місцевому рівнях.

Також для повного аналізу поняття «врядування» та всіх його сполучних дефініцій, варто зазначити, що у Європейському, та й не лише в ньому, навіть більше в світовому просторі, прийнято вживати поняття «глобальне врядування», як інструмент/механізм чи

засіб, за допомогою якого задовольняються колективні інтереси, встановлюються (а відтак і дотримуються) права і обов'язки, а також врегульовуються розбіжності.

Глобальне врядування як засіб гарантування сталого розвитку, безпеки, миру та справедливості це комплекс офіційних та неофіційних інститутів, механізмів, відносин, норм та процесів між державами, ринками, громадянами та організаціями, як міжурядовими, так і недержавними, за допомогою яких на глобальному рівні формулюються колективні інтереси, встановлюються права і обов'язки, а також врегульовуються розбіжності.

Стосовно дослідження особливостей багаторівневого управління (англ. – multi-level governance), то воно є особливо актуальним в умовах, коли життя диференціюється і стає складним, що практично унеможлиблює управління колишніми методами «зверху вниз» через безпосереднє державне втручання, не вдаючись до взаємодії з самим суспільством. Проблема має свою актуальність і для України у зв'язку із труднощами переходу системи державного управління в Україні до більш гнучких демократичних методів урядування, обумовлених складністю трансформації неефективних радянських ієрархічно-бюрократичних управлінських схем у сучасний постмодерний європейський контекст.

Багаторівневе управління означає широкий комплекс заходів, множину систем координації і переговорів між формально незалежними, але функціонально залежними один від одного акторами, що знаходяться в складних і таких, що постійно змінюються, стосунках один з одним.

Багаторівневе управління також може бути визначене як механізм ухвалення взаємопов'язаних рішень, який залучає багатьох в інших обставинах політично незалежних акторів (державних і недержавних) на різних рівнях територіальної агрегації у відносно безперервні процеси переговорів і реалізації рішень; цей механізм не має на увазі наявність у акторів виняткових політичних компетенцій і незмінну ієрархію політичної влади на будь-якому з рівнів.

Запропоноване наочне і вичерпне визначення багаторівневого управління, повною мірою не розкриває (та і не може цього зробити апіорі) складність явищ, які визначаються цим терміном. Якби багаторівневе управління було б просто описом особливостей сучасної політики, воно не привнесло б нічого нового до теорії і практики публічного управління, а лише дало б розуміння того, що управління відбувається на декількох рівнях. Проте багаторівневе управління стало тією новою концепцією, яка дозволила істотно підвищити результативність державної і місцевої політики в багатьох країнах.

Багаторівневе управління передбачає не простий перерозподіл повноважень між різними рівнями прийняття рішень, а прийняття узгоджених рішень багаторівневими неієрархічними національними установами, зокрема із залученням недержавних акторів.

Концепція багаторівневого управління присвячена: політичній мобілізації, розробці державної політики і змінам в державному устрої, отже, будь-який теоретичний розгляд відбувається у рамках саме цих трьох аспектів.

Основними постулатами концепції багаторівневого управління є:

- включення до прийняття рішень в ЄС низки різних рівнів, серед яких: наднаціональний, національний (в т. ч. транснаціональний) субдержавний (місцеві органи влади та зацікавлені групи);
- втрата частини суверенітету держави із появою наднаціонального рівня, однак, підвищення потенціалу наднаціональних органів і субнаціональних суб'єктів, які працюють за межами національних кордонів;
- взаємопов'язаність наднаціонального, національного і субнаціонального рівнів державного управління політичними подіями на одному рівні, та вплив при цьому на інші рівні.

8.2. Інституційні засади багаторівневого врядування та багаторівневого управління

Загальноновизнаним у ЄС стає поняття «європейське врядування» - багаторівневе управління у багатовекторній системі, що складається з європейських інституцій і національних органів влади, охоплює місцеве самоврядування і громадянське суспільство, залучає до процесів прийняття рішень міжнародних експертів та лобістів. Мережеве багаторівневе врядування (за Р.Роудсоном) передбачає перехід від концепції державного надання управлінських послуг до концепції держави-регулятора як шлях до сталого розвитку та соціальної справедливості.

Новим інституціональним інструментарієм політичного управління, який протягом останніх років отримав поширення у Європейському Союзі, є агентства – бюрократичні органи, які засновуються актами вторинного законодавства ЄС для виконання якоїсь спеціальної (технічної, наукової або управлінської) місії. Деякі агентства полегшують функціонування Єдиного внутрішнього ринку Євросоюзу і наділяються у зв'язку із цим виконавчо-розпорядчими повноваженнями. Інші займаються збором інформації і підготовкою експертних рекомендацій державам-учасникам. Треті – створюються для виконання спеціальних програм ЄС.

На сьогодні у Європейському Союзі діє близько тридцяти агентств, хоча називають їх по-різному – центр, бюро, фундація тощо. Усі агентства, залежно від повноважень, партнерів або клієнтів можна поділити на чотири категорії: децентралізовані агентства; регуляторні; виконавчі; органи Євроатому.

Важливою складовою реформи європейського врядування стало створення європейського громадського простору як сфери, у межах якої визначаються, формуються та змінюються транснаціональні ідеї, цінності та принципи, а наднаціональні європейські інститути набувають демократичної легітимності. Формування та розвиток європейського громадського простору є запорукою успішності інтеграційних процесів в Європі, а також подальшої демократизації політичної системи ЄС. Транснаціональний простір громадської дії має допомогти виробникам політики ретельніше враховувати громадську думку під час вироблення європейської політики.

Основні тенденції розвитку багаторівневого управління на регіональному рівні:

- орієнтація на надання послуг: створення і стимулювання альтернативних систем їх надання, з орієнтацією на задоволення потреб споживача;
- децентралізація, яка вимагає зміщення центру реалізації програм і адміністративних дій на більш низькі рівні управління;
- розмежування розробки політики від безпосереднього процесу її здійснення (реалізації і адміністрування);
- оцінювання результатів роботи за показниками досягнутих результатів і корисності безпосередньо для споживачів державних послуг, що передбачає відповідальність і відмову від вертикально-ієрархічної системи адміністративної звітності.

Інституційна модель урядування в ЄС визначається Єдиним Європейським актом і Лісабонською угодою.

Особливості інституційної моделі врядування в ЄС:

- наявність двох типів міждержавних і наднаціональних інститутів; особи, що входять до органів першого типу (Рада міністрів), діють як офіційні представники держав членів, а другого (Єврокомісія) – діють як незалежні особи, що не пов'язані з державами, які їх делегували;
- відсутністю розподілу на законодавчу та виконавчу гілку влади (законодавчі повноваження розподілені між Радою та Парламентом, а виконавчі – між Радою та Комісією);

– відсутності вертикальних структур управління та центрального регулюючого органу.

Інституційний ландшафт європейських країн зазнав істотних змін, причиною якої була криза, яка виникла внаслідок процесів децентралізації чи рецентралізації. Запропонована таблиця ілюструє кількість рівнів управління у окремих країнах – членах ОЕСР, на яких здійснюються процеси формування та реалізації регіональної політики (Таблиця 8.1).

Таблиця 8.1 – Рівні управління у окремих країнах – членах ОЕСР, на яких здійснюються процеси формування та реалізації регіональної політики

Вид державного устрою	Кількість рівнів		
	1 рівень	2 рівні	3 рівні
	Муніципалітети	Держава/регіони Муніципалітети	Держава/регіони Середній рівень Муніципалітети
Федерації та квазіфедерації		Австрія, Австралія, Канада, Мексика, Швейцарія	Німеччина, Бельгія, Іспанія, США
Унітарні держави	Естонія, Фінляндія, Ірландія, Ісландія, Ізраїль, Люксембург, Португалія	Чилі, Корея, Данія, Греція, Угорщина, Японія, Норвегія, Нова Зеландія, Нідерланди, Чеська Республіка, Словацька Республіка, Швеція, Туреччина	Франція, Італія, Польща, Англія, Україна

Досвід вирішення регіональних проблем переконує, що підґрунтям для такого вирішення є регіональне різноманіття і ступінь активності регіональної політики держави. Наприклад, у Німеччині накопичено корисний досвід реструктуризації нових східних земель, в Італії – повчальна політика подолання соціально-економічних диспропорцій між Північчю та Півднем, в Японії – деконцентрація промислового виробництва та збереження рекреаційних територій, в Іспанії – вирішення конфліктів між «центром» та автономіями, в Нідерландах – осушення та освоєння великих ділянок моря тощо.

Тобто, досвід зарубіжних країн багаторівневого управління регіональним розвитком свідчить про необхідність створення в Україні гнучкої та стійкої системи врегулювання локальних та загальних інтересів шляхом:

- реформи адміністративно-територіального поділу держави;
- визначення ієрархії, статусу регіонів за нормами європейського міжнародного права;
- формування ієрархії органів регіонального самоврядування з урахуванням регіональної специфіки (як використання головних принципів таких документів, як Європейської Хартії Місцевого Самоврядування, Хартії Конгресу місцевих і регіональних влад Європи).

8.3. Рівні публічного управління: центральний, регіональний, місцевий

В Україні багаторівневе управління видається можливим на наднаціональному, національному та регіональному, місцевому рівнях. При цьому його запровадження не збільшувати кількість суб'єктів управління, а навпаки, через дерегуляцію, децентралізацію та функціональну оптимізацію органів управління покликане спростувати систему управління,

робити процес регіонального управління прозорим і таким, що легко піддається контролю громадянського суспільства.

Регіональна політика є багаторівневою і здійснюється органами влади центру, регіонів та органами місцевого самоврядування. Нині все активнішу участь у процесах регіонального розвитку беруть органи місцевого та регіонального самоврядування, а також наднаціональні органи управління, які представляють Структурні фонди ЄС.

Роль центрального уряду, є головною і все більше зводиться до розробки концептуальних засад і необхідної нормативно-правової бази. Водночас у реалізації регіональної політики зростає роль регіонального і місцевого самоврядування, приватних структур, громадських організацій, які відстоюють інтереси громад і регіонів, а також професійних структур, сприяють регіональним ініціативам і є поза впливом політичних інтересів і інтересів окремих органів влади.

Рівні, які зв'язуються багаторівневим управлінням, слід розглядати як територіальні (наднаціональний, національний, субнаціональний), кожен з яких функціонує у рамках власної сфери повноважень, визначеної виборцями, зацікавленими у виконанні певним рівнем конкретних функцій, закладених в сферу його повноважень. Проблеми, що виникають на різних рівнях, мають об'єктивний (захист цілісності сфери повноважень) і суб'єктивний (забезпечення цілісності з точки зору законності, згоди і підзвітності) характер.

Зміст багаторівневого управління залежить від змісту поняття «рівень». У цьому випадку можливі три різні підходи трактування сутності багаторівневого управління :

- елементи багаторівневого управління присутні при прийнятті рішень на наднаціональному рівні між різними інституціями ЄС;
- елементи багаторівневого управління наявні при взаємодії інституцій ЄС, інституцій національних держав-членів ЄС та різноманітних недержавних акторів;
- найбільш показово багаторівневе управління проявляється при підготовці, прийнятті та виконанні рішень на наднаціональному та національному рівнях.

Багаторівневе регіональне врядування передбачає забезпечення розвитку регіонів через проекти, програми і стратегії, які сформовані та реалізуються на основі партнерства органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) з іншими органами публічної влади, а також суб'єктами приватного і громадського секторів: закладів освіти, культури, охорони здоров'я, підприємств, громадських об'єднань, зарубіжних структур, окремих громадян та експертів тощо.

На рисунку 8.1. відображено модель механізму взаємодії значної кількості суб'єктів багаторівневого врядування різних рівнів:

- центральних органів виконавчої влади;
- місцевих державних адміністрацій;
- органів місцевого самоврядування;
- закладів освіти, культури;
- охорони здоров'я, підприємств;
- громадських організацій;
- зарубіжних структур;
- окремих громадян та експертів.

Причому, розвиток регіонів забезпечується завдяки одночасній горизонтальній і вертикальній їх взаємодії.

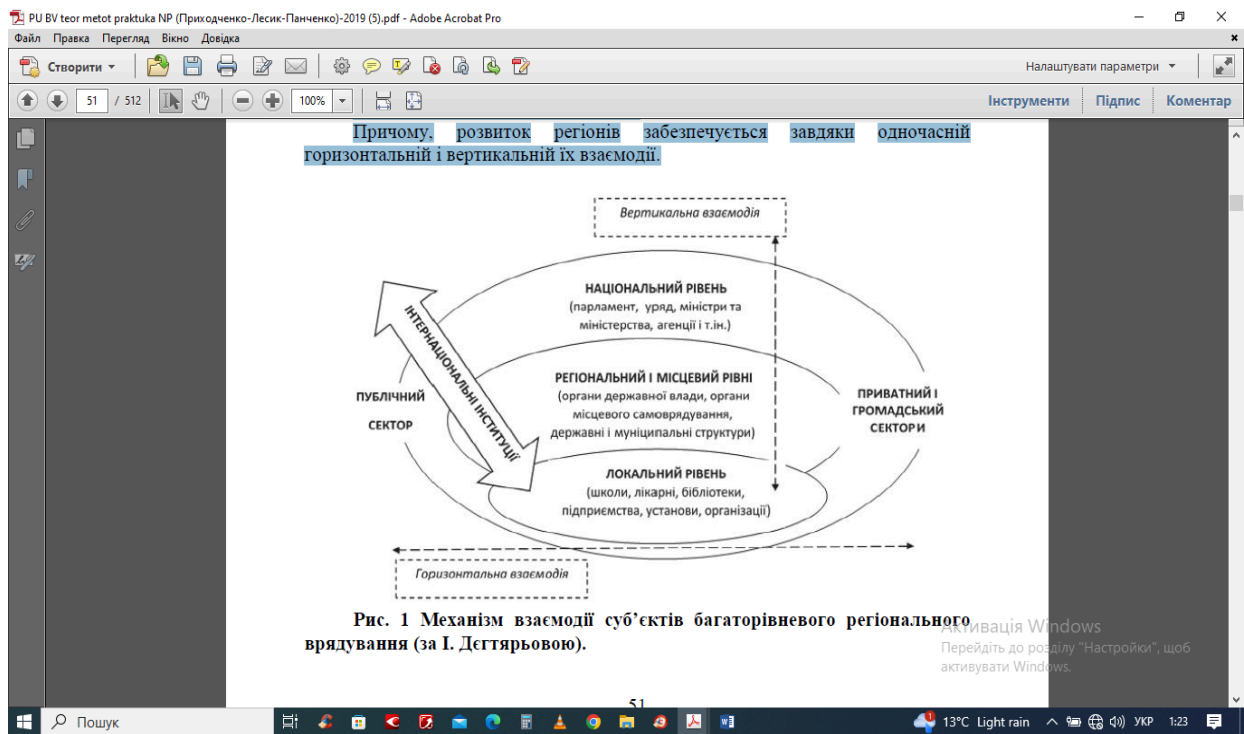


Рисунок 8.1 – Механізм взаємодії суб'єктів багаторівневого регіонального врядування (за І. Дегтярьовою).

Важливим елементом багаторівневої системи управління регіональним розвитком є консенсус із розробки політичних стратегій, орієнтованих на вирішення проблем шляхом взаємодії та комунікації. У цьому аспекті є важливими методи впливів держави при встановленні взаємодії з громадянським суспільством.

На сьогодні взаємовідносини між державою та інститутами громадянського суспільства демонструють відсутність універсальних шляхів ефективної взаємодії, що пов'язано з національною специфікою, економічними, політичними та соціальними умовами, які відображають культуру, історію та традиції держави. Саме тому сучасна управлінська тенденція потребує оптимізації встановлення взаємодії між державою та громадянським суспільством.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Дайте визначення понять «багаторівневе врядування» та «багаторівневе управління», «глобальне врядування», «європейське врядування» та вкажіть на відмінності у їх розумінні.
2. Охарактеризуйте рівні та взаємодії багаторівневого європейського управління.
3. Охарактеризуйте рівні та взаємодії багаторівневого врядування.
4. Вкажіть які принципи є базовими для реформи європейського врядування
5. Охарактеризуйте інституційні засади багаторівневого врядування та багаторівневого управління в ЄС.
6. Вкажіть ознаки багаторівневого європейського управління
7. В чому полягають особливості інституційної моделі врядування в ЄС?
8. Що є спільною ключовою ознакою багаторівневого управління та багаторівневого врядування
9. Що впливає на формування концептуальних засад багаторівневого управління регіональним розвитком в Україні?

10. Визначте основні тенденції розвитку багаторівневого управління на регіональному рівні
11. Вкажіть умови для становлення багаторівневого регіонального врядування в Україні
12. Європейське врядування та Українські перспективи.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ для опрацювання лекційного матеріалу

Опрацюйте лекційний матеріал та рекомендовані нижче додаткові джерела.

При вивченні теоретичних питань належить зосередити увагу на з'ясуванні сутності багаторівневого врядування та багаторівневого управління. Слід також звернути увагу на інституційні засади багаторівневого врядування та багаторівневого управління та їх основні рівні.

При опрацюванні матеріалу необхідно з'ясувати сутність кожного питання, що вивчається, не уникаючи при цьому визначення сутності основних термінів: «багаторівневе управління», «багаторівневе врядування», «глобальне врядування», «європейське врядування», «типи багаторівневого управління», «рівні багаторівневого управління». Для з'ясування їх змісту можна скористатися словниками, довідниками, іншою науковою літературою.

При вивченні матеріалу за підручником, навчальним посібником, роботі із науковою і спеціальною літературою необхідно аналізувати прочитане із прослуханою та законспектованою лекцією, робити логічні висновки, відмічати основні сутнісні положення з метою їх подальшого з'ясування на відповідному практичному занятті.

ДЖЕРЕЛА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

Нормативно-правові акти

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Указ Президента України №5/2015 від 12 січня 2015 р. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html?PrintVersion>
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/conv>
5. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ президента України від 30 вересня 2019 року №722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

Рекомендована література (міститься у бібліотеці «Одеської політехніки» та Одеській національній науковій бібліотеці)

1. Багаторівневе управління (multilevel governance) регіональним розвитком в Україні: зб. ситуац. завдань для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня у

галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / уклад. : Л.Л. Приходченко, Н.В. Піроженко, О.В. Дуліна та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 68 с.

2. Панченко Г. О. Європейська практика впровадження управлінських інновацій. *Актуальні питання державно-правового розвитку України*. Матеріали науково-практичної конференції, Одеса, травень 2021 р. Одеса: ОНПУ, 2021. С. 34-36.

3. Панченко Г.О. Сталий розвиток територіальних громад у контексті реалізації принципів багаторівневого врядування. *Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи*. Матеріали XIII наук. Інтернет-конф. за міжнар. участю для аспірантів та докторантів, 28 травня 2022 р. Одеса : ІПСУ ДУ «Одеська політехніка», 2022.С.112-117

4. Приходченко Л.Л. Адаптація концепції реінжинірингу до адміністративних процесів в органах публічної влади: підходи, методи та моделі. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: зб. наук. пр. НАДУ при Президентові України*. 2020. Спецвипуск. С.126 – 131.

5. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.

6. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.

7. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За заг. ред. Приходченко Л.Л. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 134 с.

8. Публічне управління. Багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навчальний посібник / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко : За заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.

9. Регіональне управління : навч. посіб. / М.М. Іжа, Л.Л. Приходченко, С.Є. Саханенко та ін. ; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 652 с.

Інформаційні ресурси

1. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: www.kmu.gov.ua
2. Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua>.
3. Національна бібліотека України імені Ярослава Мудрого. URL: <http://nplu.org>
4. Одеська національна наукова бібліотека. URL: <http://www.odnb.odessa.ua>
5. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua>.
6. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://www.rada.gov.ua>
7. Уповноважений Верховної ради України з прав людини. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua>
8. Центр політико-правових реформ. [URL: <http://pravo.org.ua/ua>

ЛЕКЦІЯ 9

ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВИ ЯК СУБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМИ ПРОЦЕСАМИ: ОСОБЛИВОСТІ, ПРАКТИКИ, ТРАНСФОРМАЦІЇ

ПИТАННЯ, ЯКІ РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ:

1. Світові тенденції еволюціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами.
2. Традиційна, раціональна і сервісна (маркетингова) моделі публічного управління.
3. Концепція спроможності держави: складові, обумовлюючі чинники та напрями розвитку.
4. Публічні послуги

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

9.1. Світові тенденції еволюціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами

Визначень поняття «держава» існує понад 1,5 тисячі, вони розглядають державу як: організацію політичної влади; апарат влади; політичну організацію всього суспільства. Це пов'язано з тим, що феномен держави вивчається різними науками – юридичними, політичними, соціологією, цивіліграфією, ін. Ми ж будемо розглядати державу під певним кутом, а саме – як суб'єкт управління суспільним розвитком. З урахуванням цього за вихідне прийнято визначення категорії «держава» як основного інституту політичної системи суспільства, який утворюється суспільством і від імені останнього забезпечує його організацію, цілісність, безпеку і поступальний розвиток.

Держава – суверенна політико-територіальна організація суспільства, що володіє владою, яка здійснюється державним апаратом на основі юридичних норм, що забезпечують захист і узгодження суспільних, групових, індивідуальних інтересів зі спиранням, у разі потреби, на легальний примус.

Відомо багато теорій походження держави, серед них найпоширеніші: теологічна; патріархальна (патерналістська); виникнення держави в результаті насильства; органічна; анархістська (лібертаристська); гегелівська; марксистська (класова); договірна.

Можна виділити і цілу низку підходів до визначення самого поняття «держава», а саме: теологічний; класичний (арифметичний); юридичний; соціологічний; кібернетичний, ін.

Державі притаманні усі риси організації при наявності суттєвих особливостей:

- держава як організація має ієрархічну структуру і апарат управління, тобто державний апарат, подібного якому не має жодна організація;
- державний апарат наділений публічно-правовими функціями, виконує роль необхідного механізму щодо реалізації суспільних функцій держави всередині країни і на міжнародній арені.

Ознаки держави, як єдиної політичної організації:

- наділена суверенітетом; охоплює усе населення країни;
- утворює апарат управління; має апарат легального примусу;
- узгоджує індивідуальні, групові і суспільні інтереси;
- має єдину грошову систему, систему оподаткування і фінансового контролю; офіційні символи: прапор, герб, гімн.

Роль, яку відіграє держава в управлінні суспільними справами, реалізується через функції держави. Функції держави обумовлюються:

- 1) вектором історичної еволюції держави;
- 2) соціальною та політико-правовою сутністю;

3) формами державного устрою та політичного режиму

Виділяють внутрішні і зовнішні функції держави.

Внутрішні – це основні напрями впливу держави на життєдіяльність суспільства (економічну, політичну, соціальну, правоохоронну, інші сфери).

Зовнішні – це основні напрями діяльності держави на міжнародній арені (оборонна, дипломатична, зовнішньоекономічна, зовнішньополітична, культурно-інформаційна, глобального співробітництва).

Як органічна частина суспільства держава впродовж історії змінюється разом із суспільством. Виділяють п'ять основних етапів еволюції держави:

- традиційна держава – це держава доіндустріального періоду, для якого характерним були повне підпорядкування суспільства державі і абсолютний суверенітет влади;

- конституційна демократична держава – це система суспільно-політичних відносин, які, будучи панівними в суспільстві, закріплені в основному законі країни – конституції;

- правова держава – це конституційна демократична держава, яка ґрунтується на закріпленні в конституції і законах прав і свобод громадян;

- соціальна держава. Її головна мета – забезпечення кожному громадянину гідних умов життя, соціальної захищеності;

- «сервісна» (маркетингова) держава – організація державного сервісу, «підприємство сфери державних послуг», адміністративна структура, що діє не тільки методами державно-владного впливу чи згідно з принципами соціального макрорегулювання, а й відповідно до специфічної логіки ринкових відносин.

Основою реально значимих правових відносин у правовій державі є не самі по собі правові норми, а належний особистий рівень загальної правової, політичної культури громадян, домінування в суспільстві і в свідомості людей певних демократичних традицій, моральних норм, певного рівня самоконтролю, відповідальності, самодисципліни і самоуправління.

Прикладом соціальної держави є, зокрема, «шведська модель». Швеція – перша країна, де була створена система соціального захисту (у 1937 році вперше було введено відпустку для жінок на період вагітності та пологів, 12-денну обов'язкову оплачувану відпустку) і розроблено систему «соціального партнерства»; запроваджена податкова політика, спрямована на вирівнювання доходів населення, ін.

У період утвердження «держави загального благополуччя» держава взяла на себе функції компенсації так званої «відмови ринкового механізму». Іншими словами, держава взяла на себе зобов'язання надавати блага, які не можуть бути надані на основі самоокупності приватної економіки, передусім у сферах: охорони здоров'я; освіти; виховання. Пізніше додається екологічна функція.

9.2. Традиційна, раціональна і сервісна (маркетингова) моделі публічного управління

Для моделей публічного управління до початку XX століття було характерним персоналізм, розпорошеність, патроналізм, традиціоналізм, що призводило до хаосу, корупції та непрофесіоналізму у здійсненні управлінської діяльності. Така система не була ефективною, адже вона не була зорієнтована на суспільний інтерес, мала елітарний характер та викликала багато нарікань як у населення, так і у політиків, а також у самих державних службовців.

Перші спроби подолати негативні явища пов'язують з періодом формування наукових засад управління та з іменами В. Вілсона (США), який першим визначив державне управління як окремий вид діяльності та теорією бюрократії М. Вебера (Німеччина). Ця

модель вважається традиційною і була домінуючою у більшості демократичних країн світу аж до 70-х років XX ст., а в деяких країнах залишається актуальною і до сьогодні.

Теоретичним конструктом традиційної моделі державного управління є ідея раціональної бюрократії М. Вебера, що ґрунтується на шести принципах сучасної системи бюрократії:

1. Чітко визначена сфера юрисдикції певної посади, яка визначається (фіксується) у правилах або наказах, що встановлюють закони.
2. Принцип ієрархічності, який встановлює підлеглість в організації та здійснення адміністративного контролю згори до низу.
3. Діяльність управлінця регламентується чітко визначеними правилами та документами (посадовими інструкціями).
4. Працівники установи мають постійно підвищувати свій професійний рівень через спеціальні навчання.
5. Працівники офісу мають займатися лише справами організації, не допускається будь-яка додаткова професійна діяльність.
6. Управління організацією здійснюється на засадах чітко визначених правил та нормах, з якими ознайомлені усі члени організації.

Отже, бюрократична модель організації державного управління передбачає такі принципи організації державної установи.

По-перше, уряд має бути організований ієрархічно.

По-друге, уряд надає послуги та здійснює свою діяльність виключно через бюрократію.

По-третє, мають бути чітко відмежовані адміністративні та політичні питання. Всі принципи складають основу традиційної моделі державного управління і мають свою історію виникнення та вплив на сучасні форми та методи державного управління.

Основою класичної (традиційної) концепції публічного управління є розробки В. Вілсона та теорія бюрократії М. Вебера. Зазначених науковців, а також А. Файоля, Ф. Тейлора, Г. Саймона можна розглядати як таких, які запропонували не тільки «класичну» теорію організацій, але й класичну модель (концепцію) публічного управління.

Теоретичні основи класичної (традиційної) моделі публічного управління невід'ємно пов'язано з «класичною» теорією організацій, початкова ідея якої звучить так: ефективна організація – це система, побудована на жорстко формальних принципах.

Класичну (бюрократичну) модель державного управління, яка домінувала в теорії та практиці діяльності системи державного управління починаючи з 30-х років XX ст., було піддано жорсткій критиці наприкінці 70-х рр. XX ст. Основою для такої критики виступили закритість адміністративно-бюрократичної системи, низький рівень реагування на швидкі зміни в довкіллі, незначний вплив громадськості на діяльність державних установ. Зусилля «просунути постбюрократичні» форми зосередилися на відкритті можливостей керівництва з боку громадськості державними адміністраціями, поза традиційними контрольними установами, і зміні відносин між соціальними установами. Переорієнтація від бюрократичного адміністрування та керування до конкурентних ринків і мережі політики участі була діагностована дослідниками, або передбачена, і перетворення інтерпретувалися як «неминуча зміна» до більш розвинутої адміністрації з конвергенцією адміністративних форм, якщо не глобально, то, принаймні, серед розвинених країн. Модель публічного менеджменту або за Т. Пітерсом «ринкова модель» зіграла певну роль у розвитку державного управління і в деяких розвинених демократичних країнах є домінуючою й досі.

Основна проблема, що постала у науковій та практичній царині публічного управління, стало знаходження балансу між централізованим управлінням і свободою дій на місцях.

Загальні принципи організації державного управління в рамках моделі «нового публічного менеджменту» були сформульовані відомими ідеологами і практиками цих реформ Д. Осборном і Т. Геблером, які вони назвали принципами оновлення сучасних систем державного управління.

В реформах нового державного управління домінували дві тенденції: економічна – маркетингізація й організаційна – дебіюрократизація.

На сучасному етапі все частіше традиційну раціональну модель публічного управління починає замінювати сервісна. Саме сервісна модель публічного управління вважається орієнтиром для розвитку сучасних розвинених демократичних країн.

Сама по собі ідея сервісної держави не є новою, оскільки починаючи аж з XVI ст. починає стверджуватися європейська політико-правова доктрина, в якій сутність держави пов'язується зі служінням суспільству, це доктрина, що виникла як культурний результат Реформації. Однак лише в наш час держави починають ставати по-справжньому сервісними в сучасному розумінні цього слова. Сервіс, тобто послуга, має місце лише тоді, коли вона надається на основі раціональної ринкової логіки, тобто коли в отримувача цієї послуги існує вибір: отримувати її чи ні, і, що більш важливо, – від кого. Аж до кінця XX ст. держави здебільшого були монополістами у реалізації більшості публічних функцій, якщо не брати до уваги функції місцевого самоврядування. Саме тому ця функціональна модель не може розглядатися як сервісна, оскільки монопольна реалізація функцій, хай навіть з певними властивостями послуг, послугою не є. Становлення сервісної моделі функціонування держави відбувається лише у наш час.

В європейському правовому просторі уже тривалий час успішно реалізується концепція сервісної держави. Ця концепція передбачає, що основним призначенням держави і основною вимогою до ефективної держави має бути зручність користування послугами, що надає держава своїм громадянам. Неефективність державних послуг майже в усьому світі є наслідком неефективності держави як форми організації суспільного життя. Більшість функцій держави успішно можуть виконувати незалежні компанії (зокрема, сертифікація, оцінка якості, видача документів, достовірна ідентифікація особи тощо). При цьому варто зазначити, що такий акцент на державних послугах може мати раціональне зерно лише в тому випадку, якщо громадянин, у випадку незадоволеності тим, яким чином надаються послуги, має змогу звернутися до альтернативного постачальника цих послуг.

Сервісна держава – це функціональна модель сучасної держави, зорієнтована на максимальну деконцентрацію і децентралізацію функцій, реалізація яких здійснюється, як правило, на конкурентних засадах в ситуативному режимі.

Сервісна держава:

- тяжіє до мінімальної держави, однак не тотожна їй. Більша частина функцій реалізується «за запитом»;
- функціонує на конкурентній основі (поява альтернативних суб'єктів надання послуг);
- повинна надавати ті послуги, які суспільство в цілому або окремі соціальні групи не можуть отримати самотужки від інших інститутів;
- є «скромною» державою, її функціонування має бути підпорядковане раціональній ринковій логіці;
- це держава вузькоспеціалізованих фахівців, не обов'язково управлінців;
- функціонує в ситуативному режимі;
- орієнтована на результат;
- децентралізована, центр ухвалення рішень перенесено на низовий рівень, наявні мережеві елементи.

Сучасна держава за рядом позицій не може конкурувати з самоорганізацією суспільства, яке за рахунок технологічного прориву останніх десятиліть набуло можливості швидко та ефективно долати найрізноманітніші проблемні ситуації. Для України це є особливо актуальним, оскільки низька ефективність державного апарату є проблемою, що вимагає першочергового вирішення. Пріоритетним завданням перед нашою державою має стати кардинальний перегляд виконуваних нею функцій з максимальною їх деконцентрацією та децентралізацією.

9.3. Концепція спроможності держави: складові, обумовлюючі чинники та напрями розвитку

Сьогодні серед політиків та урядовців набирає популярності термін «спроможність держави» чи «державна спроможність», однак при цьому їх змістовне наповнення є досить розмитим. Зазначимо, що спроможність – це не лише здатність до чого-небудь, а в даному контексті здатність держави належним чином виконувати покладені на неї функції з врахуванням історичних умов розвитку та використання наявних ресурсів для державного зростання та суспільного добробуту. Зокрема, К. Хендрікс відносить до державної спроможності три складові: воєнну силу, бюрократичну спроможність, якість та узгодженість політичних інститутів. В усіх випадках і репресивна, і сервісна функції держави потребують державної спроможності («*state capacity*»), щоб зменшувати соціальну напругу в суспільстві і розподіляти ресурси у суспільстві. За К.Хендріксом потужність держави може бути визначена залежно від здатності держави стримувати або відбивати виклики, що постають перед нею силовим шляхом.

Варто зазначити, що у кінці XX ст. концепція спроможності держави розглядалася в контексті політики щодо країн, які розвиваються. Світовий банк стимулював дослідження спроможностей інституту держави для таких країн, звертаючи увагу насамперед на їх інституційні спроможності. Тобто, аби проводити ефективну політику, країни мають потребу в розбудові інститутів і бюрократії, які є «стриманими, раціональними і ефективними». Цей підхід був застосований і щодо країн так званої «третьої хвилі» демократизації, у тому числі України, з метою оцінки економічних реформ і консолідації демократії. Поширенню терміну «спроможності держави» сприяла трансформація методологічних установок безпосередньо публічного управління.

Спроможність держави – це стійкість, складність, адаптивність, скоординованість та автономія організацій та процедур (Хантінгтон, 1968).

Спроможність держави це спроможність «досягати офіційних цілей, особливо попри наявний чи потенційний супротив впливових соціальних груп або попри несприятливі соціо-економічні обставини» (Скокпол, 1985).

Спроможністю держави є «спроможність лідерів держави, за допомогою органів держави (агенцій) змушувати членів суспільства робити те, що їм потрібно» або «досягати таких змін у суспільстві, які лідери визначили крізь державне планування, політику та дії». Це включає «спроможність проникати у суспільство, регулювати соціальні відносини, накопичувати ресурси або використовувати їх в запланованих напрямках» (Мігдал, 1988).

Спроможність держави визначена як: здатність ефективно приймати та реалізовувати колективні дії (Світовий банк, 1997).

Спроможність держави – це «можливість держави планувати та реалізовувати політику та дотримуватись законів відкрито та прозоро» ... визначається характеристиками бюрократії, такими як рівень освіти урядовців (Фукуяма, 2004, 2013).

Концепція «спроможності держави» (дієздатності держави; «*state capacity*») передбачає диференціацію спроможностей. Згідно з одним із варіантів такої диференціації виділяють спроможності:

- управлінські (дієвість впливу);
- урядування (ефективність уряду);
- адміністративні (якість надання послуг);
- менеджеріальні (державний менеджмент: закупівлі, міжнародні угоди...);
- політичні (формулювання адекватної політики і її проведення в життя);
- інституційні (дієвість кожного інституту і їх системи в цілому).

В загальному розумінні спроможність держави є поняттям комплексним (*multidimensional*), в якому співставляється з одним або комплексом вимірів/векторів/напрямів:

- спроможність примусу (*coercive capacity*) – спроможність держави монополізувати управління силовими структурами (примусовою владою);
- фінансова спроможність (*fiscal capacity*) – забезпечення збору та накопичення ресурсів, здебільшого шляхом оподаткування, а також раціональне використання/витрачання накопичених ресурсів;
- адміністративна спроможність щодо реалізації політики (*administrative/implementation capacity*) – відповідно до веберівської та неовеберівської концепцій. Однак, вона може бути реалізована лише після ефективного встановлення суверенітету та стабільного військового контролю над територією, та включає в себе водночас висококваліфікованих службовців та фінансові ресурси;
- трансформаційна спроможність / спроможність до трансформації та індустріалізації (*transformative, industrialization capacity*) – збалансована комбінація професійних кадрів у бюрократії, належний рівень координації в системі публічного управління, та визначений рівень присутності держави у виробничих структурах – ключ до трансформаційної спроможності. Окрім цих складових також сюди відносять інноваційну спроможність, як здатність держави змінюватися в відповідності до нових викликів зовнішнього середовища;
- спроможність впливати на суспільні відносини / спроможність контролювати територію держави (*relational/ territorial coverage*), за якої держава настільки пронизує суспільство та суспільні відносини, що її присутність відчутна навіть без її безпосереднього втручання;
- правова спроможність (*legal capacity*) полягає в обмеженні державного втручання, яке відбувається завдяки існуванню стійкої правової системи, яка забезпечує рівень довіри громадян. Найчастіше індикатором правової спроможності є рівень корумпованості;
- політична спроможність (*political capacity*) – один з найслабших вимірів спроможності держави – найчастіше визначається рівнем зосередження влади у руках політичних лідерів та їх здатністю реалізовувати рішення незважаючи на різних інституційних гравців. (право вето, виконавчі перевірки).

9.4. Публічні послуги

Послуги – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, і здійснюється ця діяльність за ініціативою особи, на її прохання.

В сучасній науці публічного управління також існує поняття послуги населенню. Поняття послуги виражає певну категорію, яка вказує на взаємодію між суб'єктом, що пропонує і надає послуги, і об'єктом, який їх потребує. Послуги населенню можна розглядати як послуги державні, що надаються безпосередньо органами державної влади, структурами державного апарату і можуть бути віднесені до управлінських послуг суспільству з боку

держави, а також як сприяння держави і створення відповідних умов для надання послуг населенню іншими (недержавними) інституціями та контроль за їх виконанням.

Доцільним є виділення послуг, які надаються населенню органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами і можуть називатися муніципальними послугами, які відрізняються від державних тим, що пов'язані із вирішенням питань і задоволенням потреб, які перебувають у площині безпосередньо муніципального підпорядкування.

Варто окремо виділити і поняття соціальні послуги, які не мають прямого економічного, фінансового або матеріального виміру та пов'язані безпосередньо із соціальною сферою суспільства.

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, публічні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Безпосереднім суб'єктом виконання державних послуг є органи державної влади, структури державного апарату, державні підприємства і організації, які утримуються за рахунок державного фінансування. Різновидом державних послуг є також створення умов (використовуючи владно-управлінські механізми і повноваження) для опосередкованого отримання споживачем (громадянами) послуг від інших, недержавних структур.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Певним чином, поняття послуги населенню частково поглинає поняття публічні послуги, якщо виходити з зазначеного вище. Проаналізуємо поняття «публічні послуги» більш детально.

Державна послуга, перш за все, характеризує суб'єкт, що її надає: це завжди органи державної влади. Органи місцевого самоврядування можуть надавати послуги, аналогічні державним, але, відповідно до конституційного статусу органів місцевого самоврядування, такі послуги не можуть розглядатися як державні. Також слід зауважити що, при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, зокрема, на адміністративній процедурі їх надання.

Через те що головними опонентами цієї теорії є також представники юридичної науки, які ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» стосовно діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, це зумовило особливо жваві дискусії з даного питання саме в юриспруденції. На відміну від юриспруденції в галузі муніципального управління дана категорія розглядається в контексті менеджеріального та бюрократичного підходів. Ідеї менеджеріалізму все більше проникають у сферу публічного управління із характерними йому орієнтацією на клієнта-громадянина, на результативність та ефективність управлінської діяльності.

І. В. Венедіктова визначає публічну послугу як «суспільно значущу діяльність аргіоні чітко регламентовану законодавством, для якої характерним є добровільний інтерес

споживача послуги та індивідуальний характер її надання будь-якій особі, яка має на це право або звертається за реалізацією своїх прав, свобод і законних інтересів, на рівних підставах безоплатно або в межах цін, визначених державою».

Л. Міцкевич пропонує декілька визначень поняття «публічні послуги»:

- публічні послуги – діяльність державного апарату, що служить платникам податків;
- публічні послуги – це послуги, що характеризують лише ту сферу діяльності держави, в якій організовується життєзабезпечення населення – містобудування, транспортне сполучення, каналізація, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо;
- публічні послуги – це послуги, що уособлюють позитивне державне управління. У даному випадку будуть важливі наслідки, на досягнення яких спрямований адресат надання послуги – суб'єкт, що отримує поліпшення власного становища після споживання очікуваної послуги, а не той, хто звертається за послугою;
- публічні послуги – функції державних органів. Суб'єктом надання цих послуг є лише органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та муніципальні установи;
- публічні послуги – спосіб обслуговування громадян (мається на увазі безпосередня взаємодія з громадянами при їх зверненні та прийомі).

Публічні послуги – це результат суспільно значущої діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які перебувають в їх управлінні, спрямованої на задоволення потреб та запитів громадян, юридичних осіб та організацій. Ознаки публічних послуг:

- забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості (спрямовані на реалізацію суспільних інтересів);
- мають необмежене коло суб'єктів, що користуються ними;
- здійснюються органами державного управління, органами муніципального самоврядування або іншим суб'єктом господарської діяльності;
- ґрунтуються як на публічній, так і на приватній власності.

У науковій літературі великий інтерес викликають питання як ідентифікації змісту поняття «публічні послуги», так і класифікація послуг, а саме визначення їх класифікаційних ознак, зокрема суб'єктної. Так, залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють такі види (типи) публічних послуг:

- державні послуги – дії державних органів стосовно реалізації функцій держави, будь-яка платна послуга, що надається органами влади та створеними ними установами, які утримуються за рахунок коштів держбюджету, обов'язковість якої встановлюється законодавством;
- управлінські послуги – зміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя;
- адміністративні послуги – дія органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних і юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку;
- соціальні послуги – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих ситуаціях та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя;

– житлово-комунальні (муніципальні) послуги – результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної або юридичної особи в забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством.

Суб'єктами надання публічних послуг є: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, установи, організації.

Кожна публічна послуга повинна мати такі ознаки: надаватися в межах правового поля за зверненням юридичних чи фізичних осіб; основною метою є забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; здійснюється шляхом реалізації владних повноважень.

Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги.

Адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Відповідно до статті 1 Закону України «Про Адміністративні послуги» поняття адміністративна послуга визначено наступним чином: адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Зазначеним законом також наведено визначення основних учасників процесу надання адміністративних послуг.

Суб'єктом звернення є фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг, а суб'єктом надання адміністративної послуги є орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Окрім закріпленого законодавчо визначення поняття «адміністративна послуга» доцільним є наведення відповідного наукового визначення дефініції.

Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів/ліцензій, сертифікатів, посвідчень, довідок, проведення реєстрації тощо). АП є важливою складовою державних і муніципальних (публічних) послуг.

Належність послуги до групи адміністративних визначається за такими ознаками: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначаються законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, довідка, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. В чому полягає суспільна роль держави?
2. Прослідкуйте еволюцію підходів до визначення поняття «держава».
3. Яка модель публічного управління, на ваш погляд, є актуальною для України на сучасному етапі? Чому?

4. В чому полягає сутність раціональної моделі державного управління?
5. Чи є у вітчизняній системі публічного управління риси, притаманні раціональній моделі державного управління? А традиційній? Відповідь обґрунтуйте.
6. Які зміни відбуваються у країнах з переходом до сервісної моделі публічного управління?

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ для опрацювання лекційного матеріалу

Опрацюйте лекційний матеріал та рекомендовані нижче додаткові джерела. При вивченні теоретичних питань належить зосередити увагу на з'ясуванні основних світових тенденцій еволюціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами. Слід також звернути увагу на сутнісних характеристиках основних моделях публічного управління.

При опрацюванні матеріалу необхідно з'ясувати сутність кожного питання, що вивчається, не уникаючи при цьому визначення сутності основних термінів: «держава», «моделі публічного управління», «суспільні процеси», «спроможність держави», «концепція спроможності держави», «публічні послуги», «сервісна держава». Для з'ясування їх змісту можна скористатися словниками, довідниками, іншою науковою літературою.

При вивченні матеріалу за підручником, навчальним посібником, роботі із науковою і спеціальною літературою необхідно аналізувати прочитане із прослуханою та законспектованою лекцією, робити логічні висновки, відмічати основні сутнісні положення з метою їх подальшого з'ясування на відповідному практичному занятті.

ДЖЕРЕЛА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

Нормативно-правові акти

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 06 вересня 2012 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
3. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: Указ Президента України від 4 вересня 2019 р. № 647/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text>
4. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг. Закон України від 15 липня 2021 року № 1689-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>
5. Про соціальні послуги. Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>
6. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 року № 918-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-p>.
7. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 року № 918-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-p>.
8. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>
9. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету

Міністрів України від 07 березня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/826-2020-%D0%BF>.

10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

11. Цифрова адженда України – 2020. URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>

Рекомендована література (міститься у бібліотеці «Одеської політехніки» та Одеській національній науковій бібліотеці)

1. Багаторівневе управління (multilevel governance) регіональним розвитком в Україні: зб. ситуац. завдань для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / уклад. : Л.Л. Приходченко, Н.В. Піроженко, О.В. Дуліна та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 68 с.

2. Маматова, Т., Сидоренко, Н. Система надання адміністративних послуг в Україні: особливості нормативно-правового регулювання. *Аспекти публічного управління*. 2020. № 8(6). С. 164-177. URL: <https://doi.org/10.15421/1520115>

3. Приходченко Л.Л. Адаптація концепції реінжинірингу до адміністративних процесів в органах публічної влади: підходи, методи та моделі. Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: зб. наук. пр. НАДУ при Президентові України. 2020. Спецвипуск. С.126 – 131.

4. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.

5. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.

6. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За заг. ред. Приходченко Л.Л. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 134 с.

7. Публічне управління. Багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навчальний посібник / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко : За заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.

8. Регіональне управління : навч. посіб. / М.М. Їжа, Л.Л. Приходченко, С.Є. Саханенко та ін. ; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 652 с.

9. Сидоренко Н. О., Шкурят І.В. Суб'єкт та об'єкт сфери надання адміністративних послуг – формування понятійно-категоріального апарату. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 2. С. 24-30. URL: <https://www.chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/50/46>

Інформаційні ресурси

1. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: www.kmu.gov.ua
2. Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua>.
3. Одеська національна наукова бібліотека. URL: <http://www.odnb.odessa.ua>
4. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://www.rada.gov.ua>
5. Центр політико-правових реформ. [URL: <http://pravo.org.ua/ua>

ЛЕКЦІЯ 10

ВНУТРІШНЯ ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ЗАГАЛЬНІ АСПЕКТИ ТА ОБМЕЖЕННЯ ВОЄННОГО СТАНУ

ПИТАННЯ, ЯКІ РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ:

1. Публічно-управлінська діяльність і її основні форми: правова, організаційні, організаційно-правові, матеріально-технічна.
2. Стадії публічно-управлінської діяльності.
3. Акти та процедури управлінської діяльності
4. Особливості діяльності органів публічної влади в умовах воєнного стану.

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

10.1. Публічно-управлінська діяльність і її основні форми: правова, організаційні, організаційно-правові, матеріально-технічна

Публічно-управлінську діяльність (управлінську діяльність органів публічної влади) належить розглядати в органічному взаємозв'язку з такими поняттями, як: цілі публічного управління, функції публічного управління; управлінські функції органів публічної влади.

Органи публічної влади здійснюють функції публічного управління через посередництво управлінської діяльності – специфічного виду праці людей, який вимагає адекватної професійної підготовки і застосування відповідних прийомів, форм і методів.

Управлінська діяльність – це:

- набір (сукупність) напрацьованих історичним досвідом, науковим знанням і талантом людей навичок, умінь, способів, засобів доцільних дій людини у сфері управління і окреслює низку її суттєвих рис;
- сама думка, почуття і дії (праця) людини, включеної в процес управління як сторони державно-управлінських відносин.

У публічному управлінні управлінська діяльність набуває його сутнісних рис, а саме: владного характеру; системності; об'єктивної універсальності, ін.

Водночас публічно-управлінська діяльність тотожна діяльності в інших видах соціального управління. При цьому варто мати на увазі, що цілі, функції і структури публічного управління мають формалізований характер. Управлінська ж діяльність - це сама думка, почуття і дії (праця) людини, включеної в процес управління як сторони публічно-управлінських відносин.

Публічно-управлінська діяльність має принципові характеристики:

- явище прикладного характеру, оскільки покликана обслуговувати реалізацію цілей і функцій управління – забезпечувати підготовку і проведення в життя рішень органів публічної влади;
- інтелектуальна за змістом – завжди спрямована на розробку, прийняття і реалізацію рішень, покликаних змінювати у визначеному напрямі стан і перебіг суспільних процесів, а також поведінку і діяльність людей відповідно до визначеної суспільством стратегії розвитку;
- інформаційна за предметом, бо в основі своєї є пошуком, відбором, закріпленням (фіксацією) і введенням в суспільні процеси, у свідомість, поведінку і діяльність людей управлінської інформації;
- складне соціально-психологічне явище з яскраво вираженою домінантою волі, адже кожен, хто нею зайнятий, практично постійно здійснює мисленні і вольові операції аналізу, оцінки, вибору рішення, підлеглих і виконання, команди і контролю. Відтак, постійна напруженість волі, вантаж відповідальності, дисциплінованість, підпорядкування власного

«я» виконанню обов'язків відповідно до займаної публічної посади – це природні риси, які мають бути притаманні державному службовцю;

- виступає як колективістська, водночас має місце спеціалізація – саме спеціалізація обумовлює необхідність кооперування (кооперації) з метою комплексної реалізації компетенції державного органу і загалом функцій управління;

- явище складне і комплексне: тільки зважене, збалансоване введення в дію усіх елементів управлінської діяльності здатне надати їй раціональності і ефективності;

- має юридичну заданість, чіткість і вираження – це діяльність, що здійснюється так і у такий спосіб, як вимагається для реалізації компетенції кожного конкретного публічного органу, а в ньому – кожної державної посади, незважаючи на обумовленість управлінської діяльності властивостями і мотивами, професійною підготовкою і життєвою активністю людської натури.

Форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу. Таким чином, узагальнюючи здобутки вчених, під формами управління розумітимемо зовнішню виражену дію, волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу влади (посадової особи), що здійснюється у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення цілей – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій органів публічної влади, їх структурних підрозділів і посадових осіб, які здійснюються у процесі виконавчої діяльності й спрямовані на реалізацію функцій управління.

Форми управлінської діяльності є зовнішніми, постійно і типізовано фіксованими проявами практичної активності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування щодо формування і реалізації управлінських цілей і функцій та забезпеченню їх власної життєдіяльності. Вони дають нам уяву про те, що і як робиться в органах із здійснення їх компетенції.

Форми управлінської діяльності визначаються помітною самостійністю й універсальністю щодо конкретних галузей і сфер публічного управління. Оскільки вони не мають жорсткої залежності та взаємозумовленості, то з успіхом одні й ті ж форми можуть бути застосовані у різних галузях та сферах. Це надає змогу виконавчо-розпорядчим органам публічної влади реалізовувати свої повноваження як в економіці, так і в адміністративно-політичній діяльності, розв'язувати питання внутрішньо-організаційного характеру. По-суті, мова про ефективність здійснення адміністрування.

Таким чином, форми публічного управління є зовнішнім, організаційно-правовим виявом конкретних дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюється ними у межах їх компетенцій з метою виконання визначених управлінських завдань і функцій. Це зовнішній прояв змісту управлінської діяльності, їх практична цінність полягає у здатності здійснювати вплив на ефективність адміністрування, виконавчої діяльності, в залежності від правильного використання всього арсеналу форм управління.

Слід зазначити, що всі управлінські форми, які застосовуються в публічному управлінні, підпорядковані цілям виконавчої діяльності. Вони обираються органами публічної влади залежно від: компетенції суб'єкта управління; призначення та функції управлінської діяльності; змісту і характеру вирішення проблемних питань; цілей та спрямованості управлінського циклу; особливостей конкретного об'єкту управління.

Форми державного управління – це напрацьовані практикою стійкі способи фіксації функціональної організації і сукупності оптимальних прийомів і методів, за допомогою яких суб'єкт управління (держава, державний орган) досягає визначених цілей.

Форми публічно-управлінської діяльності – це зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вираження (прояви) практичної активності органів публічної влади по формуванню

і реалізації управлінських цілей, реалізації функцій, а також забезпеченню їх власної дієздатності.

Виділяють такі форми державно-управлінської діяльності:

- правові – через посередництво яких фіксуються управлінські рішення і дії, вони мають юридичний смисл (нормативно-правова і ненормативно-правова форма);
- організаційні та організаційно-правові пов'язані зі здійсненням певних колективних чи індивідуальних операцій, використовуються в межах функціонування самого органу державної влади;
- матеріально-технічна – це діяльність, що забезпечує реалізацію внутрішніх функцій.

Правові форми знаходять своє вираження в актах публічного управління. Зміст актів публічного управління складають управлінські рішення – усвідомлено зроблений суб'єктом публічного управління вибір цілеспрямованого впливу на соціальну дійсність, виражений в офіційній формі.

Наступна підгрупа – це організаційні та організаційно-правові форми.

Зазначимо, що організаційні форми пов'язані зі здійсненням певних колективних чи індивідуальних оперативних чи організаційних чи матеріально-технічних операцій:

- в межах функціонування самого органу державної влади (інструктування працівників, підготовка і проведення засідань, ін.);
- поза апаратом – інспектування, що проводиться у формі перевірок, вказівок, роз'яснень, а також інструктування в письмовій та усній формах.

На відміну від них, організаційно-правові форми це – рішення колегіальних органів, що утворюються органами публічної влади; наради, на яких проводиться колегіальне обговорення завдань і прийняття рішень з їх виконання, ін

Матеріально-технічні операції хоч і здійснюються на юридичній основі, проте не створюють правового ефекту, мають допоміжний (технічний, господарський) характер. З їх допомогою обслуговується процес управління та інші форми управлінської діяльності, спрямовані на утворення нормальних умов для здійснення адміністративних функцій.

До матеріально-технічних операцій належать дії з підготовки матеріалів для проведення організаційних заходів, видання юридичних актів, діловодство, складання довідок, звітів, оформлення документів тощо. Роль і значення матеріально-технічних операцій не можна зменшувати. Від них багато в чому залежить ефективність управлінської праці.

10.2. Стадії публічно-управлінської діяльності

Етапи управлінської діяльності зі своїм особливим набором форм і методів називають у науковій літературі стадіями управлінського процесу. Кожна стадія має відносну самостійність і своє цільове призначення, а інколи й визначені часові межі. Стадії логічно взаємозв'язані і утворюють в сукупності «кругообіг» управлінських дій – одиничний «виток» управлінського процесу. Зазвичай виділяють сім стадій державно-управлінської діяльності.

Стадії публічно-управлінської діяльності:

- аналіз і оцінка управлінської ситуації;
- прогнозування і моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження і зміни стану управлінської ситуації;
- розробка проектів необхідних правових актів і організаційних заходів;
- експертиза проектів правових актів (а також проектів програм, організаційних заходів);
- обговорення і прийняття правових актів;
- організація виконання прийнятих рішень;
- контроль виконання і оперативне інформування

– узагальнення проведеної управлінської діяльності, оцінка нової (результативної) управлінської ситуації.

Так, при оцінці і аналізі управлінської ситуації: формується системне «бачення» об'єктів управління, досліджуються закономірності процесів і їх організаційні форми; дається конкретно-історична оцінка стану об'єктів управління, а також ефективності державного управління у даній сфері.

На стадії прогнозування і моделювання здійснюється пошук оптимальних варіантів рішень. Одне з найслабкіших місць у практиці – експертиза проектів правових актів (а також проектів програм, організаційних заходів).

На стадії обговорення і прийняття правових актів важливо враховувати:

- обмежуючі фактори,
- наявні і можливі матеріальні і фінансові ресурси,
- «поле» і межі дії, визначені законодавством,
- час, що відведений на вирішення даної управлінської ситуації,
- людський потенціал і т.д.

Знайти (вибрати) оптимальний варіант рішення складає основний смисл цієї стадії. В залежності від управлінської ситуації можуть бути прийняті чотири види рішень:

- стандартне (на основі фіксованого набору альтернатив);
- бінарне («так» або «ні»);
- альтернативне рішення;
- інноваційне рішення.

Організація виконання прийнятих актів (правових і організаційних), тобто здійснення конкретних і предметних дій по впровадженню в життя зафіксованого в рішеннях, органічно поєднується зі стадією контролю виконання і оперативного інформування. Тобто важливо забезпечити:

- безперервний моніторинг змін, які відбуваються в об'єкті управління,
- визначати критичні точки, у яких ці зміни відбуваються найбільш складно, набуваючи кризового характеру (точки біфуркації).

Належить також мати на увазі, що більш високий ступінь цілісності системи, на яку спрямований управлінський вплив, обумовлює її більшу автономність. Тим необхідніше враховувати:

- траєкторію її еволюціонування,
- закладені в ній самі потенційні можливості,
- здатність реагувати на управляючі впливи непередбачуваним способом.

За таких умов, наприклад, маневр при розподілі ресурсів має більше значення, ніж пунктуальність їх використання. Фактично йдеться про поєднання двох підходів:

- першого, що знаходиться в концепції так званого регулярного управління, орієнтованого на кінцеву мету;
- другого – управління в режимі реального часу або управління змінами, що зазвичай більшою мірою гарантує досягнення бажаного результату (кінцевого результату), оскільки забезпечує своєчасне корегування відхилень від наміченого плану.

Перша і остання стадії управлінського процесу практично співпадають, тобто є завершенням одного «витка» і початком нового.

10.4. Акти та процедури управлінської діяльності

Акти управління є правовою формою виконавчо-розпорядчої діяльності органів внутрішніх справ, а також це прийняті в процесі виконавчої діяльності, на основі та з метою виконання законів України однобічні владні вказівки, які спрямовані на встановлення, зміну чи припинення конкретних правовідносин.

Акти публічного управління здійснюються у встановленому порядку на підставі і на виконання законів та актів органів виконавчої влади вищого рівня з метою практичної реалізації функцій та завдань публічного управління. Основні види актів управління відповідно до суб'єкта права їх видання, мають наступну ієрархію:

- Президент України: укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території країни.
- Кабінет Міністрів України: постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території країни.
- Центральні органи виконавчої влади: накази і постанови в межах їх компетенції.
- Рада міністрів Автономної Республіки Крим: постанови, рішення, розпорядження, обов'язкові до виконання на території Автономної Республіки Крим.
- Голови місцевих державних адміністрацій одноособово видають розпорядження, обов'язкові до виконання на території відповідних областей, міст, районів.

Нормотворчу діяльність органів публічного управління можна вважати опосередкованою на відміну від безпосереднього встановлення норм права, яке здійснюють органи законодавчої влади. Ця опосередкованість визначається підзаконністю нормативних актів органів управління, що видаються на основі й на виконання законів.

Отже, виконавчо-розпорядча діяльність органів публічного управління виступає як регулятор суспільних відносин. Це дозволяє органам публічного управління активно впливати на суспільне життя, ефективно вирішувати питання господарського, адміністративно-політичного, соціально-культурного будівництва.

Що стосується ненормативно-правової форми, то під нею будемо розуміти видання відповідних актів застосування права та здійснення інших юридично значущих дій (складання актів, протоколів; застосування засобів безпосереднього примусу, економічних санкцій, ін.)

Текст розпорядчого документа складається з двох частин:

- у першій зазначається підстава та обґрунтування для складання документа;
- у другій формулюється рішення.

Положення, інструкція, правила (наприклад, правила надання населенню послуг), порядок, повинні затверджуватися розпорядчими документами органів, що видають названі акти.

Організаційно-правові форми це – рішення колегіальних органів, що утворюються органами публічної влади; наради, на яких проводиться колегіальне обговорення завдань і прийняття рішень з їх виконання, ін.

У публічному управлінні багато правових форм є юридично коректними лише у випадку прийняття їх через посередництво встановлених організаційних форм (колегій, комісій, рад, урядових комітетів, ін.).

Слід зазначити, що вважається, що найважливішою формою управлінської діяльності є видання нормативних правових актів. Таке твердження певною мірою є справедливим, адже акти управління є правовою формою вираження управлінської діяльності. Вони необхідні в т.ч. для забезпечення юридичних наслідків організаційних дій. Водночас належить наголосити: самі акти, за невеликим винятком (з кадрових, фінансових і деяких інших питань), не мають безпосереднього впливу. Це соціальні акти, у яких в логічній формі (текстуальна модель) виражені впливи суб'єктів управління (державних органів, посадових

осіб) на суспільну систему, конкретні об'єкти, необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів і задоволення відповідних потреб в управлінні.

Управлінська технологія відображає безпосередньо управлінський процес. Вона поділяється на послідовно взаємозв'язані процедури і операції, які виконуються більш-менш однозначно і мають за мету досягнення високої ефективності.

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.

Операція – це однорідна, логічно неподільна частина процесу управління, що виконується одним або кількома виконавцями. Операція є безпосереднім практичним актом розв'язання певного завдання в рамках відповідної процедури управління (М. Марков).

Таким чином, соціальна технологія постає у двох формах: як проект, що містить процедури і операції, і як сама діяльність, побудована відповідно до цього проекту. Наведемо приклад фрагменту технології управління (за М. Марковим):

Процедура формулювання мети (визначення цілі). Операції: діагностування, прогнозування, формулювання кінцевої цілі, розроблення стратегії дій, визначення конкретних завдань.

Процедура прийняття рішення. Операції: визначення проблемної ситуації, розроблення варіантів дій, вибір оптимального варіанту, затвердження рішення.

Процедура організація діяльності (виконання). Операції: розподіл завдань між виконавцями, ідеологічне забезпечення, координація і регулювання процесу виконання, контроль.

Процедура аналізу результатів. Операції: співставлення між запланованим і досягнутим результатом, визначення нових проблемних ситуацій, початок формулювання нової мети (цілі).

Тобто в межах кожної процедури мають бути визначені операції – неподільні частини процесу управлінської діяльності, виконання яких в сукупності і забезпечує реальний вплив на об'єкт управління.

10.5. Особливості діяльності органів публічної влади в умовах воєнного стану

На сучасному етапі все гостріше постає питання забезпечення ефективного функціонування системи публічного управління в особливих умовах. За своїм змістом поняття «особливі умови» в ключі публічного управління в науковій літературі розглядаються як:

– специфічні правові характеристики, що формують статус державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та регламентують їх діяльність. Іншими словами особливі умови трудової діяльності публічних службовців: спеціальні обмеження, суспільна відповідальність, антикорупційні вимоги тощо.

– нестандартні виклики та загрози для різних сфер життєдіяльності суспільства, населених пунктів та країни в цілому. По суті до цієї категорії особливих умов варто віднести надзвичайні ситуації, що потребують нагального реагування з боку органів влади; загрози національній безпеці та територіальній цілісності, що потребують напрацювання нових рішень та форм управління тощо.

Основна проблема реалізації публічного управління в особливих умовах – можливість і здатність системи публічного управління зберігати власні якісні та кількісні показники під впливом особливих умов, здатність протидіяти структурному впливу чинників особливих умов на систему

Проблеми забезпечення належного та безперервного функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування постійно були в центрі наукових досліджень. Один із важливих аспектів функціонування держави – це організація діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування таким чином, щоб на належному рівні здійснювати реалізацію та виконання законів, публічне адміністрування в різних сферах суспільного життя, а також забезпечувати реалізацію прав і свобод людини та громадянина.

Ще у 2014 р. одним із важливих питань у зоні проведення антитерористичної операції на територіях Донецької, Луганської та частково Харківської областей постало питання належної організації здійснення виконавчої влади.

З прийняттям Закону України від 03.02.2015 № 141-VII «Про військово-цивільні адміністрації» в системі органів виконавчої влади було передбачено створення тимчасових державних органів – військово-цивільних адміністрацій.

Військово-цивільні адміністрації створювалися для «... забезпечення дії Конституції та законів України, ... безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи...».

Протягом 2015 р. на територіях проведення антитерористичної операції були утворені Донецька і Луганська обласні військово-цивільні адміністрації, районні, міські, селищні і сільські військово-цивільні адміністрації у Донецькій, Луганській та Харківській областях.

Після закінчення антитерористичної операції із початком операції об'єднаних сил згідно із Законом України від 18.01.2018 № 2268-VIII «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» військово-цивільні адміністрації надалі виконували свої повноваження.

Указом Президента України від 23.02.2022 № 63/2022 «Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України» обласні державні адміністрації та військово-цивільні адміністрації і надалі були уповноважені здійснювати координацію дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування із запровадженням і здійсненням заходів надзвичайного стану.

Із введенням воєнного стану в Україні питання організації діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування набуло своєї актуальності. Це зумовлено тим, що воєнний стан передбачає надання відповідним органам державної влади та органам місцевого самоврядування «... повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень».

Указом Президента України від 24.02.2022 № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» утворено 24 обласні військові адміністрації, Київську міську військову адміністрацію та районні військові адміністрації. Надалі згідно з указами Президента України були утворені військові адміністрації в окремих населених пунктах різних областей. Таким чином, у системі органів виконавчої влади з'явилися нові тимчасові державні органи – військові адміністрації.

Крім утворення військових адміністрацій, чинне законодавство України теж зазнало чимало змін. Так, Верховна Рада України у період з 24 лютого до 01 грудня 2022 р. прийняла більше ніж 700 документів, метою прийняття яких було:

- врегулювання окремих питань функціонування державної служби та місцевого самоврядування, а також неприпустимості припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану;
- організації та забезпечення координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади з питань організації роботи з військовополоненими;
- надання соціальних послуг під час дії воєнного стану в Україні;
- впровадження змін у сферах довкілля та цивільного захисту, фінансовій сфері, охороні здоров'я, освіти, трудових відносин, у продовольчій сфері, в інформаційній сфері тощо.

З метою забезпечення життєдіяльності населення в умовах воєнного стану Кабінетом Міністрів України у період з 24 лютого до 01 грудня 2022 р. прийнято 2000 документів, серед яких важливими є:

- розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 1790-р «Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану», у якому зазначено, що місцеві органи виконавчої влади зобов'язані були ввести в дію плани цивільного захисту населення на період воєнного стану та забезпечити їх здійснення, а обласні державні адміністрації зобов'язані забезпечити проведення евакуації населення у разі загрози або виникнення збройних конфліктів;
- постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану», у якій задекларована заборона здійснення проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду на період воєнного стану за винятком суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, законодавства у відповідних сферах та ліцензійних умов та за наявності загрози, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища й гарантування безпеки держави [29];
- постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», у якій урегульовані питання щодо оперативного та ефективного прийняття управлінських рішень про формування і виконання місцевих бюджетів.

З огляду на те, що публічна влада здійснюється не лише в інтересах держави, а й для задоволення потреб суспільства, що загалом становить публічний інтерес, саме військові адміністрації вже здійснюють адміністративну діяльність як суб'єкти публічної адміністрації, тобто здійснюють виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність та надають адміністративні послуги, що виражає реалізацію завдань (функцій) виконавчої влади для задоволення цього публічного інтересу.

Однією з особливостей організації діяльності місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування під час воєнного стану є те, що такі військові адміністрації, які створені на території України поряд з виконанням повноважень, які спрямовує, координує і контролює Кабінет Міністрів України, здійснюють повноваження з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, що спрямовуються, координуються і контролюються Генеральним штабом Збройних сил України.

Таким чином, військові адміністрації вже виконують повноваження місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також повноваження у сфері забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану, у сфері оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури.

Аналіз норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Плану запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 181-р, надав можливість зробити висновок, що у сфері забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану, у сфері оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури обласні, районні військові адміністрації, а також військові адміністрації населених пунктів наділені широкими повноваженнями. Наприклад, до таких повноважень належать:

- організація посиленої охорони та оборони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучення майна державних підприємств, державних господарських об'єднань;

- запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування; використання потужностей та трудових ресурсів підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, зміна режиму їх роботи, проведення інших змін виробничої діяльності, а також створення умов праці відповідно до законодавства про працю;

- установлення особливого режиму у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інших сильнодіючих речовин відповідно до переліку, визначеного Кабінетом Міністрів України, а також забезпечення у разі потреби залучення суб'єктів господарювання з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібної торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів до оперативного задоволення потреб Збройних Сил, інших військових формувань у лікарських засобах та медичних виробках на час введення воєнного стану;

- уточнення складу органів з евакуації, планів евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей, а також проведення евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей, невідкладне приведення єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональні та територіальні підсистеми у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період, забезпечення належного функціонування дорожнього господарства, транспортної інфраструктури та інфраструктури, що забезпечує життєдіяльність населення та функціонування держави в умовах воєнного стану, в т. ч. АТ «Укрзалізниця», як головного об'єкта національної економіки у сфері залізничної логістики для безперервного функціонування в умовах воєнного стану та виконання завдань і замовлень органів державної влади та органів військового управління тощо.

Водночас військові адміністрації мають право тимчасово обмежувати конституційні права і свободи людини і громадянина. Наприклад, під час воєнного стану передбачена заборона або обмеження місця перебування чи місця проживання осіб; діяльності окремих політичних партій та громадських об'єднань; проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів тощо.

Звичайно, військові адміністрації, їх посадові особи «...зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України» і «... кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб».

Однак в умовах воєнного стану особи, уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування не відповідають за рішення, дії чи бездіяльність, негативні наслідки яких неможливо було передбачити або які охоплюються виправданим ризиком, за умови, що такі дії (бездіяльність) були необхідні для відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту.

Необхідно також звернути увагу, що поряд з утвореними військовими адміністраціями населених пунктів і надалі функціонують органи місцевого самоврядування, оскільки військові адміністрації населених пунктів утворюються не в кожній територіальній громаді, а лише у тих територіальних громадах, у яких сільські, селищні, міські ради та / або їхні виконавчі органи та їх голови не здійснюють покладені на них законодавством України повноваження (у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом).

Протягом дії воєнного стану простежувались різні обставини, коли органи місцевого самоврядування були неспроможні вирішувати питання місцевого значення в межах законів України. Наприклад, керівний склад органів місцевого самоврядування залишили територію громади, окремих представників органів місцевого самоврядування викрадали і вивозили, деякі голови громад та депутати місцевих органів самоврядування стали державними зрадниками.

Внесені зміни до законодавства України розширили повноваження сільських, селищних, міських голів, надавши можливість приймати рішення:

- про звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд (пп. 1 п. 4 стаття 9);
- про обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій та демонтаж тих, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей (пп. 2 і пп. 3 п. 4 стаття 9);
- про передачу коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та / або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану (пп. 1 п. 5 стаття 9);
- про створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги (пп. 2 п. 5 стаття 9);
- про боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями (пп. 3 п. 5 стаття 9);
- про поведження з небезпечними відходами (пп. 4 п. 5 ст. 9).

Однак у разі неприйняття рішення з однією з перелічених обставин начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

Аналіз виданих указів Президента України щодо утворення військових адміністрацій у містах, селах і селищах, надав можливість зробити висновок, що такі військові адміністрації населених пунктів утворювалися у тих місцевостях, де відбувалися бойові дії або після деокупації українських територій. Зокрема, сільські, селищні, міські військові адміністрації утворювалися у Донецькій, Запорізькій, Житомирській, Київській, Луганській, Миколаївській, Одеській, Харківській, Херсонській областях. У всіх інших областях функціонують органи місцевого самоврядування, що виконують повноваження, визначені Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про правовий режим воєнного стану».

Ще однією особливістю організації діяльності військових адміністрацій є те, що посади державних службовців у обласних та районних військових адміністрацій, а також посади в органах місцевого самоврядування можуть заміщатися військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на

військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу. Однак перелік посад у військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню зазначеними особами, затверджує Президент України за поданням Головнокомандувача Збройних сил України. Так, осіб приймають на посади державної служби та посади в органах місцевого самоврядування без конкурсного відбору на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад, а також без подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та документу про підтвердження рівня володіння державною мовою.

Отже, у період дії воєнного стану в Україні з метою належного забезпечення діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у системі органів виконавчої влади утворились нові тимчасові органи – військові адміністрації. Військові адміністрації як суб'єкти публічної адміністрації виконують повноваження місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також повноваження у сфері забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану, у сфері оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури.

Військові адміністрації мають значно ширші повноваження, ніж державні адміністрації чи органи місцевого самоврядування, це зумовлено необхідністю оперативного і швидкого прийняття рішень в умовах дії воєнного стану. Діяльність військових адміністрацій спрямовується, координує і контролює Кабінет Міністрів України та Генеральний штаб Збройних сил України залежно від їхніх повноважень. Поряд з військовими адміністраціями і надалі функціонують органи місцевого самоврядування, де не утворені військові адміністрації населених пунктів.

Сутність публічного управління складовими публічної сфери в особливих умовах полягає у пошуку такого суспільно-значущого регулятора, що буде здатен детермінувати необхідний напрямок розвитку системи публічного управління (або її складової) в нових умовах й при цьому зберегти наступність курсу країни. До завдання реформування системи органів влади в особливих умовах належить зміна інституційного механізму влади через зміни співвідношення держави та інших складових політичної системи, разом із змінами механізмів представництва соціальних інтересів на шляху демократизації влади.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Що є основою структурних перетворень державного управління в особливих ситуаціях?
2. Розкрийте сутність та специфіку публічного управління в особливих умовах. Які особливі умови нині наявні в Україні?
3. Дайте визначення управлінської діяльності.
4. Публічно-управлінська діяльність: сутнісні риси.
5. Вкажіть основні форми публічно-управлінської діяльності і визначте до чого зводиться застосування кожної з них.
6. Охарактеризуйте методи управлінської діяльності та вкажіть на особливості їх застосування.
7. Дайте визначення процесу публічного управління.
8. Охарактеризуйте стадії публічно-управлінської діяльності.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ для опрацювання лекційного матеріалу

Опрацюйте лекційний матеріал та рекомендовані нижче додаткові джерела. При вивченні теоретичних питань належить зосередити увагу на з'ясуванні сутності публічно-управлінської діяльності, її основних форм, стадій та актів і процедур. Особливу увагу слід приділити питанню особливостям діяльності органів публічної влади в умовах воєнного стану.

При опрацюванні матеріалу необхідно з'ясувати сутність кожного питання, що вивчається, не уникаючи при цьому визначення сутності основних термінів: «управлінська діяльність», «діяльність органів публічної влади», «органи публічної влади», «публічно-управлінська діяльність», «стадії публічно-управлінської діяльності», «акти управлінської діяльності», «воєнний стан», «умови воєнного стану», «публічне управління в умовах воєнного стану». Для з'ясування їх змісту можна скористатися словниками, довідниками, іншою науковою літературою.

При вивченні матеріалу за підручником, навчальним посібником, роботі із науковою і спеціальною літературою необхідно аналізувати прочитане із прослуханою та законспектованою лекцією, робити логічні висновки, відмічати основні сутнісні положення з метою їх подальшого з'ясування на відповідному практичному занятті.

ДЖЕРЕЛА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

Нормативно-правові акти

1. Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2022 р. № 263. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyakipitannya-zabezpechennya-funkcionuvannyainformacijNo-komunikacijnih-sistem-elektronnihkomunikacijnih-sistem-publichnih-elektronnihreyestriv-v-umovah-voyenNogo-stanu-263>
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
4. Про військово-цивільні адміністрації. Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141-viii>
5. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану: Закон України від 03 березня 2022 року № 2118-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#Text>
6. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-BP. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>
7. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 року №586 – XIV/ URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Указ Президента України №5/2015 від 12 січня 2015 р. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html?PrintVersion>
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/conv>

10. Про функціонування Реєстру публічних електронних реєстрів: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 вересня 2023 р. № 969. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/969-2023-%D0%BF#Text>

11. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ президента України від 30 вересня 2019 року №722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

Рекомендована література (міститься у бібліотеці «Одеської політехніки» та Одеській національній науковій бібліотеці)

1. Багаторівневе управління (multilevel governance) регіональним розвитком в Україні: зб. ситуац. завдань для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / уклад. : Л.Л. Приходченко, Н.В. Піроженко, О.В. Дуліна та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 68 с.

2. Белікова М. І. Цифровізація публічного адміністрування в умовах воєнного стану. *Наукові інновації та передові технології*. Серія «Державне управління», 2022. № 8(10) 2022. С. 381-393.

3. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. Вісник АПСВТ. 2020. № 3-4. С. 40-47. <https://doi.org/10.33287/11213>

4. Борщевський В.В., Василиця О.Б., Матвеев Є.Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони*. Серія: Публічне управління і адміністрування, 2022 р. № 2. С. 30–35

5. 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.

6. Жукова Є. Публічне адміністрування під час дії адміністративно-правового режиму воєнного стану. *Діяльність органів державних органів в умовах воєнного стану* : зб. тез матеріалів Міжнародно практ. онлайн конф., м. Кривий Ріг, 29 квіт. 2022 р. С. 498-501.

7. Коломієць, Є. В. Особливості впровадження е-урядування в діяльності органів виконавчої влади в період дії правового режиму воєнного стану. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2023. № 2 (26). С. 25-31. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2023-2\(26\)-25-31](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2023-2(26)-25-31)

8. Нікітін А. А. Здійснення публічного адміністрування під час дії правового режиму воєнного стану: теоретичні та практичні аспекти. *Юридичний бюлетень*. 2022. № 27. С. 157-161.

9. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Х.: НУЦЗУ, 2020. 175 с.

10. Організація діяльності органів державної влади: навч. посіб. / О.Г. Вагонова, О.В. Горпинич, В.В. Чернобаєв; М-во освіти і науки України, НТУ «Дніпровська політехніка». Д. : НТУ «ДП», 2019. 77 с.

11. Приходченко Л.Л. Адаптація концепції реінжинірингу до адміністративних процесів в органах публічної влади: підходи, методи та моделі. Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: зб. наук. пр. НАДУ при Президентіві України. 2020. Спецвипуск. С.126 – 131.

12. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
13. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.
14. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За заг. ред. Приходченко Л.Л. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 134 с.
15. Публічне управління. Багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навчальний посібник / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко : За заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.
16. Цифрові інструменти для відновлення України. Як забезпечити прозоре і розумне управління відбудовою? URL: https://biz.ligazakon.net/news/218699_v-ukran-rozroblyat-nov-tsifrov-nstrumenti-yak-dozvolyatimu-t-montoriti-protse-vbudovi/
17. Popov, M., Prykhodchenko, L., Rovynsky, Y., Rovynska, K., Kozulina, S. Regulatory and legislative support of management decisions for support of regional development. International Journal of Criminology and Sociology, 2020, 9, p. 2964–2971. <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85099231556&origin=inward&txGid=72685a070786ce9fbc0b9e5cbe817d3a>
18. Prykhodchenko Liudmyla, Lesyk Olena. Theory and practice of strategic priorities of sustainable development implementation of Ukraine: archetypal paradigm / L. Prykhodchenko, O. Lesyk // Public Management. Special edition. 3 (18). 2019 P. 369-382 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2019_3_30
19. Prykhodchenko, L.L., Krupnyk, A.S., Orlova, A.I., Dulina, O.V. Monitoring and evaluation of the implementation process of the state policy to promote the development of civil society in Ukraine. International Journal of Criminology and Sociology, 2020, 9, p. 3023–3032. URL: <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85099215267&origin=inward&txGid=2c869443b7d51ad36a89d5f3b47547b6>

Інформаційні ресурси

1. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: www.kmu.gov.ua
2. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua>.
3. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://www.rada.gov.ua>
4. Уповноважений Верховної ради України з прав людини. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua>
5. Центр політико-правових реформ. [URL: <http://pravo.org.ua/ua>

ЛЕКЦІЯ 11

ТЕХНОЛОГІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ПИТАННЯ, ЯКІ РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ:

- 11.1 Соціальна технологія та управлінська технологія: їх співвідношення та взаємозв'язок.
- 11.2 Процес публічного управління.
- 11.3 Технологія публічно-управлінської діяльності.
- 11.4 Взаємозв'язок ідеології, технології і стилю в публічному управлінні

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

11.1 Соціальна технологія та управлінська технологія: їх співвідношення та взаємозв'язок

На сьогодні в суспільній діяльності та управлінні активно використовується розширене тлумачення поняття технології як засобу перетворення будь-яких ресурсів у бажаний результат діяльності, запропоноване Ч. Перроу. У сучасній науці управління дістало поширення поняття «соціальна технологія».

На думку В. Афанасьєва, остання є важливим елементом механізму управління, засобом перекладу вимог об'єктивних законів на мову практики соціального управління та конкретних рішень (нормативно-правових актів, нормативних документів, вказівок тощо), які стимулюють людей на досягнення поставлених цілей. Стрімке зростання ролі соціальних технологій взагалі, і в тому числі, управлінських, свідчить про підвищення значення креативності в діяльності кожної особистості, органів публічної влади і соціуму взагалі.

Як зазначив В.М. Князев: «Технологія є матеріальним носієм і показником розвитку творчих можливостей людини, об'єктивною основою трудової діяльності поколінь». Адже прийняття якісного рішення (закону, розпорядження, програми) ще не є запорукою розв'язання проблем у суспільстві. Потрібні розробка і практична реалізація певних заходів, детальний опис процедур з забезпеченням ресурсами, мотивацією, контролем тощо, тобто потрібні технології. Ця категорія впевнено перебазувалася з технічної теорії і практики до соціальної і зайняла у них міцні позиції.

Технологія – сукупність прийомів та засобів отримання, обробки або переробки сировини, матеріалів, напівфабрикатів або виробів, що здійснюються в різних галузях виробництва, в будівництві тощо; наукова дисципліна, що розробляє та удосконалює ці прийоми та засоби; ... саме операції видобування, обробки, переробки, транспортування, складування, зберігання, які є складовими виробничого процесу; ...опис виробничих процесів, інструкції з їх виконання, технологічні правила, вимоги, мапи, графіки тощо.

Варто зазначити, що таке визначення змісту поняття не можна безпосередньо перенести на соціальні технології у зв'язку з тим, що предмет праці є більш складним (суспільство, людина, її свідомість), само активним на відміну від сировини та матеріалів, ускладнена його чітка визначеність через наявність безпосереднього та опосередкованого впливу на різні верстви населення, галузі, регіони.

Соціальні технології відрізняються великими масштабами застосування, прикладами можуть бути такі, що використовуються для державного регулювання соціально-економічного розвитку країн та регіонів або для проведення загальних виборів до представницьких органів влади. Вони можуть складатися природним шляхом в процесі еволюційного розвитку людства, а можуть впроваджуватися представниками влади для вирішення певних проблем.

Технологія є системою жорстко скоординованих елементів:
«ЦІЛІ – ПРОЦЕДУРИ (ПРАВИЛА) – ТЕХНІЧНІ ЗАСОБИ – ОПЕРАЦІЇ (ДІЇ) – МОТИВИ (СТИМУЛИ)».

Головне в ній – узгодженість і послідовність елементів, а реалізація цілей має здійснюватися шляхом установлення чітких, ясних і неодмінно виконуваних процедур, які диктують логіку тих чи інших, зрозуміло, обґрунтованих і продуктивних дій.

Соціальна технологія (за М.Марковим) – елемент людської культури. Вона виникає в культурі еволюційно або будується за її законами як штучне утворення. Проте ще у 70-ті рр. минулого століття вчені звертають увагу на суттєву відмінність соціальних технологій від виробничих. Концепція технології соціального управління ґрунтується на схожості між виробничою і управлінською діяльністю. В обох випадках діяльність спрямована на перетворення матеріальних предметів чи духовних явищ з метою отримання бажаного результату.

Однак соціальне управління пов'язане не з речами, а з людьми. Люди – суб'єкти історичного процесу, вони усвідомлюють і формулюють свої інтереси і, відповідно, визначають поведінку. У процесі реалізації соціальної технології суб'єкт управління не так жорстко прикутий до встановленої етапності процедур і операцій, як у сфері матеріального виробництва. У нього можливий діапазон відхилень від технологічної схеми значно більший. Але є і певна межа таких відхилень, за якою творчий підхід уже переходить в суб'єктивізм і неминуче призводить до зниження дієвості (результативності, ефективності) управління, а то й до результату, протилежного очікуваному.

Соціальна технологія – це певний спосіб досягнення суспільних цілей, сутність якої полягає в поопераційному здійсненні діяльності: операції розроблені попередньо, усвідомлено і послідовно, на основі наукових знань.

Управління – це сфера найбільш широкого використання соціальних технологій, оскільки тут дуже загострена проблема оптимальності дій. У цій сфері протягом багатьох століть концентрувалися досвід та знання технологізації діяльності.

Особливо інтенсивно вони стали розвиватися на початку ХХ ст. із виникненням наукового менеджменту. Зокрема, Фр. Тейлор сформував підходи до раціоналізації та операціоналізації управління працівником, заклавши систему цехового менеджменту.

А. Файоль визначив суть і технології адміністративного управління.

Г. Емерсон сформував 12 принципів продуктивності праці, що сприяло розвитку управлінських технологій.

Особливо значний внесок у практику технологій менеджменту зробив Г. Форд, який створив першу промислову компанію, що успішно функціонувала.

Управлінська технологія відображає безпосередньо управлінський процес. Вона поділяється на послідовно взаємозв'язані процедури і операції, які виконуються більш-менш однозначно і мають за мету досягнення високої ефективності.

Управлінські технології є сукупністю методів та процесів управління, а також науковим описом способів управлінської діяльності, в тому числі управлінських рішень для досягнення цілей організації. За підходом до класифікації управлінських технологій, в основу якого покладено цільове управління як логічний, чітко обґрунтований підхід до управління, орієнтований на кінцевий результат, всі управлінські технології поділяються на два основних види:

- технології цільового управління,
- технології процесного управління, кожний з яких поєднує кілька підвидів управлінських технологій.

Принциповим у цій системі класифікації є те, що вибір певної технології цільового управління фактично визначає вибір певного набору технологій процесного управління. Серед яких варто виокремлювати наступні технології:

- за результатами, коли віддається пріоритет цілям над прогнозуванням і плануванням;

- на базі потреб та інтересів, коли на перше місце висувається пріоритет міжособистісних відносин;
- шляхом постійних вказівок та перевірок з пріоритетом контролю та жорсткого управління персоналом;
- у виняткових випадках з пріоритетом професіоналізму та добре відпрацьованих методів і засобів;
- на базі штучного інтелекту, коли пріоритет віддається сучасним економіко-математичним та інформаційним комп'ютерним технологіям;
- на базі активізації діяльності персоналу з пріоритетом стимулювання праці.

У сучасному публічному управлінні в основному використовуються програмно-цільові технології цільового управління, серед яких увагу варто акцентувати на таких:

- ініціативно-цільова, яка не містить визначення строків, методів та засобів досягнення цілей і не гарантує досягнення цілей;
- програмно-цільова з визначенням строків, методів та засобів досягнення цілей, проміжним контролем, яка гарантує досягнення цілей;
- регламентна з визначенням методів і засобів досягнення цілей, можливих ресурсних обмежень, жорстким контролем, яка гарантує досягнення цілей, але не гарантує, в які строки.

Управлінські технології також іноді класифікують за основними функціями управлінського процесу, а саме: технології планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень. Г. Атаманчук виділив низку актуальних напрямів удосконалення управлінських технологій державного управління, зокрема:

- надання належної організованості, необхідної регламентації та ефективності розвитку міжгалузевих, міжтериторіальних, проблемних цільових програм різного рівня;
- розроблення в межах державного апарату науково обґрунтованих технологій прийняття і реалізації управлінських рішень;
- розвиток технологій для організаційних форм управлінської діяльності;
- розроблення технологій зворотних зв'язків в управлінських процесах.

Залежно від специфіки публічних органів і об'єктів управління виділяють такі види управлінських технологій:

- діагностування, проектування і реформування відповідних підсистем;
- інформаційні, впроваджувальні і навчальні;
- центрального, регіонального і місцевого управління;
- розв'язання соціальних конфліктів;
- інноваційного розвитку управлінських підсистем та ін.

11.2 Процес публічного управління

Управлінський процес є свідомою і цілеспрямованою послідовною діяльністю, пов'язаною з реалізацією владних повноважень суб'єктами управління, унаслідок чого відбувається зміна станів, подій і явищ. Це забезпечується сукупністю неперервних взаємопов'язаних дій та функцій, спрямованих на забезпечення досягнення поставлених цілей. Стосовно державно-управлінського процесу, то він спрямований на впровадження в життя державної стратегії та політики і є основним способом реалізації суб'єкт-об'єктних відносин на державному рівні, де суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів, між якими розподілені певні функції державного управління, а об'єктом державного управління є все суспільство.

Основними елементами державно-управлінського процесу, які можуть виконуватися в різних комбінаціях та послідовності на різних етапах становлення і розвитку держави, є:

- визначення форми державного правління, державного режиму та державного устрою;

- формулювання стратегічних цілей і функцій розвитку держави, встановлення їх пріоритетності та визначення структури органів державної влади;
- розподіл повноважень між вищими органами державної влади (між гілками влади);
- визначення або коригування завдань і функцій органів державної влади;
- розроблення державної політики за основними напрямками діяльності держави;
- програмування (формування плану дій), розроблення сценаріїв і графіків реалізації функцій органів державної влади (складу та послідовності завдань, програм, проектів, інших заходів);
- складання бюджету (розрахунок обсягу витрат і розподіл ресурсів за роботами, запланованими для досягнення цілей);
- реалізація державної політики (оперативне та тактичне управління).

У будь-якій країні державно-управлінський процес утворюється внаслідок взаємодії системи або окремих органів державної влади та управління (суб'єкт) із суспільством або між собою (об'єкт такого управління). Це, насамперед, процес вироблення та реалізації регулюючих, організуючих і контролюючих впливів у будь-яких сферах і галузях суспільства, що покладений в основу діяльності органів державної влади та управління. Його характеристики і властивості безпосередньо пов'язані із становленням і розвитком системи державної влади та суспільства й відображають як їх особливості, так і особливості відповідних державно-управлінських (суб'єкт-об'єктних, суб'єкт-суб'єктних і об'єкт-суб'єктних) відносин у часовому вимірі.

Стосовно процесу публічного управління, то він теж є формою існування динамічної системи суб'єкт-об'єктних, суб'єкт-суб'єктних і об'єкт-суб'єктних відносин. Це узагальнений інтегрований процес, який фактично складається з численних процесів публічного управління, що конкретизуються на циклах управління через визначення певних суб'єктів та об'єктів управління. Саме дослідження узагальненого процесу дає змогу правильно оцінювати проблемні ситуації становлення і розвитку публічного управління в країні, оскільки згідно із закономірністю цілісності системи в ній виникають інтегративні якості, не властиві окремим компонентам.

Процес публічного управління – це:

- система дій, які реально здійснюються учасниками публічно-управлінських відносин згідно з процедурою, і правовідносин, що складаються при виконанні цих дій;
- свідомо і цілеспрямована послідовна діяльність, пов'язана із реалізацією владних повноважень суб'єктами публічного управління, внаслідок якої відбувається зміна суспільних станів, подій і явищ.

Процес публічного управління утворюється внаслідок взаємодії системи або окремих органів публічної влади та управління (суб'єкт) із суспільством або між собою (об'єкт такого управління).

Ефективність процесу публічного управління залежить від дієздатності системи державної влади та влади органів місцевого самоврядування, стану суспільства, рівня та активності суспільної діяльності.

За нормального режиму управління в сучасній світовій практиці процес публічного управління, як правило, набуває характеру стратегічного, а при кризовому управлінні він, як зазначав В. Цветков, забезпечується в рамках чинних законів політичної боротьби, обмеження прав і свобод громадян, а також значного звуження дії механізмів саморегуляції. Відповідно до положень теорії синергетики, системна криза свідчить, що вичерпані ресурси колишніх джерел розвитку відповідної системи й руйнівні процеси набули переваги, в той же час, дезорганізація створює нові можливості для поновлення процесу самоорганізації.

11.3 Технологія публічно-управлінської діяльності

Публічно-управлінська технологія це спосіб досягнення управлінських цілей, що полягає в поопераційному здійсненні діяльності: операції розробляються заздалегідь, усвідомлено, на основі наукових знань і здійснюються послідовно. Вона характеризує взаємодію суб'єкта і предмета праці в управлінському процесі, постає у двох формах:

- як проект, що містить процедури і операції,
- як сама діяльність, побудована відповідно до цього проекту.

Як суб'єкт праці виступає людина (посадова особа) або колективи людей (органи управління), а як предмет – інформація.

Прикладом упровадження публічно-управлінської технології може бути перехід у Центрах надання адміністративних послуг на роботу за єдиною технологією обслуговування населення, призначення якої є:

- надання розгорнутої інформації,
- зменшення витрат часу громадян та контактного спілкування з працівниками органів влади;
- підвищення пропускної спроможності центрів і продуктивності праці їх працівників,
- стандартизація процесу надання послуг шляхом комп'ютеризації й автоматизації діяльності центрів.

Становлення публічно-управлінських технологій є результатом утвердження системного підходу в управлінні, його наукового осмислення і спробою свідомого використання типового, перевіреного досвідом і результативного.

Залежно від специфіки органів публічної влади і об'єктів управління виділяють різні види управлінських технологій, зокрема:

- технології діагностування, проектування і реформування відповідних підсистем;
- технології інформаційні, впроваджувальні і навчальні;
- технології розв'язання соціальних конфліктів;
- технології інноваційного розвитку управлінських підсистем.

Серед актуальних напрямів удосконалення публічно-управлінських технологій такі:

- забезпечення належної організованості, необхідної регламентації та ефективності розвитку міжгалузевих, між територіальних, проблемних цільових програм різного рівня;
- розроблення в межах державного апарату науково обґрунтованих технологій підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень;
- розвиток технологій для організаційних форм управлінської діяльності; розроблення технологій зворотних зв'язків управлінських процесів тощо.

Управлінець, який досконало оволодів технологією управлінської діяльності, дотримуючись загальних вимог, творить свою, індивідуальну модель процесу. І чим вище рівень його професіоналізму, загальної культури, тим вільніший він у своїх діях.

11.4 Взаємозв'язок ідеології, технології і стилю в публічному управлінні

Стиль управління – це сукупність взаємозв'язаних видів поведінки та способів впливу на об'єкт управління.

Стиль публічного управління – це сукупність соціально обумовлених і закріплених в досвіді способів, форм і методів впливу держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб на суспільні процеси.

Стиль – це сукупність типових і відносно стабільних прийомів впливу з метою ефективного використання управлінських функцій. Це означає, що стиль керівництва може бути характеристикою якості діяльності керівника і керівного органу, їх здатності забезпечувати ефективну управлінську діяльність, а також створювати і відтворювати в

колективі особливу атмосферу, що диктує певні норми поведінки і взаємовідносин. Відтак, належить розрізняти загальний та індивідуальний стилі публічного управління.

Загальний стиль публічного управління – це сукупність найбільш характерних та стійких методів вирішення типових завдань та проблем, які використовують органи публічної влади у процесі реалізації функцій публічного управління.

Індивідуальний стиль публічного управління – це загальний стиль, сприйнятий відповідно до конкретних умов управлінської діяльності і рис персоналу певного органу влади і його апарату.

Кожний стиль керівництва має свою певну функцію і служить досягненню тільки певної мети. Так само й кожна керівна дія служить досягненню певного результату.

Визначальний вплив на індивідуальний стиль діяльності як самого органу публічної влади, так і його апарату справляють соціально-психологічні характеристики особистості керівника, його індивідуальна манера поведінки і діяльності, сукупність прийомів, способів і методів роботи.

Відтак, на практиці можливим є неспівпадіння загального та індивідуального стилів публічного управління.

Класифікація стилів публічного управління (за різними критеріями):

- загальний та індивідуальний
- авторитарний (адміністративно-командний); демократичний; ліберальний
- науковий і ненауковий
- командно-адміністративний, кампанійський, анархічний; волюнтаристський; популістський ...

Досвід переконує, що найбільш продуктивним і перспективним є демократичний стиль публічного управління, що відповідає світовим тенденціям демократизації суспільного життя.

Доцільним є керівникам (і не лише їм) органів публічної влади при оцінці, виборі та реалізації управлінських рішень опиратися на теорію управлінських цінностей, які детермінують стиль публічного управління.

Управлінська аксіологія – теорія управлінських цінностей як смислоутворюючих засад, значимостей, що зумовлюють оцінку, вибір, мотивування управлінських рішень і стратегій.

Аксіологія публічного управління фіксує суб'єктивно-предметні виміри публічно-управлінської діяльності (мотивація, орієнтація на цілі, очікування, вибір методів, способів і засобів досягнення мети...)

Технологія публічного управління відображає зовнішній, об'єктивно-предметний спосіб організації публічного управління. Ціннісний вимір – один із детермінантів стилю публічного управління (публічно-управлінської діяльності).

На сучасному етапі впровадження адміністративно-політичної та інституційної реформ в Україні виникає нагальна потреба формування нової загальнодержавної ідеології. Це потребує все стороннього науково-практичного обґрунтування способів її реалізації, зокрема технології та стилю управління суспільно-політичними, державотворчими та реформаційними процесами в Україні. При цьому слід враховувати діалектичний характер ідеології: впливаючи на систему публічного управління, вона визначає його соціальну спрямованість, а з іншого – публічне управління зворотно впливає на формування і селекцію певної ідеології.

За В.Липинським, ідеологія є конкретною політичною доктриною, моделлю, відповідно до якої проектується суспільний розвиток та функціонування державних механізмів.

Основу ідеології становить суспільна ідея, яка слугує погодженню інтересів, консолідації нації, відродженню її духовних цінностей, спрямовує національне буття на якісно-новий рівень існування. Коли ідея підтримується народом, вона перетворюється в

національну ідеологію, а коли вона починає підтримуватися владою, вона перетворюється на офіційну державну ідеологію. Тому саме національна ідея є світоглядним орієнтиром реформаційних процесів, основою функціонування ефективної держави, забезпечуючи консолідацію нації та політичних сил держави.

Державна ідеологія, яка відривається від національної ідеї, перетворюється в догматичну схему і стає гальмом суспільного розвитку, що породжує умови кризових явищ в політичному житті держави. Це означає, що політичний курс держави, технологія й управління мають розроблятися виключно в межах державної ідеології.

Суспільний розвиток обумовлюється впливом технології. Технологія, яка не базується на конкретній ідеологічній доктрині не забезпечує суспільний розвиток, і тому ідеологія виступає механізмом стабілізації суспільного розвитку.

Рівні взаємозв'язку ідеології, технології та стилю у впровадженні адміністративної реформи:

- теоретико-концептуальний, на якому формуються основні положення такої реформи;
- програмно-політичний - на якому цілі, принципи та ідеали оформлені в концепції, переводяться в програму дій публічно-управлінських та політичних структур;
- актуалізований рівень – характеризує ступінь усвідомлення громадськістю необхідності в такій реформі.

З огляду на складність публічно-управлінської діяльності, тих завдань, які доводиться вирішувати на сучасному етапі суспільного розвитку: з одного боку – ігнорування технологічного підходу необґрунтоване; з іншого – формалізація (а технологія – це і є формалізація процесу управління) приховує в собі і загрози. Проблема в тому, щоб у кожному окремому випадку, спираючись на знання принципів державно-управлінської діяльності, закономірностей функціонування об'єкта управління творити модель управлінського процесу, яка спроможна забезпечити досягнення цілі, максимально наближеної до визначеної, і з найменшими затратами. Саме це і становить сутність культури управління. І саме тут пролягає зв'язок технології і стилю державно-управлінської діяльності.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. В чому полягає відмінність між поняттями: «технологія», «соціальна технологія» та «управлінська технологія».
2. Які види управлінських технологій Ви знаєте?
3. Стиль державного управління: поняття і класифікація.
4. Дайте визначення загального та індивідуального стилів державного управління і розкрийте їх взаємозв'язок.
5. На практичному прикладі проілюструйте взаємозв'язок ідеології, технології і стилю в публічному управлінні.
6. Наведіть приклад упровадження публічно-управлінської технології.
7. Якими є актуальні напрями удосконалення публічно-управлінських технологій?
8. Що є базисом ідеології?
9. Охарактеризуйте рівні взаємозв'язку ідеології, технології та стилю у впровадженні адміністративної реформи.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ для опрацювання лекційного матеріалу

Опрацюйте лекційний матеріал та рекомендовані нижче додаткові джерела. При вивченні теоретичних питань належить зосередити увагу на з'ясуванні сутнісних характеристики технології публічно-управлінської діяльності. Особливу увагу слід приділити питанню взаємозв'язку ідеології, технології та стилю в публічному управлінні.

При опрацюванні матеріалу необхідно з'ясувати сутність кожного питання, що вивчається, не уникаючи при цьому визначення сутності основних термінів: «технологія», «соціальна технологія», «управлінська технологія», процес публічного управління», «публічно-управлінська діяльність», «ідеологія в публічному управлінні», «стиль публічного управління». Для з'ясування їх змісту можна скористатися словниками, довідниками, іншою науковою літературою.

При вивченні матеріалу за підручником, навчальним посібником, роботі із науковою і спеціальною літературою необхідно аналізувати прочитане із прослуханою та законспектованою лекцією, робити логічні висновки, відмічати основні сутнісні положення з метою їх подальшого з'ясування на відповідному практичному занятті.

ДЖЕРЕЛА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

Нормативно-правові акти

1. Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2022 р. № 263. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/devakipitannya-zabezpechennya-funkcionuvannyainformacij№-komunikacijnih-sistem-elektronnihkomunikacijnih-sistem-publichnih-elektronnihreyestriv-v-umovah-voyen№go-stanu-263>
2. Деякі питання реформування державного управління України: Стратегія реформування державного управління України до 2021 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>
3. Деякі питання реформування державного управління України: Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Про державно-приватне партнерство. Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2404-17>.
6. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
7. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: Указ Президента України від 4 вересня 2019 р. № 647/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text>
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 05.02.2015 №157-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
9. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI/ URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>
10. Про засади державної регіональної політики. Закон України від 05.02.2015 №156-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>
11. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
12. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-BP. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.

13. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 року №586 – XIV/ URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>
14. Про соціальний діалог в Україні. Закон України від 23 грудня 2010 року № 2862-VI/ URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2862-17>.
15. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/conv>

Рекомендована література (міститься у бібліотеці «Одеської політехніки» та Одеській національній науковій бібліотеці)

1. Багаторівневе управління (multi-level governance) в умовах модернізації публічної влади і становлення демократичного врядування в Україні: колективна монографія / За заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2020. 480 с.
2. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. Вісник АПСВТ. 2020. № 3-4. С. 40-47. <https://doi.org/10.33287/11213>
3. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Х.: НУЦЗУ, 2020. 175 с.
4. Організація діяльності органів державної влади: навч. посіб. / О.Г. Вагонова, О.В. Горпинич, В.В. Чернобаєв; М-во освіти і науки України, НТУ «Дніпровська політехніка». Д. : НТУ «ДП», 2019. 77 с.
5. Панченко Г.О. Реінжиніринг управлінських процесів в органах публічної влади: сутність, стратегії, підстави для впровадження. *Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи*. Матеріали XI наук. Інтернет-конф. за міжнар. участю для аспірантів та докторантів , 29 травня 2020 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020 С. 135-138.
6. Приходченко Л.Л. Адаптація концепції реінжинірингу до адміністративних процесів в органах публічної влади: підходи, методи та моделі. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: зб. наук. пр. НАДУ при Президентіві України. 2020. Спецвипуск. С.126 – 131.*
7. Приходченко Л.Л. Принципи багаторівневого врядування і децентралізація влади. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 11 жов. 2019 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 13-14.*
8. Приходченко Л.Л., Лесик О.В. Концепція реінжинірингу в органах публічної влади: переваги та ризики. *Держава та регіони, Серія «Державне управління»*. 2020. Вип.3. С. 138 – 142.
9. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
10. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.
11. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За загл.ред. Приходченко Л.Л. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. 134 с.
12. Публічне управління. Багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика: навчальний посібник / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко : За заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.
13. Регіональне управління : навч. посіб. / М.М. Іжа, Л.Л. Приходченко, С.Є. Саханенко та ін. ; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 652 с.

14. Реінжиніринг адміністративних процесів та управлінські інновації в органах публічної влади: навчальний посібник; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2021. – 254 с.
15. Технології тайм-менеджменту в управлінській діяльності державних службовців: монографія / Л.Л. Приходченко, Н.В. Піроженко, М.П. Кернова, І.М Синчак ; під заг. ред Л.Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2021. 182 с.
16. Popov, M., Prykhodchenko, L., Holynska, O., Dulina, O., & Lesyk, O. (2021). Audit as an element of public governance(Article) Estudios de Economia Aplicada Volume 39, Issue 5, 2021, Pages 1-9 URL: <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-85107215854&partnerID=MN8TOARS>
17. Popov, M., Prykhodchenko, L., Rovynskyy, Y., Rovynska, K., Kozulina, S. Regulatory and legislative support of management decisions for support of regional development. International Journal of Criminology and Sociology, 2020, 9, p. 2964–2971. <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85099231556&origin=inward&txGid=72685a070786ce9fbc0b9e5cbe817d3a>
18. Prykhodchenko Liudmyla, Lesyk Olena. Theory and practice of strategic priorities of sustainable development implementation of Ukraine: archetypal paradigm / L. Prykhodchenko, O. Lesyk // Public Management. Special edition. 3 (18). 2019 P. 369-382 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2019_3_30
19. Prykhodchenko, L.L., Krupnyk, A.S., Orlova, A.I., Dulina, O.V. Monitoring and evaluation of the implementation process of the state policy to promote the development of civil society in Ukraine. International Journal of Criminology and Sociology, 2020, 9, p. 3023–3032. URL:<https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85099215267&origin=inward&txGid=2c869443b7d51ad36a89d5f3b47547b6>

Інформаційні ресурси

1. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: www.kmu.gov.ua
2. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua>.
3. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://www.rada.gov.ua>
4. Уповноважений Верховної ради України з прав людини. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua>
5. Центр політико-правових реформ. [URL: <http://pravo.org.ua/ua>

ЛЕКЦІЯ 12

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНИХ ФУНКЦІЙ ТА ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ПИТАННЯ, ЯКІ РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ:

- 12.1. Сутність і види контролю у суспільстві.
- 12.2. Роль і місце контролю в системі управління, його зміст та правові засади.
- 12.3. Функціональний аналіз та контролінг діяльності органу публічного управління.
- 12.4. Особливості процесу цілевизначення в публічному управлінні.
- 12.5. Результативність і ефективність публічного управління.
- 12.6. Критерії і показники ефективності публічного управління.

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

12.1. Сутність і види контролю у суспільстві

Контроль не є однозначним поняттям. Різні вчені трактують його по-різному. Так деякі вчені визначають контроль «як процес спостереження і перевірки виробничої і фінансово-господарської діяльності підприємств, здійснюваний відповідними суб'єктами управління з метою виявлення відхилень від встановлених параметрів цієї діяльності, усунення та попередження негативних явищ і тенденцій». Інші розглядають його як «управлінську діяльність, завданням якої є кількісна та якісна оцінка та облік результатів роботи організації»; або «є заключним етапом управлінського циклу і початком нового циклу, здійснює порівняння кінцевих результатів і всього процесу функціонування і керуючої системи з наперед заданими параметрами, цілями і обмеженнями».

Найважливішою умовою соціальної взаємодії і ефективного функціонування соціальної системи є передбачуваність в діях і поведінці людей, відсутність якої веде соціальну спільноту до дезорганізації і розпаду. Тому з метою координації поведінки своїх членів суспільство створює різні механізми соціального контролю. В якості механізму соціального контролю можуть, наприклад, виступати інститут сім'ї, який регулює поведінку людей в шлюбно-сімейній сфері суспільства, або політичні інститути, що використовують політичні методи соціального контролю.

Владу мають ті, хто створює норми і/або стежить за їхнім виконанням, тобто застосовує санкції. Практично, будь-яка людина бере на себе функції влади (наприклад, літня людина, що робить зауваження юнаку), але в щонайбільшій мірі владу використовують суди, поліція, парламент, уряд, армія, оскільки вони не тільки наділені повноваженнями видавати накази (соціальні норми), але і володіють ефективними засобами контролю за їхнім виконанням. «Соціальний контроль» і «влада» – тісно зв'язані між собою поняття.

Політичний контроль є прерогативою державних органів влади і суспільно-політичних інститутів громадянського суспільства. Але і саме суспільство, якщо воно володіє достатньою громадянською культурою, може використовувати для захисту своїх інтересів механізми політичного контролю. Політичні методи соціального контролю є найефективнішими, оскільки вони спираються на державну владу і можуть використовувати в своїх цілях легітимне насильство.

Достатньо ефективними є і економічні методи соціального контролю, суть яких полягає в економічному тиску (економічній вигоді або примушенні) на індивіда або соціальні групи. Широко використовуються також ідеологічні, релігійні, соціокультурні, моральні та інші методи соціального контролю.

Соціальний контроль виступає способом саморегуляції соціальної системи, що забезпечує впорядковану взаємодію її компонентів (індивідів, груп, спільнот, відносин між ними, їхньої діяльності і т.п.) за допомогою нормативного регулювання.

Основне завдання соціального контролю – створення умов для стійкості цієї або іншої соціальної системи, збереження соціальної стабільності і в той же час для позитивних змін. Це вимагає від контролю великої гнучкості, здатності розпізнавати відхилення від соціальних норм діяльності: дисфункціональні, які шкодять суспільству, і такі, що є необхідними для його розвитку, які потрібно заохочувати.

Основа контролю – це сукупність норм і цінностей, які нав'язуються індивіду або групі ззовні – з боку суспільства в особі його повноважних представників (державних службовців), які володіють примусовою силою, а також система санкцій, що вживаються з метою здійснення цих норм і цінностей.

Термін «соціальний контроль» ввів до наукового обігу французький соціолог і психолог Г. Тард для позначення засобу повернення злочинця до нормальної, тобто відповідної нормам суспільства, поведінці. Пізніше цей термін став використовуватися більш широко у зв'язку з процесами соціалізації особистості.

Американські соціологи Е. Росс і Р. Парк інтерпретували соціальний контроль як цілеспрямований вплив суспільства на поведінку індивіда, що забезпечує нормальне співвідношення між соціальними очікуваннями, вимогами і внаслідок цього – «здоровий» соціальний порядок.

Американський соціолог С. Аск виділив в здійсненні соціального контролю особливу роль групового тиску, який примушує індивіда пристосовуватися до існуючих колективних думок, цінностей і норм.

Французький соціолог Р. Лапер розглядав соціальний контроль як засіб, що забезпечує процес засвоєння індивідом цінностей і норм культури, і механізму передачі їх від покоління до покоління.

Соціальний контроль – це спосіб саморегуляції соціальної системи, який забезпечує впорядкованість взаємодій між людьми завдяки нормативному регулюванню. До його системи входять всі способи реакції як великих суспільних утворень, так і конкретного індивіда на різноманітні конкретні дії людини чи то груп, всі засоби суспільного тиску для того, щоб поставити поза нормовану поведінку та діяльність у певні соціальні межі. Соціальний контроль гарантує комфортну поведінку членів суспільства або соціальної групи по відношенню до рольових вимог і сподівань.

Формальний контроль. Формальний контроль заснований на засудженні або схваленні з боку офіційних органів влади або адміністрації. Він глобальний, здійснюють його люди, наділені повноваженнями – агенти формального контролю: працівники правоохоронних органів, адміністративні та інші уповноважені особи.

Неформальний контроль. Неформальний контроль заснований на схваленні або засудженні з боку родичів, друзів, колег, знайомих, громадської думки.

Для прикладу: традиційна місцева громада і досі контролює всі аспекти життя своїх членів. В єдину систему соціального контролю органічно впліталася і релігія (суворе дотримання ритуалів та церемоній, пов'язаних із святами та ритуалами). Існує система контролю та неформальних відносин між членами злочинного угруповання або спільнот тюремного ув'язнення.

Самоконтроль. Самоконтроль називають ще і внутрішнім контролем, який виявляється через свідомість та совість, і формується в процесі соціалізації. Вчені з'ясували, що соціальний контроль більш як на 2/3 здійснюється завдяки самоконтролю. Чим вище у членів суспільства розвинутий самоконтроль, тим менше цьому суспільству доводиться

застосовувати зовнішній контроль. І навпаки. Чим менше у людини розвинутий самоконтроль, тим більше цьому суспільству доводиться застосовувати зовнішні чинники-важелі.

Загалом, елементами системи соціального контролю є можна назвати:

- звичка – встановлений спосіб поведінки індивіда в різних ситуаціях, де він не має негативної реакції від групи;
- звичай або традиції – встановлений спосіб поведінки, де група пов’язує свої моральні оцінки і порушення якого група викликає негативні санкції;
- закони – нормативні акти, прийняті вищим органом державної влади;
- санкції – система заходів, дій, які регулюють поведінку людей.

Основними елементами соціального контролю є норми, санкції.

Норми – це настанови: як потрібно поводити себе в суспільстві. Це перш за все обов’язки людини або групи до інших, а також і очікування (жаданої поведінки). Вони формують мережу соціальних відносин, взаємодій у групі, суспільстві. Соціальні норми – це і «вартові» порядку та цінностей.

Соціальні норми об’єктивні, вони не залежать від суб’єктивних бажань і волі людини. Водночас, норми є відображенням певної соціальної реальності, створеної людьми. Соціальні норми є важливим засобом орієнтації поведінки людини і соціальної спільноти в певних суспільних умовах. Вони є засобом контролю суспільства за поведінкою своїх членів. Норма не тільки рекомендує, але й зобов’язує. Всім соціальним нормам властиві такі основні способи регулювання поведінки: дозвіл (все, що не забороняється, те дозволяється); припис (поведінка в межах прийнятих норм); заборона (встановлення покарання за порушення норм). Таким чином, існуючі в суспільстві норми обумовлюють вибір людиною цілей і засобів їх досягнення, прийняття рішення і планування вчинку, передбачення його об’єктивних та суб’єктивних наслідків. Соціальні норми бувають різними (Таблиця 12.1).

Таблиця 12.1 – Класифікація соціальних норм

Критерій класифікації	Види соціальних норм
Характер зміни структури	інтенсивні та екстенсивні,
	прогресивні та регресивні
Період існування	новостворені
	ті, що розвиваються
	сформовані
Масовість	масові
	групові
	індивідуальні
Масштабність	норми малих груп
	норми великих груп
	норми суспільства: традиції, звичаї, етикет, манери поведінки
Зміст у системі норм	основні
	другорядні
	загальні
	конкретні
Сфера діяльності	політичні
	економічні
	естетичні
	релігійні

Найчастіше соціальні норми поділяють на соціальні приписи і технічні правила (регулюють взаємодію людини і природи).

Соціальні приписи – норми, що визначають соціальне становище індивіда. Серед соціальних приписів фігурують: право, звичай, правила пристойності, мода, мораль. Вони служать для реалізації загальної мети, яка відповідає інтересам соціальної спільноти.

Технічні правила – норми, що регулюють відношення людини і природи. До них належать технічні інструкції, правила безпеки життєдіяльності тощо.

Всі соціальні норми можна також класифікувати за мірою їх дотримання. Наприклад, за порушення одних соціальних норм покарання не є досить суворим (незадоволення, громадський осуд). За порушення інших норм громадськість може застосувати жорсткі санкції (арешт, штраф, смертна кара). Якщо всі норми розкласти у порядку збільшення міри покарання за їх порушення, то ця послідовність буде мати наступний вигляд: звичаї, манери, етикет, традиції, групові звички, закони, табу. Отже, найсуворіше карається порушення табу та юридичних законів (наприклад, вбивство, розкриття державної таємниці), найменш суворо — окремі види групових звичок, зокрема, сімейні (наприклад, відмова виключати світло).

Норми виконують певні функції в залежності від того, у якій якості вони виступають: чи як стандарти поведінки (обов'язки, правила), чи як очікування поведінки (реакція інших людей). Наприклад, захист гідності членів сім'ї є обов'язком кожного чоловіка. Проявляючи турботу про сім'ю, чоловік демонструє свою силу, хоробрість, все те, що високо цінується суспільством, оскільки, честь та гідність сім'ї є однією з найважливіших цінностей суспільства з найдавніших часів. Як наслідок підвищується і соціальний статус чоловіка.

Отже, норми – це певні правила, які регулюють поведінку людей у відповідності з цінностями даної культури. Вони дають змогу здійснювати соціальний контроль та демонструють зразки поведінки.

Санкції – засоби заохочення і покарання, що стимулює людей дотримуватися норм. Найчастіше виділяють чотири типи санкцій: позитивні та негативні, формальні та неформальні.

Формальні позитивні санкції — публічне схвалення з боку влади або інших офіційних організацій: вручення грамот, державні премії, стипендії, нагородження орденами, медалями, спорудження пам'ятників тощо.

Неформальні позитивні санкції — публічне схвалення: слава, повага, визнання авторитету, посмішка, визнання лідерських або експертних якостей.

Формальні негативні санкції — покарання, передбачені законом, державними наказами, адміністративними інструкціями, розпорядженнями: арешт, ув'язнення, штрафи, позбавлення громадських прав, конфіскація майна, звільнення.

Неформальні негативні санкції — покарання, непередбачені офіційними інстанціями: громадський осуд, висловлювання подиву, злий жарт, відмова подати руку, підтримувати товариські стосунки, розповсюдження пліток.

З огляду на зміст суспільних вимог також можна виділити:

- правові санкції (система передбачених законом покарань і заохочень за певні дії);
- етичні санкції (система заохочень, доган, зауважень, які впливають із визнаних моральних принципів);
- сатиричні санкції (система насмішок, глузувань, яких зазнають люди, що поведуться інакше, ніж прийнято);
- релігійні санкції (нагороди і покарання, передбачені системою догматів, вірувань будь-якої релігії за їх додержання чи порушення).

12.2. Роль і місце контролю в системі управління, його зміст та правові засади

За допомогою контролю, як правило, виявляються похибки в діях певних функцій управління: контроль є вираженням функцій обліку та аналізу, а також виявляє і усуває помилки в діях всіх функцій управління: планування, обліку, аналізу та регулювання.

Контроль визначають як відхилення отриманих значень від нормативних та при необхідності існує можливість корегування. Було б неправомірним обмежувати контроль тільки виявленням порушень. Контроль не повинен бути спрямований на вишукування порушень; функція контролю не повинна обертатися в слідчу або пошукову. Необхідно пам'ятати, що контроль має значення не тільки для осуду, але, також, і для схвалення. Якщо контроль ухиляється в сторону одного лише виявлення порушення, то втрачить всяке значення інша, не менш важлива сторона його діяльності. Адже мета контролю – не реєструвати негативне, а попереджати його.

Контроль в системі управління забезпечує отримання інформації про відповідність фактичного стану справ рівня, передбаченого планами та іншими рішеннями.

Контроль є безперервним процесом, який йде від початку до кінця управлінського рішення – це його особливість. Виділяють три підходи до розкриття природи контролю в управлінні:

- контроль як органічна функція управління;
- контроль як набір засобів регулювання поведінки окремої особи або організації в цілому;
- контроль як обмежувальна функція організації упорядкованої діяльності, до завдань якої входить забезпечення нагляду за ефективністю функціонування організації.

Основною метою контролю є підвищення ефективності виконання управлінських рішень та інших завдань.

Цілі контролю можна поділити на стратегічні й тактичні (або прикладні). Стратегічна мета контрольної діяльності полягає у створенні умов дотримання законодавчих і дисциплінарних суспільних норм і норм державного управління. Тактична ж мета контрольної діяльності розкривається в спостереженні й аналізі відповідності діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин установленим державою параметрам, а також у певному «корегуванні» відхилень від цих параметрів.

Завдання контролю є загальними та конкретними. Конкретні завдання охоплюють тільки окрему сторону або вид діяльності (використання ресурсів, виконання бюджетних програм, достовірність відображення даних у фінансовій звітності тощо). Загальні завдання контролю охоплюють усі галузі діяльності об'єкта контролю.

Об'єкт контролю – організація або окремих аспект її діяльності, що підлягає контролю.

Суб'єкт контролю – органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи, група людей або організація, що наділені відповідними повноваженнями.

Предмет контролю – це стан або поведінка об'єкта управління. Це може бути діяльність органів чи їх структурних підрозділів у цілому (загальний контроль) або окремі аспекти діяльності, що характерно для проведення вибіркового контролю.

Метод контролю є певною сукупністю прийомів і методів визначення відповідності діяльності організацій чинним нормам, правилам, завданням, дорученням. Метод контролю, на відміну від функції контролю, характеризує не змістовно-цільове призначення діяльності органу публічної влади, а лише спосіб забезпечення належного виконання прийнятих рішень.

Основними функціями контролю в публічному управлінні є:

- діагностична (основна функція, яка передбачає обов'язкову необхідність вивчення стану справ в організації);

- зворотнього зв'язку (інформація, яка надходить керівнику об'єкту контролю про хід діагностування стану справ, дає можливість впливати на подальший процес функціонування);
- орієнтуюча (проявляється в тому, що всі питання, які постійно контролює керівник установи, набуває особливого значення в свідомості виконавців, направляє їх зусилля в першу чергу на об'єкт підвищеної уваги керівника);
- стимулююча (близька до орієнтуючої, але вона направлена не на конкретні роботи, а на виконання і залучення до процесу праці невикористаних резервів, і в першу чергу – людських);
- корегуюча (зв'язана з уточненнями, які вносять в рішення на основі матеріалів проведеного контролю);

Традиційною функцією контролю в управлінні є своєчасне забезпечення управлінського органу достовірною інформацією про об'єкт управління. Сьогодні ця функція дає можливість отримувати інформацію не тільки суб'єктам контролю, а ще всьому суспільству.

Аналітична функція контролю в управлінні полягає в тому, що мета даної системи не може бути досягнута тільки в результаті виконання інформаційної та контрольної функції. Необхідно не просто обробляти облікові дані і відхилення від планованого стану, а й обґрунтовувати причинно-наслідкові зв'язки.

Регулятивна функція контролю в управлінні виражається в безпосередньому впливі контрольної системи на управлінський процес, тобто в його регулюванні. Попередні ж функції є ніби сполучною ланкою між об'єктом і суб'єктом управління.

Науковці розрізняють види контролю за різними критеріями (Таблиця 12.2)

Таблиця 12.2 – Сутнісні характеристики основних видів контролю і управління

Критерій класифікації	Види контролю	Сутнісні характеристики	
За характером стосунків суб'єкта й об'єкта	Внутрішній (відомчий)	Характерним є функціонування суб'єкта й об'єкта контролю в одній площині, тобто в одній організації, установі	
	Зовнішній (позавідомчий)	Характерним є здійснення контролю відокремленим зовнішнім суб'єктом діяльності	
За призначенням контролю	Функціональний	Пов'язаний з основною діяльністю організації, її політикою, процедурами й методам	
	Адміністративний	Включає процедури й документацію стосовно процесу прийняття рішення	
	Фінансовий	Пов'язаний із процедурами ведення фінансової документації	
За етапами проведення	Попередній (превентивний)	Основним завданням є аналіз і визначення готовності установи до ведення своєї діяльності й виконання покладених на неї функцій. Ключовими напрямками здійснення перевірки є якість управлінських рішень; робота з персоналом; фінансово-матеріальний стан і використання ресурсів	
	Поточний	проводиться в ході діяльності установи чи організації. Цей вид контролю розподіляється на) і	
		Оперативний (за основними поточними видами діяльності)	Стратегічний (визначає подальші етапи розвитку організації чи установи, оцінку рівні ефективності)
	Підсумковий.	Пов'язаний із наданням ретроспективної оцінки результатів діяльності установи чи організації, висновки за якою можуть бути покладені та використані для подальшого планування	

Конституція України не дає чіткої ієрархічної структури виконавчої влади і обходить увагою функціональну діяльність центральних органів виконавчої влади. Тому при визначенні структури органів контролю у системі виконавчої влади слід виходити саме з принципу ієрархічної побудови її органів.

Відповідно до Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади та спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, тобто здійснює контроль за всіма ланками виконавчої влади. В першу чергу має бути посилений інформаційно-аналітичний характер такого контролю за органами виконавчої влади, характер діяльності яких у ході адміністративної реформи має набути якісних змін.

Основними засадами правової регламентації внутрішнього контролю є законодавчі акти (деякі з них лише в стані підготовки) щодо правового статусу органів виконавчої влади всіх рівнів – «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», в яких визначаються завдання контролю, обсяг і межі його здійснення.

Важливо, щоб контроль отримав більш детальну регламентацію в положеннях про конкретні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи та підприємства, установи, організації, що належать до сфери їх управління. Причому така регламентація не має обмежуватися лише посиланням на необхідність здійснення контролю, вона має містити його функціональні та процесуальні механізми і визначення наслідків контролювання.

Незважаючи на наявність відповідних нормативних актів, у яких йдеться мова про відомчий контроль, скільки-небудь прийнятеного законодавчого визначення такого контролю теж немає. Щоправда, Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2002 р. № 685, визначення внутрішнього (відомчого) контролю наводить, але воно обмежене фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій, тоді як до предмета такого контролю *de facto* входять і трудова, виконавська та інші види дисциплін, контроль за виконанням вимог природоохоронного законодавства тощо.

Узагальнюючи викладене, зрозуміло, що реформа контролю повинна йти в напрямках:

- чіткого окреслення предмета державного контролю, контролю в органах виконавчої влади, інших сферах, підконтрольних державі;
- законодавчого відмежування контролю від інших близьких за формами та цілями видів діяльності (прокурорського нагляду, експертизи, оперативно-розшукової діяльності тощо);
- перегляду системи контролюючих органів, окреслення та законодавчого закріплення їхнього вичерпного переліку, правового статусу, усунення паралелізму та дублювання в їх роботі;
- розробки механізму взаємодії контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами;
- подальшої деталізації у нормативних актах принципу законності, відповідно до якого державний контроль може здійснюватися лише:
 - а) компетентними органами (посадовими особами);
 - б) в межах їх контрольних повноважень;
 - в) з дотриманням процедур (строків, форм, методів та ін.) контролю;
- удосконалення та законодавчого закріплення контрольних проваджень, правил оформлення результатів контролю (зібраної інформації, підтвердження її легітимності та ін.);

– законодавчого вирішення питань використання в ході контролю технічних та інших спеціальних приладів контролю.

12.3. Функціональний аналіз та контролінг діяльності органу публічного управління

Дослідження діяльності органу публічного управління має велике практичне значення, тому що воно значною мірою виявляє внутрішню структуру організації і її органів управління. Об'єктивна необхідність виконання цієї роботи вимагає чіткої класифікації функцій.

Для таких організацій, як органи державної влади і органи місцевого самоврядування, може бути прийнятий підхід, заснований на поєднанні суттєвих видів управлінської діяльності в невелику кількість категорій, а саме: процес управління складається з функцій планування, організації, координації, мотивації і контролю. Ці п'ять функцій менеджменту (як процес управління) утворюють управлінський цикл і поєднані сполучними процесами комунікацій і прийняття рішень.

З метою удосконалення діяльності державних органів і підвищення ефективності їх роботи проводиться функціональний аналіз. Завдання функціонального обстеження апарату конкретного органу полягає в тому, щоб визначити:

- які конституційно й законодавчо визначені цілі поставлені перед конкретним органом виконавчої влади і чи відповідають вони завданням, передбаченим у положенні про цей орган;
- які функції закріплені в положенні про цей орган і наскільки вони відповідають завданням, визначеним в інших актах законодавства;
- якою мірою положення про структурні підрозділи органу виконавчої влади відповідають положенню про цей орган, чи повністю повноваження цих органів забезпечують виконання функцій, покладених на орган;
- якою мірою посадові інструкції відповідають положенням про орган і його структурні підрозділи, професійно-кваліфікаційним характеристикам посад державних службовців, а також реально виконуваних робіт;
- чи потребує уточнення перелік завдань і функцій даного органу, а також структура його апарату і кадровий склад.

Здійснюючи функціональне обстеження, слід керуватися такими визначеннями цілей, завдань і функцій державного органу:

- цілі діяльності органу виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України, указами Президента і постановами Кабінету Міністрів України;
- завдання конкретизують цілі органу і, як правило, становлять цільову функцію структурного підрозділу; їхня реалізація повинна забезпечити досягнення мети діяльності органу;
- функцією варто вважати діяльність, пов'язану з одержанням чітко визначеного кінцевого результату, що прямо відображає досягнення завдань органу виконавчої влади.

Відповідно до Методичних рекомендацій із проведення функціонального обстеження апаратів органів виконавчої влади всіх рівнів функціональне обстеження здійснюється за такими етапах.

1. Організація роботи з проведення функціонального обстеження.
1. Функціональне обстеження апарату органу виконавчої влади.
2. Функціональне обстеження структурних підрозділів апарату.
4. Аналіз розподілу обов'язків між керівником і заступниками керівника органу виконавчої влади.
4. Підсумки функціонального обстеження.

Контролінг у діяльності органу публічної влади. З функціональним обстеженням тісно пов'язаний контролінг – управлінська концепція, що виходить за межі функцій і підтримує процеси прийняття рішень і управління за допомогою цілеспрямованого забезпечення інформацією з метою досягнення кінцевих цілей і результатів діяльності.

Контролінг не можна ототожнювати з контролем. Він є способом мислення, орієнтованим на майбутнє й пов'язаний із процесами, а контроль спрямований у минуле, на виявлення помилок, відхилень, прорахунків і проблем, «розподіляє» провину і орієнтується на поодинокі випадки.

До завдань контролінгу належать збір, систематизація, опрацювання і подання даних про діяльність (процеси) установи і зовнішнє оточення для вироблення рішень.

Основними сферами контролінгу є:

- планування – визначення цілей установи;
- контроль – порівняння «план – факт» і аналіз відхилень;
- керування – здійснення зустрічних заходів.

Основне завдання контролінгу – дати в руки керівництву інформацію про те, якими новими якісними методами можна досягти поставлених цілей. Контролінг має своїм завданням координацію системи планування, контролю та інформаційного забезпечення адміністративного менеджменту. Завдання контролінгу – створення систем автоматичного регулювання, які уможливають процеси керування і навчання.

Оскільки основним об'єктом контролінгу є процеси, що відбуваються в організації, його мета полягає в наданні адміністративному менеджменту сервісної послуги щодо економіки, організації і керування основною діяльністю. Для цього використовують різні форми і методи адміністративного контролінгу, які залежать від конкретних завдань контролінгу.

Завдання контролінгу в системі державної адміністрації такі:

- визначити інформаційну потребу адміністративного керівництва;
- з'ясувати і удосконалити інформаційні засади; координувати планування, контроль і інформаційне забезпечення;
- надавати підтримку адміністрації при визначенні інформативних (змістовних) планових параметрів; коментувати порівняння планових і фактичних показників;
- визначати потребу щодо прийняття рішень;
- вказувати керівникам на альтернативні можливості рішення.

Контролінг є допоміжним заходом для стратегічного і оперативного управління організацією. Адміністративне управління і адміністративний контролінг доповнюють один одного при виконанні управлінських завдань: контролінг відповідає за інформацію, а адміністративне управління – за прийняття рішень.

Розрізняють такі форми контролінгу:

- центральний – надає підтримку адміністративному керівництву в здійсненні загального управління і координації робіт фахових підрозділів; його слід розташовувати на верхньому управлінському рівні;
- децентралізований – надає підтримку децентралізованим фаховим підрозділам; відповідає за оперативне планування і керування робіт фахових підрозділів. Залежно від розміру фахових підрозділів може здійснюватись при керівництві або на рівень нижче.

Ефективний адміністративний контролінг організовується щодо різних сфер управління організацією. У сферах, де контролінг відіграє активну роль, він називається ресурсний контролінг (фінанси і кадри), інвестиційний контролінг, проектний контролінг, контролінг управління портфелем акцій і контролінг якості.

Крім того виділяють стратегічний контролінг, який надає політико-адміністративній системі можливість систематично враховувати процеси суспільного розвитку для того, щоб керівництво і політики могли якомога раніше адаптувати свої політичні цілі, програми і плани до нових змінених умов, розробляти довгострокові плани та включати в ці плани перспективи розвитку. Стратегічний контролінг переводить стратегічні планувальні проекти в категорію оперативних планувальних розробок і допомагає керівникам визначити етапні цілі і реалізувати їх відповідно планам.

Оперативний контролінг надає підтримку адміністративному керівництву при короткостроковому управлінні адміністрацією. Оперативний контролінг стосується вже визначених сфер завдань, цілей і програмних заходів. Оперативний контролінг забезпечує інформацією і методами, які необхідні для розробки рішень, і розробляє інструменти, які дають можливість здійснювати поточну перевірку економічності і працездатності (потужності) адміністрації.

Контролінгова система може бути впроваджена в системі державної адміністрації за умови, якщо будуть виконані такі передумови:

- завдання і цілі повинні плануватися стратегічно;
- цілі щодо результатів визначаються як цілі щодо видатків, часу і якості;
- продуктивність планується з орієнтацією на результат;
- для отримання результату задається певний бюджет;
- керівники безперервно забезпечуються інформацією щодо ступеня досягнення цілей.

Найважливіші передумови для систематичного адміністративного контролінгу наведені на Рисунку 12.1.



Рисунок 12.1 – Передумови для систематичного адміністративного контролінгу

Впровадження контролінгу в сфері управління необхідно проводити такими шляхами:

- визначення цілей щодо продуктивності управління;
- вибір ефективних шляхів досягнення цілей;
- визначення кінцевого продукту управлінської діяльності;
- упорядкування бюджету;
- сучасний кадровий менеджмент;
- створення команд із співпрацівників, які пройшли підвищення кваліфікації;
- деталізація завдань;

– делегування відповідальності. Розподіл обов'язків та повноважень.

У зв'язку з тим, що контролінг означає управління через інформацію, необхідно розпочинати контролінг з побудови та розбудови інформаційної системи менеджменту організації.

12.4. Особливості процесу цілевизначення в публічному управлінні

Тенденції до зміни цілей публічного управління можна помітити у зміщенні акцентів публічного управління з процесу на ефективність та кінцевий результат управлінської діяльності. Ефективність кінцевого результату публічного управління повинна забезпечити висококваліфікована управлінська еліта, що повинна орієнтуватись на підвищення свого статусу за рахунок гідної заробітної плати і неформального авторитету та на перетворення державних службовців на професійних працівників специфічної системи обслуговування, що зорієнтовані на надання високоякісних управлінських послуг, пошук ефективних інструментів і технологій боротьби з корупцією, зловживаннями службовим становищем, порушенням прав і свобод громадянина в системі публічного управління.

Цілі є продуктом діяльності політичної системи, певним чином являючись суб'єктивним відбитком об'єктивного. Об'єктивно цілі державного управління створюються і повинні створюватися «знизу» – іти від потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу.

Зміст і цілі держави полягають у тому, щоб сприяти матеріальному й духовному розвитку свого народу. Внутрішній стан суспільства і проблеми, що його турбують, є справжнім та актуальним джерелом формування цілей державного управління. Необхідне вивчення об'єктивних умов, які створюються навколо суспільства і всередині нього, реальне визначення можливостей і сили суб'єктивного фактора, конкретне знання потреб та інтересів окремих об'єктів, на які спрямовуються керуючі впливи, достовірна оцінка потенціалу державного управління та здійснення інших дій, які здатні привести в сукупності й у підсумку до об'єктивної практичної цілеспрямованості публічного управління. Цілепокладання в публічному управлінні має бути об'єктивним.

Сутність публічного управління вимагає налагодженого цілепокладання, а в ньому логічного просування від більш абстрактного загального передбачення до конкретного прогнозування, від нього – до програмування з використанням сучасної математичної та іншої методології і методики, а далі й до планування – вибору належним чином дій та їх неухильного втілення в життя.

Особливе значення має ієрархія цілей публічного управління. Головним для суспільства і тим самим для публічного управління є створення, підтримання та поліпшення умов для вільної, спокійної, творчої життєдіяльності людей, налагодження раціональних взаємовідносин між особистістю, суспільством і державою.

Звідси й ієрархія цілей публічного управління, побудована за принципом пріоритету потреб та інтересів розвитку суспільства. За джерелом виникнення й змістом, складною та логічною послідовністю основні види цілей публічного управління утворюють таку структуру:

- суспільно-політичні, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;
- соціальні, які відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей;
- економічні, які характеризують і утверджують економічні відносини, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей;

– духовні, пов'язані в одному аспекті зі сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в другому – з підключенням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей.

Вони певним чином уточнюються конкретизованими цілями, які є нижчим рівнем цілей порівняно з основними, а саме:

– діяльнісно-праксеологічними, що передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами механізму держави та державного апарату;

– організаційними, які спрямовані на вирішення організаційних проблем у суб'єктах і об'єктах публічного управління – побудову відповідних функціональних і організаційних структур;

– виробничими, що полягають у створенні й підтриманні активності тих керованих об'єктів, які відповідають за досягнення названих вище цілей і сприяють їх реалізації;

– інформаційними, що забезпечують процеси цілевизначення, цілепокладання, цілереалізації та оцінювання ціледосягнення необхідною, достовірною, достатньою та адекватною інформацією;

– роз'яснюючими, що вимагають відпрацювання знань, мотивів і стимулів, які сприяють практичному досягненню комплексу цілей публічного управління.

Цілі публічного управління також поділяють на:

– стратегічні, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням і перетворенням;

– тактичні;

– оперативні.

У процесі цілевиявлення важливе значення має побудова «дерева» цілей публічного управління на основі визначення стратегічної цілі й розбивки її на цілі нижчого порядку.

Цілі публічного управління, представлені у певному «дереві», мають відповідати таким вимогам:

– бути об'єктивно зумовленими й обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку й діяльності людей;

– бути соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів та інтересів людей, відповідати їм і викликати цим самим розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя;

– бути науково обґрунтованими, тобто підкріплені відповідними науковими дослідженнями прогнозів економічного, соціального та духовного розвитку суспільства;

– бути системно організованими, включати в певній послідовності цілі стратегічні, тактичні й оперативні, загальні та часткові, головні й забезпечуючі, кінцеві й проміжні, віддалені, близькі й безпосередні тощо;

– бути забезпеченими у ресурсному відношенні як з інтелектуального, так і з матеріального боку, базуватись на реальному, а не на уявному потенціалі.

Обґрунтованість і дієвість цілей публічного управління визначаються їх залежністю від певних ресурсів і забезпеченості ними. Особливе значення тут мають, як і у всьому, природні й людські ресурси, але таких ресурсів мало і збільшення їх не передбачається. Тому увагу слід звернути на ті, які не потребують великих витрат, відтворюються, розвиваються й перебувають у розпорядженні.

Перш за все, – це ресурси права, причому права в широкому розумінні. Будь-які цілі, які ставляться в публічного управління, мають оцінюватися під кутом зору їх відповідності правовим вимогам (справедливості, правди, гуманізму), закріплюватися законодавчо і проводитись у життя силою законів і державних механізмів їх реалізації.

Винятково багатим за потенціалом ресурсом, як для формування, так і здійснення цілевизначення в публічного управління, є демократія – певна система самоорганізації життя

людей на основі їх прав і свобод. Цілі публічного управління з мінімальними затратами і максимальними результатами можуть досягатись тоді, коли потенціал демократії включений у їх реалізацію, коли люди знають цілі публічного управління і поділяють їх, беруть участь у їх реалізації, відчують співвідношення результатів реалізації цілей зі своїми потребами та інтересами.

На особливу увагу заслуговує співвідношення цілей і засобів їх досягнення. Про адекватність других першим часто забувають, у результаті чого цілі, за задумом благородні й потрібні, реалізують такими засобами, що зрештою вони втрачають будь-який життєвий сенс.

12.5. Результативність і ефективність публічного управління

Ефективне публічне управління – це діяльність із найкращими з можливих результатами по задоволенню суспільних потреб і інтересів в умовах обмежених ресурсів. Наразі важливо розрізнити три категорії, які є базовими для проведення оцінювання публічно-управлінської діяльності:

- економічності,
- ефективності
- та результативності,

Ефективність – це співвідношення між вартістю продукту у вигляді товарів, послуг тощо та вартістю ресурсів, використаних для їхнього виробництва (економічна)

Економічність – це мінімізація вартості ресурсів, спрямованих на діяльність, з огляду на відповідну якість продукту (послуг...)

Результативність – співвідношення прямих результатів з цілями, ступінь досягнення цілей; співвідношення кінцевих результатів (задоволення громадян послугами...) з їх очікуваннями.

Ефективність соціальна – співвідношення затрат з кінцевим результатом (результативністю).

Соціальний ефект – сукупний і загальний позитивний результат, який отримує суспільство, як у процесі виробництва того чи іншого продукту (послуги) чи виконання певного роду роботи, так і при споживанні відповідних матеріальних, соціальних і духовних цінностей.

Таким чином, можна говорити про дві сторони ефективності публічного управління як єдиного цілого: соціальну, що визначається ступенем об'єктивації цілей державного управління, відповідністю його результатів об'єктивним суспільним потребам, співвіднесенням із затратами; економічну, що визначається співвідношенням суспільних затрат і результатів управління, відношенням вартості обсягів наданих послуг до вартості обсягів залучених для цього коштів.

Соціальна ефективність розкриває актуальність, раціональність та ефективність будь-якої діяльності, в тому числі і на стадії споживання, вона досягається протягом і в підсумку всього життєвого циклу продукту, механізму, технологій, ідеї, організаційної форми тощо (до яких наслідків у соціумі призводить діяльність всіх об'єктів, якими управляють).

А саме: загальна соціальна ефективність – характеризує результати і наслідки функціонування будь-якої управлінської системи, головним є фіксація внеску такої управлінської системи у добробут і розвиток суспільства – всіх громадян країни; спеціальна соціальна ефективність покликана показати як організована і функціонує відповідний суб'єкт управління, які на нього йдуть ресурси, яким чином розподілені функції управління та технології діяльності, в чому полягає зміст, призначення і практична віддача від управлінських впливів, що є особливо актуально для складно організованих ієрархічних суб'єктів управління; конкретна соціальна ефективність – фокусує увагу на окремих

елементах управлінської діяльності, конкретних управлінських рішеннях та діях, актах поведінки посадових осіб, менеджерів, інших управлінців, тут у полі зору перебувають інші прояви управління, які є істотними і впливають на рівень, якість та результативність управління.

Вживаючи термін «ефективність», ми вказуємо на зв'язок з ресурсами, продуктом і цілями, але обов'язково і з ефектом, причому останній досягається за межами діяльності, процесу творення товару чи послуги, саме в процесі його споживання. До того ж, не завжди такий зв'язок відразу буває активним, оскільки наслідки можуть бути як прямими, так і побічними.

Вживаючи термін «ефективність», ми вказуємо на зв'язок з ресурсами, продуктом і цілями, але обов'язково і з ефектом, причому останній досягається за межами діяльності, процесу творення товару чи послуги, саме в процесі його споживання. До того ж, не завжди такий зв'язок відразу буває активним, оскільки наслідки можуть бути як прямими, так і побічними.

Результативність, на відміну від ефективності, якості і продуктивності, є поняттям, яке отримало своє визначення і розвиток саме в наукових працях управлінського спрямування. Практично, у всіх інших науках ефективність вивчається через поняття «результати». Так, наприклад, аналіз продуктивності сфокусований на наслідках діяльності (прямих та побічних), ефектах, а тому кінцевою метою виробництва товарів і послуг у державному секторі є їх здатність задовольняти вимоги громадян.

На практиці важко виміряти результативність. Немає загальновизнаного способу, який би дозволив це зробити, тому що мета може бути висловлена по-різному – як загальні напрями або розбита на окремі цілі.

В Інституті урбаністики (США) також відбуваються зміни і визначення продуктивності починають розглядати з точки зору результативності та ефективності як ступінь ефективності функціонування (performance). Тобто, результативність стає величиною, оберненою до продуктивності, і цей показник враховує якість. Неоднозначність такого підходу обумовлена тим, що прагнення переакцентувати увагу на кінцеве призначення державних послуг – ефективність, ускладнюється об'єднанням результативності і ефективності в ступінь ефективності функціонування, що надає змогу підходити до результативності-продуктивності з точки зору кількості-якості (якість ототожнюється з ефективністю).

Відмінність між ефективністю і результативністю полягає в тому, що результативність пов'язана із технічною раціональністю, а ефективність із економічною раціональністю – характеристикою продуманого вибору на вимогах розуму та логіки, що передбачає порівняння альтернатив стосовно їхньої здатності в процесі реалізації сприяти оптимальному розв'язанню суспільних проблем, задовольняючи якомога повніше потреби та інтереси всіх зацікавлених сторін.

12.6. Критерії і показники ефективності публічного управління

Оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади надає можливість визначати ступінь досягнення цілей, і, водночас, є своєрідним методологічним інструментом, коректне застосування якого свідчить про рівень демократичності процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, сприяє в цілому прискоренню розбудови громадянського суспільства в країні. Разом з тим, спроби запровадити ті чи інші критерії та показники, моделі оцінювання спричиняють низку проблем, пов'язаних із тим, що вони не завжди є адекватними наявним потребам, виникають також складнощі із їх вибором та застосуванням, необґрунтованим спрощенням запропонованих технологій, що може призвести до управлінських помилок.

Призначення «індикаторів», «критеріїв», «показників», з якими безпосередньо пов'язаний процес оцінювання, полягає в тому, що вони не тільки допомагають складні процеси зробити простими, але й надають змогу порівнювати отримані результати у часі.

Показники – це згруповані певним чином дані, за допомогою яких можна оцінити судження про ключові аспекти функціонування систем (управлінських, економічних, соціальних тощо), вони розкривають міру якостей, їх кількісні параметри.

Критерії – ознака чи сукупність ознак, на основі яких «оцінюється факт, визначення, класифікація, мірило», вони надають підставу для здійснення оцінки показників, характеризують якості, за допомогою яких явища, процеси, дії можна відрізнити чи порівнювати між собою.

Індикатори – елемент даних, що містить кількісні та якісні характеристики процесу або стану об'єкта оцінювання.

Критерії та показники оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади поділяються на загальні (характерні для всіх державних службовців) та спеціальні (залежать від особливостей роботи публічного сектору). Вони пов'язуються з конкретною діяльністю та очікуваними результатами: якість, кількість, своєчасність результатів роботи; продемонстровані державним службовцем/посадовою особою місцевого самоврядування поведінка, вміння, навички та компетентність, рівень знань, етичні стандарти; інтегровані показники діяльності.

Критерії оцінювання є досить гнучкими і залежать як від обраної моделі проведення оцінювання (досягнення цілі (результативності); орієнтованості на клієнта чи зацікавлені сторони, методики аудиту адміністративної діяльності), так і від визначеного об'єкту дослідження. Разом з тим, базовими /основоположними критеріями будь-якого оцінювання (незалежно від мети та цілей проведення) слід визнати ті, які логічно випливають із фундаментальних принципів концепції демократичного врядування і складають основу забезпечення системи публічного управління.

Зокрема, рівень і стан законності виступають головними критеріями: оцінки свободи і реалізації прав громадян, а також реальної можливості використовувати та виконувати комплекс покладених обов'язків; утворення й існування громадянського суспільства; забезпечення демократії; науково обгрунтованої побудови та діяльності органів влади.

На основі критерію оптимальності при прийнятті управлінського рішення здійснюється вибір найкращого із запропонованих варіантів, для цього застосовується принцип співставлення, їх порівняльна оцінка. Також, слід вказати і на ступінь забезпечення потреб, який виступає критерієм оцінки діяльності підвладних органів управління.

Щодо загальноприйнятих критеріїв загальної соціальної ефективності, то вони, характеризують управлінський рівень розв'язання проблем суспільства, стосуються ефективності системи публічного управління в цілому, і не дають чіткого уявлення про те, якою була діяльність, відповідно і внесок кожного із структурних підрозділів публічної влади. Для їх оцінки виділяють критерії спеціальної соціальної ефективності та конкретної соціальної ефективності органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, посадової особи.

Стосовно ефективності діяльності окремого органу публічного управління і посадових осіб (конкретної соціальної ефективності), то варто виокремити такі критерії: реальність управляючих впливів (результативність); ступінь відповідності компетенції; законність рішень і дій; відображення у змісті управлінських актів, в управлінських діях інтересів громадян, їх колективів; рівень взаємозв'язків з громадськістю; міра забезпечення в діях органу, посадової особи державного престижу; достовірність (правдивість) інформації;

моральність поведінки посадових осіб; затрати часу на підготовку управлінських рішень і здійснення управлінських операцій; витрати на забезпечення функціонування апарату.

Результативні показники поділено на такі групи: показники затрат – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми; показники продукту – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей: показником продукту є, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання бюджетної програми; показники ефективності – визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту); показники якості – відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг).

В основу оцінки результативності і ефективності державного управління має бути покладено ступінь задоволеності громадян діяльністю органів влади (виконанням програм соціально-економічного розвитку, наданням послуг...) Фактично, більшість систем оцінки ефективності базуються на річному бюджеті і оперативному плануванні. Ці системи орієнтовані на короткострокові періоди і тактику організації, але зовсім не на стратегію розвитку, за винятком хіба що бюджету, орієнтованого на результат (БОР) чи програмно-цільового методу бюджетування (ПЦМ). Універсальним показником ефективності їх діяльності є ступінь задоволення громадян повнотою і якістю послуг.

Існує чотири основні процеси, здійснення яких лежить в основі системи оцінювання ефективності: перший пов'язаний із розробкою критеріїв (розуміння того, що необхідно вимірювати і визначення того, як це потрібно робити); другий стосується підготовки і впровадження системи виміру (планування процесу доступу до необхідних даних, побудова системи виміру, розробка конфігурацій обробки та розподілу даних, подолання тривоги та стурбованості персоналу з приводу виміру ефективності); третій представляє собою роботу із управління на основі критеріїв, тобто практичну діяльність (робота з критеріями на тій стадії, коли дані вимірів використовуються для розуміння того, що відбувається в організації. І як це розуміння можна застосувати для удосконалення ефективності діяльності); четвертий – це робота з управління самої системи виміру, перевірка її систематичного оновлення та удосконалення, а також спостереження за тим, аби критерії завжди відповідали цілям організації.

Однак, якими б не були відмінності в моделях оцінювання ефективності, набір критеріїв, яким вони мають відповідати, однаковий: холістичність (унікальність у поєднанні із цілісністю), збалансованість, комплексність та врахування/відбиття соціальних результатів.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. В чому полягає зміст, сутність розуміння поняття «ефективність»? Якими є визначальні характеристики категорії?
2. Результативність публічного управління: поняття та складові.
3. Охарактеризуйте підходи до визначення критеріїв та показників ефективності і результативності управлінської діяльності.
4. Яким є призначення «індикаторів», «критеріїв», «показників», з якими безпосередньо пов'язаний процес оцінювання?
5. Відповідно до рівнів оцінювання результативності та ефективності публічного управління визначте основні критерії (ознаки) оцінювання.
6. Які основні процеси лежать в основі системи оцінювання ефективності?

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ для опрацювання лекційного матеріалу

Опрацюйте лекційний матеріал та рекомендовані нижче додаткові джерела.

При вивченні теоретичних питань належить зосередити увагу на з'ясуванні ролі і місця контролю в системі управління, його змісту та правових засад. Особливу увагу слід приділити питанню результативності та ефективності публічного управління, а також – визначенню критеріїв і показників ефективності публічного управління

При опрацюванні матеріалу необхідно з'ясувати сутність кожного питання, що вивчається, не уникаючи при цьому визначення сутності основних термінів: «контроль», «контроль у суспільстві», «контроль у публічному управлінні», «контролінг», «діяльність органу публічної влади», «функціональний аналіз діяльності органу публічної влади», «орган публічної влади», «цілевизначення», «результативність публічного управління», «ефективність публічного управління», критерії ефективності публічного управління, «показники ефективності публічного управління». Для з'ясування їх змісту можна скористатися словниками, довідниками, іншою науковою літературою.

При вивченні матеріалу за підручником, навчальним посібником, роботі із науковою і спеціальною літературою необхідно аналізувати прочитане із прослуханою та законспектованою лекцією, робити логічні висновки, відмічати основні сутнісні положення з метою їх подальшого з'ясування на відповідному практичному занятті.

ДЖЕРЕЛА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

Нормативно-правові акти

1. Деякі питання реформування державного управління України: Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Указ Президента України №5/2015 від 12 січня 2015 р. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html?PrintVersion>
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/conv>
4. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: закон України від 3 лютого 1994 року №3917-XII //Закони України. Т.7. К., 1997. С. 116–117 (В редакції Закону України від 28 червня 1994 року №64/94).
5. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ президента України від 30 вересня 2019 року №722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

Рекомендована література (міститься у бібліотеці «Одеської політехніки» та Одеській національній науковій бібліотеці)

1. Багаторівневе управління (multi-level governance) в умовах модернізації публічної влади і становлення демократичного врядування в Україні: колективна монографія / За заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2020. 480 с.
2. Багаторівневе управління (multilevel governance) регіональним розвитком в Україні: зб. ситуац. завдань для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / уклад. : Л.Л. Приходченко, Н.В. Піроженко, О.В. Дуліна та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 68 с.
3. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Х.: НУЦЗУ, 2020. 175 с.

4. Організація діяльності органів державної влади: навч. посіб. / О.Г. Вагонова, О.В. Горпинич, В.В. Чернобаєв; М-во освіти і науки України, НТУ «Дніпровська політехніка». Д. : НТУ «ДП», 2019. 77 с.
5. Приходченко Л.Л. Адаптація концепції реінжинірингу до адміністративних процесів в органах публічної влади: підходи, методи та моделі. Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: зб. наук. пр. НАДУ при Президентові України. 2020. Спецвипуск. С.126 – 131.
6. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
7. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.
8. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За заг. ред. Приходченко Л.Л. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 134 с.
9. Публічне управління. Багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навчальний посібник / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко : За заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.
10. Регіональне управління : навч. посіб. / М.М. Іжа, Л.Л. Приходченко, С.Є. Саханенко та ін. ; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 652 с.
11. Цілі сталого розвитку та їх адаптація для України. Сталий розвиток для України: офіційний сайт. URL: <https://dev.sd4ua.org/shho-take-stalij-rozvitok/bazovi-dokumenty/>
12. Popov, M., Prykhodchenko, L., Holynska, O., Dulina, O., & Lesyk, O. (2021). Audit as an element of public governance(Article) Estudios de Economia Aplicada Volume 39, Issue 5, 2021, Pages 1-9 URL: <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-85107215854&partnerID=MN8TOARS>
13. Prykhodchenko Liudmyla, Lesyk Olena. Theory and practice of strategic priorities of sustainable development implementation of Ukraine: archetypal paradigm / L. Prykhodchenko, O. Lesyk // Public Management. Special edition. 3 (18). 2019 P. 369-382 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2019_3_30
14. Prykhodchenko, L.L., Krupnyk, A.S., Orlova, A.I., Dulina, O.V. Monitoring and evaluation of the implementation process of the state policy to promote the development of civil society in Ukraine. International Journal of Criminology and Sociology, 2020, 9, p. 3023–3032. URL: <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85099215267&origin=inward&txGid=2c869443b7d51ad36a89d5f3b47547b6>

Інформаційні ресурси

1. Конституційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/index.php>
2. Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua>.
3. Одеська національна наукова бібліотека. URL: <http://www.odnb.odessa.ua>
4. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua>.
5. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://www.rada.gov.ua>
6. Служба безпеки України. URL: <https://ssu.gov.ua>
7. Судова влада України. URL: <https://court.gov.ua>
8. Центр політико-правових реформ. URL: <http://pravo.org.ua/ua>

ЛЕКЦІЯ 13

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

ПИТАННЯ, ЯКІ РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ:

- 13.1. Співвідношення публічного управління та адміністрування.
- 13.2. Методологічні принципи публічного адміністрування.
- 13.3. Організація публічного адміністрування.
- 13.4. Адміністративна діяльність та адміністративний процес.
- 13.5. Відповідальність у публічному адмініструванні.

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

13.1. Співвідношення публічного управління та адміністрування

Питання співвідношення публічного управління та публічного адміністрування оминається стороною в науці і практиці. Термінологія вживається без достатнього пояснення, розмежування. Така ситуація виникла внаслідок запозичення даних термінів і іноземних мов і раптової заміни звичного терміну «державне управління» на більш нові і сучасні термінологічні конструкції, яких вимагає сьогодення. Проте, внаслідок такого запозичення, без ретельного осмислення в науці і практиці, в законодавстві ми маємо ситуацію невизначеності, коли кожен автор або авторський колектив використовують поняття як загальноновживані, вочевидь, вважаючи, що їх зміст ясний всій науковій спільноті адміністративного права та державного управління.

Теорія публічного управління подає діяльність виконавчої гілки державної влади і неприбуткових організацій дещо подібно з діяльністю установ приватного сегменту. Тобто, одні і ті ж управлінські підходи, що сприяють якості та результативності роботи, можуть бути взяті за основу як у приватній так і у публічній сфері управління. Проте, виходячи з осмислення ліберальних і соціальних теорій держави як публічно-сервісного утворення, навряд чи можна управлінській підхід поширювати на всю діяльність органів публічної адміністрації.

Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності. Якісне публічне управління має бути націлене на можливість досягнення поставлених результатів. Задача менеджерів у публічному секторі зводиться до того, щоб заохочувати працівників, а також представників широкої громадськості та окремих організацій, працювати разом для досягнення результатів, на які вони, можливо, мають незначний безпосередній вплив, зважаючи на децентралізацію влади. Термін «публічне управління» може вживатися у щонайменше трьох основних значеннях:

- діяльність державних службовців і політиків,
- структури і процедури органів державної влади,
- системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур

Публічне адміністрування з певних наукових позицій може ототожнюватись зі складовою частиною системи державного управління. Його часто плутають з публічним управлінням.

Публічне управління – це процес колективного прийняття та реалізації стратегічних рішень на основі узгодження і координування мети і дій усіх ключових учасників.

Публічне адміністрування – це 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.

У вузькому сенсі, публічне адміністрування передбачає взаємодію суб'єктів з виконавчою гілкою влади, а в широкому сенсі – з усіма трьома гілками влади на різних рівнях прийняття рішень (державний, регіональний, муніципальний).

Адміністративне регулювання – діяльність суб'єкта публічного адміністрування з видання правил, положень, регламентів та інших нормативних актів для виконання законів. Внутрішнє адміністрування – діяльність, завдяки якій забезпечується самостійне функціонування суб'єкта публічного адміністрування (впорядкування організаційно-управлінської структури, документація, розпорядження трудовими, матеріальними, фінансовими ресурсами, документообіг).

Отже, саме класична наукова модель управління у державному секторі має більше визнання в Україні, і у нас все ще використовується термін «державне управління», який не є точним відповідником до сучасних реалій та за своїм значенням є ближчим до визначення «публічне адміністрування».

Дуже часто два різних терміни публічне адміністрування і публічне управління перекладаються з англійської мови на українську як «державне управління». Проте, це просто дві різні теорії, на підставі чого вказується, що, основними рисами державного управління є його владний характер, витоками якого є державна воля та розповсюдження на все суспільство.

Специфіка публічного адміністрування. Загалом, публічне адміністрування має свою специфіку: спирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею; поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила поведінки людей; публічне адміністрування діє системно та неперервно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу. Особливості публічного адміністрування дають змогу говорити, що воно виступає одним із своєрідних засобів реалізації прав та охоронюваних законом інтересів громадян через послуги та функції, які надає їм та при цьому гарантує їх належне виконання та охорону на державному рівні.

Адміністрування – це прерогатива виконавчих органів влади або державних службовців, наділених державно-владними повноваженнями. Публічне адміністрування як науковий концепт і практична діяльність – регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг.

Інститути у вигляді державних або недержавних суб'єктів публічної влади і функції, які вони виконують, можна охарактеризувати як публічну адміністрацію, основними структурними елементами якої є органи виконавчої влади на загальному та на місцевих рівнях. За допомогою встановлених механізмів, публічні адміністрації забезпечують здійснення регулюючого впливу на соціально-економічні системи територіальних одиниць різних рівнів з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, тим самим виступають як засіб реалізації прав та охоронюваних законом інтересів громадян, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами,

наприклад, охорони прав власності на нерухоме майно у вигляді здійснення процедури їх офіційної реєстрації.

Тактика публічного адміністрування становить детальний опис дій, що мають бути логічно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів, здійснені суб'єктом публічного адміністрування для досягнення певної мети.

Методи публічного адміністрування як феномен, що вивчається правовою наукою полягають у практичному виконанні суб'єктами публічної адміністрації своєї адміністративної компетенції. Вони мають низку особливостей: виражають публічний інтерес; реалізуються в процесі публічного адміністрування; справляють упорядковуючий вплив публічної адміністрації на поведінку суб'єктів суспільства та є змістом цього впливу; завжди містять у собі керівну волю держави, яка проявляється у юридично владних приписах публічної адміністрації; є засобом реалізації закріпленої компетенції за суб'єктами публічного адміністрування, тобто, юридичний зміст методів знаходиться в межах повноважень того органу, який їх використовує; мають своє зовнішнє вираження – форми публічного адміністрування (правові і неправові); вибір конкретних методів публічного адміністрування знаходиться у прямій залежності не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, а насамперед – від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус).

Іншими словами методи публічного адміністрування є способом та практичними характеристиками вчинення відповідних дій

Публічне адміністрування за свою природою спрямоване на досягнення остаточної мети механізму державного управління – ефективну реалізацію прав, свобод та охоронюваних законом інтересів. Діяльність людини, як носія прав та свобод, характеризується як правомірна та активна якщо відбувається безпосередня реалізація прав і свобод. А діяльність державних органів проявляється через здійснення функцій – охорони, захисту, контрольної, правозастосовної функції тощо.

В той же час державне управління характеризується своїм внутрішнім виразом – тобто державне управління здійснюється по відношенню до системи органів і установ держави, об'єктів права власності держави. Об'єктом державного управління є сам апарат держави, який в свою чергу побудований і призначений для того щоб в якості зовнішньої функції здійснювати публічне адміністрування, надаючи таким чином публічно-сервісну послугу суспільству, яке створило цю державу і бенефіціаром та носієм влади щодо якої воно є.

Отже, відмінність між публічним адмініструванням і публічним управлінням полягає у наступному:

а) публічне управління виступає засобом впливу держави на суспільство і громадян для досягнення передусім інтересів держави, натомість публічне адміністрування є, насамперед, способом задовольнити інтереси фізичних та юридичних осіб, за допомогою наявного у публічної адміністрації потенціалу (правового, фінансового, кадрового, інформаційного тощо);

б) публічне управління завжди політизоване, в основі всіх його заходів лежать політичні рішення, а публічне адміністрування є деполітизованим технократичним процесом виконання публічною адміністрацією своїх завдань, необхідних для забезпечення потреб та інтересів суспільства і громадян (або, щонайменше, прагне до деполітизованості та технократичності);

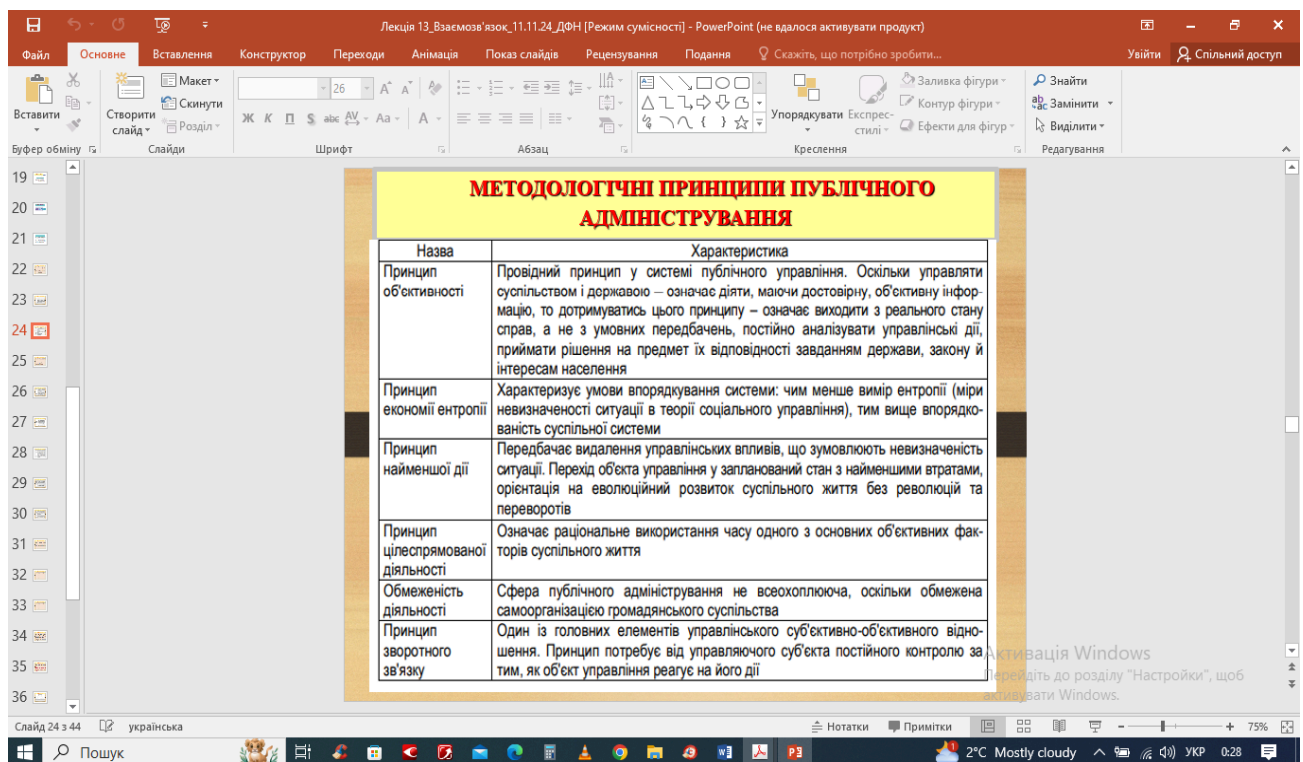
в) для публічного управління характерним є суб'єкт-об'єктний підхід, за якого держава активно змінює поведінку та свідомість громадянина, а для публічного адміністрування – суб'єкт-суб'єктний, партнерський, де держава і громадянин постають як рівноправні

учасники суспільних відносин, спрямованих на забезпечення життєдіяльності суспільства, забезпечення прав та інтересів фізичних та юридичних осіб

13.2. Методологічні принципи публічного адміністрування

Принципи публічного адміністрування – це основні положення управлінської діяльності, що використовують для пояснення сутності та аналізу суспільних процесів, особливостей функціонування публічних органів і суспільства. Головною відмінною рисою принципів публічного адміністрування є їх закріплення на законодавчому рівні, юридичне пояснення принципів, їх конкретизація та характеристика. В розрізі сучасних наукових досліджень публічне адміністрування як будь-який правовий інститут має свої принципи: пріоритету державної політики, об'єктивності, економії ентропії, раціонального використання часу, самоорганізації громадянського суспільства, зворотного зв'язку (Таблиця 13.1)

Таблиця 13.1 – Основні принципи публічного адміністрування



Назва	Характеристика
Принцип об'єктивності	Провідний принцип у системі публічного управління. Оскільки управляти суспільством і державою – означає діяти, маючи достовірну, об'єктивну інформацію, то дотримуватись цього принципу – означає виходити з реального стану справ, а не з умовних передбачень, постійно аналізувати управлінські дії, приймати рішення на предмет їх відповідності завданням держави, закону й інтересам населення
Принцип економії ентропії	Характеризує умови впорядкування системи: чим менше вимір ентропії (міри невизначеності ситуації в теорії соціального управління), тим вище впорядкованість суспільної системи
Принцип найменшої дії	Передбачає видалення управлінських впливів, що зумовлюють невизначеність ситуації. Перехід об'єкта управління у запланований стан з найменшими втратами, орієнтація на еволюційний розвиток суспільного життя без революцій та переворотів
Принцип цілеспрямованої діяльності	Означає раціональне використання часу одного з основних об'єктивних факторів суспільного життя
Обмеженість діяльності	Сфера публічного адміністрування не всеохоплююча, оскільки обмежена самоорганізацією громадянського суспільства
Принцип зворотного зв'язку	Один із головних елементів управлінського суб'єктивно-об'єктивного відношення. Принцип потребує від управляючого суб'єкта постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії

Пріоритет державної політики, як принцип публічного адміністрування, розкривається у тому, що управлінська діяльність ґрунтується на цілях, завданнях, основних формах і методах, які притаманні державі. Принцип об'єктивності в публічному управлінні означає діяльність, яка опирається на достовірно об'єктивну інформацією, що виходить з реального стану справ, а не з умовних передбачень. Принцип економії ентропії характеризує умови упорядкування системи. Чим менше вимір ентропії, тим вище впорядкованість суспільної системи. Найменша дія як принцип публічного адміністрування – це можливість відбирати з можливого переліку управлінських впливів ті, в результаті яких простежується мінімальний вимір ентропії. Раціональне використання часу, як принцип функціонування даної сфери суспільних відносин, всебічно оптимізує часові витрати на розробку та впровадження управлінських рішень. Пріоритетність результатів та об'єктивних напрямів суспільного розвитку над діями і рішеннями органів публічного адміністрування є основою принципу публічного адміністрування щодо самоорганізації громадянського суспільства. А засади зворотного зв'язку, як принцип адміністрування, потребують від управляючого суб'єкта постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії. Трактують державного

управління як керівного впливу держави на суспільну систему є найкращою ілюстрацією того, як в Україні сприймається та розуміється поняття державного управління. Зважаючи на те, що управління будь-якою організацією (підприємством, неприбутковою організацією чи державною установою) в умовах ринкової економіки та демократії здійснюється інакше, ніж в умовах централізованої командно-адміністративної системи, державне управління як вид діяльності також мало б видозмінюватися.

Оскільки сфери публічного адміністрування достатньо розгалужені та відображають складність об'єкта впливу, то для підвищення ефективності взаємодії між суб'єктами доцільно застосовувати принципи, що регулюють процеси суспільної діяльності адміністрування у таких сферах: політичній, економічній, культурній (Таблиця 13.2)

Таблиця 13.2 – Принципи, що регулюють процеси суспільної діяльності адміністрування у різних сферах

Назва принципу	Сутність поняття
Принципи, що регулюють публічне адміністрування як соціально-політичний процес	
Вивчення досвіду державного будівництва передових країн світу	Досвід передових країн світу в галузі організації системи публічного управління - важливе джерело вивчення і збагачення практики керівництва. При цьому обов'язкова адаптація зарубіжних структур, форм і методів управління до своєрідних соціально-політичних, економічних, і соціокультурних умов у країні
Демократія - політична система, в якій влада здійснюється за погодженням тих, ким управляють	Принцип демократизму полягає в реалізації тими, ким управляють, свого права безпосередньо чи через обрані ними органи брати участь в управлінні державою і суспільством.
Принцип плюралізму - характерна риса сучасних політичних режимів	Цей принцип обґрунтовує вільну боротьбу думок між учасниками управління при виборі цілей, альтернативних проєктів і прийняття управлінських рішень, при визначенні засобів і методів їх здійснення
Законність і визнання суспільством	Легітимність структур, правил, форм
Демократизм	Передбачає широкий розвиток суспільного самоуправління - не як протипагу публічному адмініструванню, а його доповненню Об'єктивно оптимальний варіант – поєднання управління із саморегуляцією суспільства, з його самоорганізацією і самодіяльністю, тобто із суспільним самоуправлінням
Системний підхід	Фундаментальний принцип організації публічного адміністрування як системи і забезпечення її функціонування та розвитку. В ієрархії виконавчої влади порушення будь-якого ланцюга органів підпорядкування за вертикаллю неминує розвалює систему. Загальна ціль є загальнодержавна ціль, яка відображає національно-державні інтереси
Централізм на демократичній основі	Централізм - втілення єдності держави, її загальних інтересів і цілей; без нього не може бути цілісної системи публічного управління. Однак централізм несе в собі тенденцію надмірної концентрації владних повноважень і зосередження управління в одному вищому органі. Демократія ж висловлює протилежні групи інтересів, стимулює відцентрові сили, багатополісність центрів управління, не вписується в єдину ієрархічну систему.
Демократичний принцип представництва	Механізм делегування владних і управлінських повноважень на підставі розділення центрів влади і прийняття рішень, а також розмежування предметів відання і повноважень між загальнодержавним центром і суб'єктами регіонального рівня.

Продовження Таблиці 13.2.

Принцип єдності галузевого і територіального управління	є конкретною вимогою реалізації принципу централізму і демократії. Галузевий підхід як прояв централізму невіддільний від територіального як втілення горизонтальної демократії.
Принципи прийняття державних рішень	До них відносяться такі принципи: поетапного процесу прийняття рішень; єдність цілей, спрямувань, завдань, методів і засобів управлінської діяльності; необхідність дотримання встановлених норм і єдиних процедур прийняття рішень; поєднання колективного обговорення і прийняття рішення з єдиноначальною відповідальністю керівника тощо.
Принципи, що регулюють публічне адміністрування як соціально-економічний процес	
Концепція соціального ринкового господарства в економічній сфері	передбачає свободу ринку як незалежну цінність. Держава ж відповідальна за створення необхідних умов для розвитку ринкових процесів. Державне втручання розглядається як неминучий і необхідний інструмент виправлення негативних наслідків ринкових процесів. Тут вирішальну роль відіграє соціальна політика держави, покликана гарантувати людям мінімальний життєвий рівень.
Виробнича конкуренція і соціальне забезпечення	повинні бути одночасними і взаємодоповнюючими факторами. Держава розглядається як важливий інструмент корекції соціальних видатків і негативних наслідків ринкової економіки і вільної конкуренції. Головна мета соціальної держави полягає в тому, щоб добитися синтезу економічної свободи, соціальної захищеності і справедливості
Соціальні програми	невід’ємна частина правової держави. В умовах правової держави і ринкової економіки на перший план виходить соціальна захищеність людини в суспільстві, що передбачає гарантію її прав на певний рівень життєвих благ, вона захищає її від життєвих незгод та негараздів
Соціальне партнерство	Соціальне партнерство - переростанням кордонів власне економіки у сферу соціальних відносин: продавці і покупці робочої сили домовляються про умови соціального контракту як рівноправні його учасники. Однією з головних цілей соціального контракту має стати турбота про запобігання безробіттю і його скороченню.
Конкуренція	організована таким чином, щоб унеможливити соціальну напруженість. Нічим не обмежений ринок може стати фактором соціальної напруженості і різного роду конфліктів у суспільстві. Саме тому ринок підлягає обмеженню в ім’я реалізації більш високих цілей, зокрема забезпечення соціальної справедливості, охорони навколишнього середовища, високого рівня зайнятості населення тощо
Принципи, що регулюють публічне адміністрування як соціально-культурний процес	
Поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення	одним із найважливіших напрямів діяльності держави є здійснення програм підтримки на потрібному рівні сукупного попиту населення, забезпечення високого рівня зайнятості, обслуговування соціальної сфери, надання спеціальних податкових пільг і гарантій інвесторам тощо. Потрібно зазначити, що до суспільних благ, що надаються державою відносять послуги з національної оборони, органів безпеки, структур із профілактики і ліквідації наслідків надзвичайної ситуації природно-кліматичного і техногенного характеру.
Соціальна справедливість	Передбачає не лише справедливий розподіл прибутків, але й більш-менш рівномірний розподіл послуг, прав і обов’язків
Координація підготовки і підвищення кваліфікації робочої сили в масштабах всієї країни	Висока технологічність кінцевої продукції, як і технологічність виробництва країни в цілому, переважно визначається загальнонаціональним рівнем підготовки спеціалістів усіх без винятку галузей суспільного господарства. Але досягнення цієї мети можливе лише за умови, що фактично нездійснено без відповідного державного впливу
Повна свобода і незалежність творчої сфери від держави і державних органів	При певних обставинах демократична держава просто зобов’язана вживати відповідні заходи щодо підтримки і сприяння розвитку культури й мистецтва та забезпечувати сприятливі умови для розвитку творчих здібностей особистості.

Перелік принципів також є лише узагальненим, тому його можна доповнювати та розширювати. Разом з тим, слід зазначити, що застосування принципів публічного адміністрування є достатньо невизначеним методологічно процесом, адже суб'єкти діяльності, що є представниками публічного адміністрування, у великій мірі щоденно виконують означені закони та принципи, але в умовах взаємодії державних органів та підприємницьких структур. Розподіл принципів у суспільному розвитку публічного управління є достатньо умовним, проте означені принципи щоденно використовують в умовах функціонування ринку.

13.3. Організація публічного адміністрування

Публічне адміністрування можна розглядати як цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з метою забезпечення реалізації законів, а також виконання основних функцій, таких як функція орієнтуючого планування, що визначає очікувані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, моніторинг результатів.

Різноманіття завдань і функцій публічної адміністрації зумовлює використання різних форм її діяльності, які зазначені в законах, положеннях, статутах та інших актах, що регламентують діяльність владних суб'єктів. При цьому для виконання своїх зобов'язань органи та посадові особи мають використовувати лише ті форми, які встановлені нормами права. Недотримання обов'язкової форми тягне недійсність або можливість оскарження дій та рішень суб'єктів владних повноважень.

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

Адміністрування – це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державний службовець). Публічна влада надає керівнику змогу в межах закону і власних повноважень приймати будь-які управлінські рішення. Здійснюючи ці повноваження, органи виконавчої влади видають підзаконні акти (наприклад акти уряду чи акти органів виконавчої влади органів місцевого самоврядування).

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

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

Серед основних завдань – проведення реформи публічної адміністрації можна виділити наступні:

- формування стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади;
- організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування);
- створення системи спроможного місцевого самоврядування;
- зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації;
- гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству.

Функції публічної адміністрації:

- 1) управління суспільством у цілому;
- 2) управління у сфері економіки (забезпечення матеріальних і духовних потреб усіх членів суспільства);
- 3) управління у сфері соціальних відносин (соціальна сфера життя суспільства включає в себе працю, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру, національні та релігійні взаємовідносини, соціальне та пенсійне забезпечення);
- 4) управління у сфері адміністративно-політичній (внутрішня і зовнішня політика);
- 5) управління в галузі культури та ідеології (до неї відносять конституційні норми про свободу слова, друку, інформації, наукової, творчої та викладацької діяльності, захист пам'яток історії та культури);
- 6) управління у сфері особистого життя людини (регулювання особистого життя людини державою мінімальне і можливе лише в тих межах, коли воно отримує суспільне значення (виховання дітей, моральних норм).

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

Комплексний механізм публічного адміністрування складається з таких видів механізмів:

- економічного (механізм публічного адміністрування банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, які спонукають державних службовців до високоефективної роботи);
- організаційного (об'єкти, суб'єкти публічного адміністрування, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);
- політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- правового (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо).

Зміст публічного адміністрування. Публічне адміністрування складається з:

- 1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур;
- 2) громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення.

В умовах адміністративної реформи і ринкових перетворень в економіці зростає активність недержавних формувань і структур, які беруть дедалі більшу участь в управлінні не тільки громадськими, а й державними справами, у розв'язанні політичних, господарських і соціально-культурних проблем. Державне і громадське управління у своїй діяльності не протистоять одне одному. Як різновиди публічного адміністрування вони мають багато спільного. Це зумовлено єдністю публічних інтересів, цілей і завдань.

13.4. Адміністративна діяльність та адміністративний процес

Адміністративна діяльність, що здійснюється органами публічної влади, поєднує в собі дві складові:

– діяльність щодо виконання законів, нормативних актів управління, здійснення права давати обов'язкові до виконання вказівки, застосування в необхідних випадках заходів адміністративного впливу, а також видання в межах наданих повноважень актів управління (зовнішня діяльність);

– організаційна діяльність самого апарату (внутрішня діяльність).

Адміністративна діяльність – це діяльність державних органів, що регулюється нормами адміністративного права, зокрема, державних органів, законодавчих та судових органів влади, посадових осіб органів виконавчої влади та посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних та комунальних установ для здійснення на основі відповідних законів та підзаконних актів. правові акти України у спеціальних адміністративно-правових формах та із застосуванням спеціальних адміністративно-правових методів владно-публічного регулювання, захисту та захисту суспільних відносин

Адміністративна діяльність – фактичне здійснення органами публічної влади своїх цілей та завдань, функцій та методів, що виявляються в різноманітних діях, поведінці державних службовців, їх взаємозв'язках з іншими учасниками управлінських відносин.

Органи виконавчої влади – основний суб'єкт адміністративної діяльності. Саме вони виконують функції держави, а в разі порушень зі сторони громадян, юридичних осіб або представників публічної влади – виправляють порушення суспільної стабільності. Суспільна стабільність в цьому контексті – це такий стан правовідносин між всіма суб'єктами, при якому кожен виконує свої функції та реалізує свої права, при цьому не порушуючи права інших. Поступовий еволюційний розвиток суспільства забезпечується суспільною стабільністю.

Суб'єктами адміністративного права є, крім органів виконавчої влади, інші державні органи. Вони вступають в адміністративно-правові відносини з приводу виконання покладених на них обов'язків і реалізації належних їм прав у сфері державного управління. За загальним правилом серед державних органів, які не належать до виконавчої гілки влади, більшість бере участь в адміністративно-правових відносинах не безпосередньо, а через свій адміністративний апарат. Водночас існує низка специфічних державних органів, які тією чи іншою мірою здійснюють права й обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання не тільки через свій апарат, а й безпосередньо, тобто як власне органи. Це викликане такими їхніми спільними рисами: вони наділені правом приймати рішення, що є обов'язковими для виконання певними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, суб'єктами господарювання, громадянами; вони є носіями певних обов'язків у сфері державного управління.

Для реалізації адміністративної діяльності органи публічної влади наділені повноваженнями державно-владного характеру, тобто одержали від держави право здійснювати розпорядчу функцію.

Виконавчо-розпорядчу діяльність органів публічної влади спостерігаємо, зокрема, у

- процесі державного впорядкування різних сфер суспільного життя;
- у наданні фізичним та юридичним особам різноманітних адміністративних послуг;
- у забезпеченні реалізації та захисту прав і свобод особи в адміністративному порядку (процес та/або процедура);
- в організації і функціонуванні системи органів виконавчої влади;
- у врегулюванні державно-службових правовідносин.

Результативність адміністративної діяльності в сучасних умовах необхідно оцінювати з боку позицій пріоритетності прав та законних інтересів громадян, які, згідно з Конституцією України, визначають зміст і спрямованість цієї діяльності.

Під адміністративним процесом слід розуміти комплекс різнорідних за характером операцій (технологічних, трудових, управлінських), що виконуються в певній послідовності та взаємозв'язку для здійснення тієї чи іншої функції управління (або її складової частини).

У системі адміністративного менеджменту державної установи адміністративний процес цілеспрямований на надання державно-управлінських послуг. Кожна управлінська функція, виконувана під час реалізації відповідного адміністративного процесу, є специфічною формою цілеспрямованого впливу апарата управління на той чи інший аспект діяльності керованого об'єкта, який необхідний для нормального функціонування відповідно до його призначення.

Послуга – це вид корисної діяльності, який не створює матеріальних цінностей або самостійного виду продукту. Згідно з міжнародним стандартом ISO 9004–2 під «послугою» розуміють результат безпосередньої взаємодії виконавця та споживача (замовника), а також власної діяльності виконавця зі задоволення потреб замовника.

Сукупність послуг, наданих органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також підвідомчими їм підприємствами, установами, організаціями визначає сферу публічних послуг, які, в свою чергу, залежно від ієрархії суб'єкта їх надання в державному управлінні розподіляються на державні та муніципальні. Саме державні послуги надають як органи державної влади, державні підприємства й організації, так і органи місцевого самоврядування згідно з порядком виконання повноважень, визначених і делегованих їм державою за рахунок коштів державного бюджету.

Муніципальні послуги надають органи місцевого самоврядування, виконавчої влади, підприємства, установи, організації згідно з повноваженнями, визначеними та делегованими органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевого бюджету. Важливою складовою державних і муніципальних послуг є адміністративні послуги. Іноді вживаються назви «управлінські» або «виконавські» послуги. Термін «послуги» по-різному тлумачиться різними літературними джерелами, законодавчими та нормативно-правовими актам

Адміністративний процес, незалежно від його конкретики, складається з тих самих циклічно повторюваних стадій, обумовлених ознакою послідовності їх виконання:

- отримання необхідної вихідної інформації;
- вироблення й ухвалення рішення;
- організація виконання рішення;
- оперативне управління ходом виконання рішення;
- інформація про виконання рішення;
- оцінювання отриманих результатів.

Отже, кожному адміністративному процесу притаманні різні операції, що впливають із зазначених стадій.

Операція – це частина процесу управління, що виконується працівником на його місці праці (стаціонарному або рухомому) з використанням тих або інших засобів праці для отримання, накопичення, переробки або використання інформації з метою підготовки необхідних рішень, планів, звітів тощо в документаційній та усній формі.

За їх характером і змістовністю всі операції адміністративних процесів можуть бути згруповані в три основних види: 1) організаційно-адміністративні операції, що у зовнішньому аспекті мають переважно формалізований, технічний характер; 2) аналітико-конструктивні операції, що мають переважно творчий, евристичний характер, містять у більшому чи меншому ступені елементи новизни та полягають в аналізі існуючого положення і пошуку

потрібного рішення; 3) інформаційно-технічні операції, що мають, як правило, рутинний, часто повторюваний характер, найбільшою мірою зв'язані з використанням технічних засобів і полягають в інформаційному забезпеченні процесів управління. Розподіл адміністративних процесів на функції виражає їх макроструктуру, а внутрішня змістовність кожного процесу, що характеризує склад і послідовність стосовних до нього операцій, може розглядатися як їх мікроструктура.

В адміністративному процесі залежно від його цільової спрямованості й обсягу робіт можуть поєднуватися чи розчленовуватися окремі функції управління. У кожному адміністративному процесі поряд з операціями, специфічними тільки для визначеної функції, існують операції загального характеру, тобто однакові за змістовністю та методами виконання для різних функцій. До них відносять операції загального (лінійного) управління та допоміжні (інформаційно-технічні) операції.

13.5. Відповідальність у публічному адмініструванні

Відповідальність органів та посадових осіб – один із принципів місцевого самоврядування, органів державної влади та місцевого самоврядування. Спосіб та коло дій посадових осіб обмежено повноваженнями, зазначеними Конституцією та законами України.

Органи державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб, а також представники недержавних організацій, органів і осіб, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування несуть повною мірою відповідальність відповідно за позначене в законодавстві правопорушення згідно зі встановленим чинним законодавством України

Заходи впливу та відповідальність органів публічного управління позначено на Рисунку 13.1.

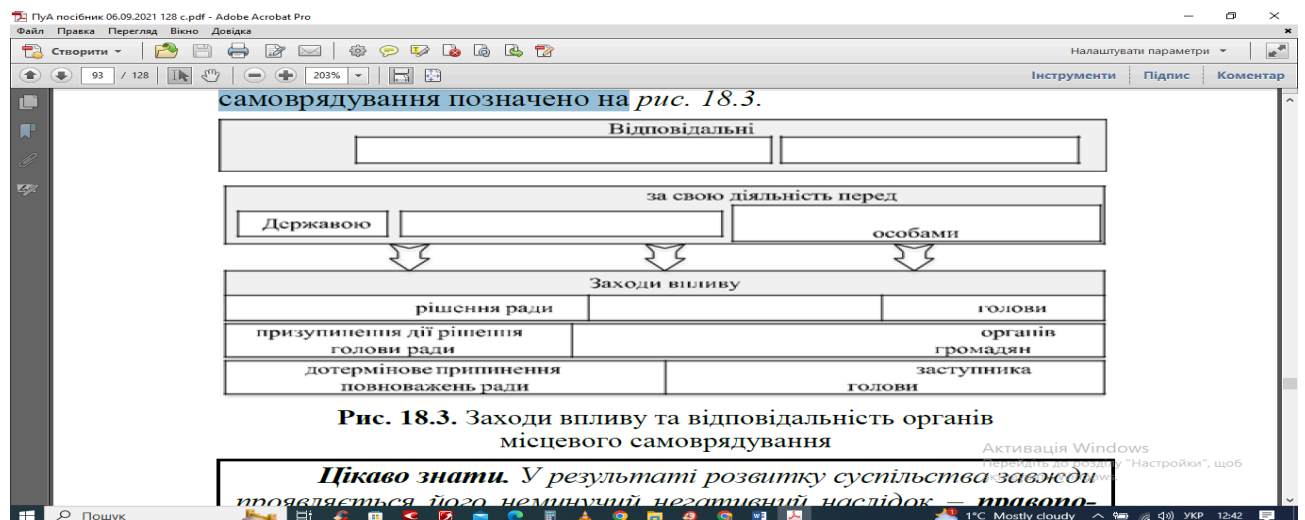


Рисунок 13.1 – Заходи впливу та відповідальність органів публічного управління

Відповідальність особи перед державою та суспільством визначає її громадянську позицію і є важливою характеристикою особистості державного службовця. Мається на увазі суспільна відповідальність як відповідальність.

Перенесення такої ідеї на сфери життєдіяльності людини, зокрема відносини держави та суспільства, дозволяє зазначити існування взаємної відповідальності особистості, держави та суспільства один перед одним.

Виділяють відповідальністю людини перед самою собою, інколи також розглядають окремо відповідальність людини перед Богом, це об'єднується у соціальну відповідальність, яка у свою чергу складає відносну величину – суспільну відповідальність, що має абсолютний характер. Суспільна відповідальність – це відповідальність за себе і за інших, що має бути головною ознакою не тільки звичайного громадянина, а й, перш за все, однією з головних характеристик державного службовця та загалом публічного діяча.

У сфері публічного адміністрування розрізняють за галузями права такі види юридичної відповідальності (Таблиця 13.3).

Таблиця 13.3 – Види юридичної відповідальності за галузями права

Назва юридичної відповідальності, правопорушення	Юридична підстава відповідальності	Суб'єкти відповідальності	Суб'єкти притягнення	Засоби конституційно-правової відповідальності	Право-застосовний акт
Конституційно-правова відповідальність, конституційні правопорушення (проступки), інколи називають політичною відповідальністю	Конституція України, ЗУ «Про Конституційний Суд України», Регламент Конституційного Суду України	Президент, уряд, парламент, орган конституційного контролю (в Україні – Конституційний Суд); органи і посадові особи місцевого самоврядування, ОШ, депутати, ГО, виборчі комісії	Парламент, Конституційний Суд, Президент, ТГ (виборці) тощо	Усунення Президента в порядку імпідменту, розпуск парламенту, недовіра і відставка уряду, відставка окремих міністрів, вираження недовіри депутатам та їх відкликання виборцями, визначення неконституційними актів чи окремих їх частин, призупинення актів виконавчих органів влади та ін.	Постанова, указ, рішення
Адмін. відповідальність, адмін. правопорушення (проступки)	Кодекс про адміністративні правопорушення, Митний кодекс, ЗУ «Про запобігання і протидію корупції» та ін	Фізичні (від 16 років) юридичні особи	Індивідуальні (суддя, посадова особа відповідних органів); Колегіальні шляхом голосування (видавчі комітети та адміністративні комісії, інспекції)	Попередження, штраф, платне вилучення чи конфіскація предметів, адмін. арешт, позбавлення спеціальних прав (напр., прав водія) тощо	Постанова
Цивільно-правова відповідальність, цивільно-правові правопорушення (проступки)	Кодекс законів про працю та ін.	Дисциплінарна відповідальність (працівники (з 16 років), учні (з 14 років)); матеріальна відповідальність (працівники і роботодавці)	Адміністрації підприємств, установ, організацій (особа, котра володіє розпорядчою дисциплінарною владою над конкретним працівником)	Дисциплінарна відповідальність: -догана, -зниження за посадою, -звільнення; Матеріальна відповідальність: -грошове стягнення працівника на користь роботодавця – розміром завданої шкоди у межах середнього заробітку, а за умисне заподіяння шкоди – у повному її розмірі; -грошове стягнення роботодавця на користь працівника – в повному розмірі незалежно від його (роботодавця)	Наказ. Відшкодування майнової шкоди може бути й без видання акту – добровільним

				фінансово-економічного становища	
--	--	--	--	-------------------------------------	--

Продовження Таблиці 13.3.

Кримінальна відповідальність, кримінальні правопорушення (злочини)	Кримінально-процесуальний кодекс	Фізична особа, що скоїла злочин одноосібно чи колективно, групою (простий і організований), зокрема службова особа (незаконне збагачення, комерційний підкуп тощо)	Суд кримінальний –	Штраф; позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; службові обмеження для військовослужбовців; конфіскація майна; арешт; обмеження волі; позбавлення волі на певний строк; довічне позбавлення волі – застосовуються тільки в судовому порядку	Вирок
--	----------------------------------	--	--------------------	---	-------

Діяння або бездіяльність суб'єктів міжнародного права, що суперечать нормам і принципам міжнародного права або власним зобов'язанням і заподіюють шкоду іншому суб'єкту, групі суб'єктів міжнародного права або – всьому міжнародному співтовариству трактують як міжнародні правопорушення публічної діяльності.

За ступенем суспільної загрози ці правопорушення зазвичай умовно поділяють на:

- міжнародні злочини (наприклад, міжнародний тероризм, работорівля тощо);
- міжнародні делікти (проступки) (порушення торговельних зобов'язань).

Різні види відповідальності у нормативно-правовій базі різних країн у межах міжнародного права перебувають у взаємодії. Кожен прецедент знаходить свій відгук у відповідному нормативно-правовому акті.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- Охарактеризуйте основні види юридичної відповідальності у сфері публічного адміністрування
- Поясніть сутність суспільної відповідальності.
- Які існують заходи впливу та відповідальність органів публічного управління?
- Як Ви розумієте поняття «відповідальність органів публічної влади»?
- Що таке адміністративний процес?
- Як корегуються поняття «адміністративний процес» і «адміністративна діяльність»?
- Назвіть дві складові адміністративної діяльності, охарактеризуйте їх.
- Перерахуйте основні механізми публічного адміністрування.
- Назвіть основні функції публічної адміністрації.
- Якими є основні принципи публічного адміністрування?
- У чому полягає відмінність між публічним адмініструванням і публічним управлінням?
- Як проявляється специфіка публічного адміністрування?
- Як співвідносяться публічне управління та публічне адміністрування?

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ для опрацювання лекційного матеріалу

Опрацюйте лекційний матеріал та рекомендовані нижче додаткові джерела. При вивченні теоретичних питань належить зосередити увагу на з'ясуванні сутності адміністративної діяльності та адміністративного процесу в системі публічного управління. Особливу увагу слід приділити питанню відповідальності у публічному адмініструванні.

При опрацюванні матеріалу необхідно з'ясувати сутність кожного питання, що вивчається, не уникаючи при цьому визначення сутності основних термінів: «публічне управління», «публічне адміністрування», «адміністративна діяльність», «адміністративний процес», «принципи публічного адміністрування», «відповідальність», «відповідальність у публічному адмініструванні». Для з'ясування їх змісту можна скористатися словниками, довідниками, іншою науковою літературою.

При вивченні матеріалу за підручником, навчальним посібником, роботі із науковою і спеціальною літературою необхідно аналізувати прочитане із прослуханою та законспектованою лекцією, робити логічні висновки, відмічати основні сутнісні положення з метою їх подальшого з'ясування на відповідному практичному занятті.

ДЖЕРЕЛА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

Нормативно-правові акти

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>
2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 No 3166-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/conv>
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон України від 05.02.2015 №157-VIII. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
6. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 9 квітня 1999 року №586 – XIV. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>
7. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>

Рекомендована література (міститься у бібліотеці «Одеської політехніки» та Одеській національній науковій бібліотеці)

1. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. Вісник АПСВТ. 2020. № 3-4. С. 40-47. <https://doi.org/10.33287/11213>
2. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Х.: НУЦЗУ, 2020. 175 с.
3. Організація діяльності органів державної влади: навч. посіб. / О.Г. Вагонова, О.В. Горпинич, В.В. Чернобаєв; М-во освіти і науки України, НТУ «Дніпровська політехніка». Д. : НТУ «ДП», 2019. 77 с.
4. Панченко Г.О. Імпакт діяльності правозахисних громадських організацій на зміну парадигми публічного управління в сучасних реаліях України. *Наукові перспективи*. Серія «Державне управління». № 1 (43). 2024. С. URL:

<http://perspectives.pp.ua/index.php/np/issue/view/207>
[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-1\(43\)-971-984](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-1(43)-971-984)

5. Панченко Г.О. Інноваційна парадигма розвитку публічного управління. *Topical issues of the development of modern science*. Abstracts of the 9th International scientific and practical conference. Publishing House "ACCENT". Sofia, Bulgaria. 2020. Pp. 618-624. URL: <http://sci-conf.com.ua>

6. Панченко Г.О. Роль взаємодії правозахисних громадських організацій та органів публічної влади у процесі формування правосвідомого громадянського суспільства: публічно-управлінські впливи. *Наукові інновації та передові технології*. Серія «Механізми державного управління». № 14 (28). 2023. С. URL: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-14\(28\)-1324-1337](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-14(28)-1324-1337)
<http://perspectives.pp.ua/index.php/nauka/article/view/9551>

7. Приходченко Л.Л. Принципи багаторівневого врядування і децентралізація влади. Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 11 жов. 2019 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 13-14.

8. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.

9. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.

10. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За заг. ред. Приходченко Л.Л. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 134 с.

11. Публічне управління. Багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навчальний посібник / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко : За заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.

12. Регіональне управління: навч. посіб. / Іжа М.М., Приходченко Л.Л., Саханенко С.Є. та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2020. 652с.

13. Теоретико-методологічні та прикладні засади розбудови багаторівневого врядування: Конспект лекцій. Укладачі: Приходченко Л.Л., Панченко Г.О., Лесик О.В. «Одеська політехніка». 2024. 141 с.

14. Popov, M., Prykhodchenko, L., Rovynsky, Y., Rovynska, K., Kozulina, S. Regulatory and legislative support of management decisions for support of regional development. *International Journal of Criminology and Sociology*, 2020, 9, p. 2964–2971. <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85099231556&origin=inward&txGid=72685a070786ce9fbc0b9e5cbe817d3a>

Інформаційні ресурси

1. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: www.kmu.gov.ua
2. Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua>.
3. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua>.
4. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://www.rada.gov.ua>
5. Уповноважений Верховної ради України з прав людини. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua>
6. Центр політико-правових реформ. URL: <http://pravo.org.ua/ua>

ЛЕКЦІЯ 14

УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ПИТАННЯ, ЯКІ РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ:

- 14.1 Глобальні зміни, виклики постіндустріального суспільства та публічне управління.
- 14.2 Структура процесу змін: підготовка, управління та регулювання.
- 14.3 Моделі управління змінами.
- 14.4 Управління опором в процесі впровадження змін.

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

14.1 Глобальні зміни, виклики постіндустріального суспільства та публічне управління

Сучасні виклики, пов'язані з глобалізацією, та зміни в українському суспільстві ставлять вимогу поглибити й інтенсифікувати трансформацію публічного управління в Україні, що базуватиметься на важливих принципах, якими є демократичність, транспарентність, підзвітність та підконтрольність системи публічного управління громадянському суспільству.

Процеси трансформації, в якій перебуває вітчизняне публічне управління, володіють деякими тенденціями та тяжіють до того, щоб європеїзувати публічне управління, децентралізувати владу, запровадити принципи, притаманні демократичному врядуванню та новому публічному управлінню. В нинішніх державотворчих умовах відбувається акцентування на тому, щоб сформувати ефективну систему публічного державного управління, за якої б Україна стала правовою європейською державою, де панують високий рівень життя громадян, демократія, політична та соціальна стабільність; на розробці оптимальних інструментів діяльності органів публічної влади, базою чого є синхронізація з сучасними умовами, в яких розвивається ринкова економіка, демократичними суспільними перетвореннями та взаємодія з громадськістю. Адже сформувати ефективне публічне управління в нашій країні можна тільки тоді, коли будуть поєднані сучасні наукові дослідження в царині, що вивчає державне будівництво, законотворчу та нормативну діяльність, організаційно-управлінську практику, коли буде вдосконалено державний апарат, матеріально-технічне забезпечення його функціонування. Тому на даний час досить важливо визначити головні чинники, які впливають на розвиток вітчизняної системи публічного управління в Україні.

Публічне управління є різновидом суспільно корисної діяльності, реалізація якого покладена на певну сукупність суб'єктів, зокрема органи державної влади, на місцеве самоврядування та ін. Завдяки публічному управлінню значно зростає ефективність роботи управлінців, адже присутня вагома громадська підтримка та згуртування суспільства, об'єднаного спільними цілями.

На публічне управління впливають певні тенденції та фактори розвитку суспільства. Найбільші впливи здійснюються процесами, що відбуваються як у зовнішньому середовищі: глобалізацією та пов'язаними з нею викликами, переходом сучасного соціуму на рівень постіндустріального інформаційного розвитку, його демократизацією та емансипацією людини, так і у внутрішньому просторі – завдяки рушіям поступу публічного управління, що є цариною діяльності людей. Тож роль основних передумов, що сприяють трансформаційним процесам у вітчизняній системі публічного управління, належить соціальним, економічним, політичним, ціннісним, ментальним змінам, а функція найважливішої передумови, на нашу

думку, – процесам, під час яких формується постіндустріальна інформаційно-комунікативна глобальна цивілізація.

Змінам, які нині тривають у публічному – управлінні, притаманні багатоаспектні, багатопланові риси. Ці зміни спричинені загальноосвітніми, глобальними трансформаційними процесами, якими наповнені економічна теорія, технології, приватний та публічний сектори.

Фактори впливу на розвиток публічного управління, розмежовують по різному. В процесі дослідження факторів впливу на управління змінами в публічному управлінні здійснено розподіл факторів на три співзалежних категорії:

- особистісні фактори,
- професійні фактори
- зовнішні фактори.

Зокрема, такий поділ зумовлено баченням що саме особистість (кадри) є ключовим елементом ефективності процесів в публічному управлінні. Задоволення особистісних потреб державного службовця, зумовлює його прагнення збагачувати професійні навички та постійно вдосконалюватися, адже свідома та відповідальна людина є державотворчим елементом, в певній мірі вона і здійснює вплив на зовнішнє середовище. Звичайно, це не дає підстави для можливості знівелювання впливу зовнішнього середовища, проте адаптивність, обізнаність та стресостійкість службовців забезпечить превентивний захист від негативного впливу цих факторів.

На даний момент, система публічного управління в Україні вважається неефективною, корумпованою, суперечливою та створює перешкоди на шляху до певних змін як у суспільстві, так і державі в цілому. Низький рівень прозорості та відкритості, нечітке розмежування політики та адміністрації, недостатня кваліфікація державних органів, відсутність дисциплінарної відповідальності та багато іншого – це всі чинники, які являють собою деструктивні елементи в організації ефективної системи публічного управління. Така ситуація потребує негайного вирішення та усунення неефективної діяльності органів публічного управління.

Реформи, що стосуються системи публічного управління повинні сприяти оптимізації функцій інститутів влади, розподілу повноважень та визначенню міри відповідальності з використанням ефективних моделей менеджменту. Пріоритетним напрямком є побудова нової структури відноси: «влада – громадськість», яка безпосередньо повинна орієнтуватись на надання якісних адміністративних послуг, що відповідають європейським стандартам, вчасно та адекватно реагують на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Дослідивши чинники, що здійснюють вплив на зростання якості роботи органів публічного управління або спроможні його здійснювати, можна стверджувати, що підвищувати компетентність посадовців, які працюють в органах публічної влади, та втілювати нові процедури в їхню діяльність, в тому числі системи управління якістю, означає вдосконалювати їхнє функціонування.

Таким чином, нині залишаються актуальними потреба вирішити нагальні проблеми в публічному управлінні в Україні та діяльність, спрямована на те, щоб побудувати цілісну й незалежну систему публічного управління, створити ефективний фінансовий менеджмент, розробити систему, орієнтовану на відповідальність за допущені порушення, забезпечити високий професійний кадровий рівень, підвищити якість послуг, які надаються в царині публічного управління, та ін. Однак через корективи, внесені війною, першочерговим стало завдання забезпечити ефективну роботу публічного управління в воєнних реаліях, враховуючи нові ризики й обставини. Визначальні фактори, завдяки яким нині розвивається система публічного управління, полягають, зокрема у: впровадженні можливостей

організовувати віддалену роботу публічних службовців; спрощенні процедури, за якою приймають на роботу нових фахівців; залученні на посади військово-цивільних адміністрацій фахівців-військових; у тому, щоб підвищувати кваліфікацію спеціалістів, акцентуючи на роботі під час війни.

14.2 Структура процесу змін: підготовка, управління та регулювання

У категоріях класичного напрямку управлінської думки управління змінами розглядається як діяльність щодо впровадження перетворень з метою раціоналізації функціонування організації, наближення до поставленої цілі за рахунок мінімальних затрат, впровадження нових технологій.

Управління змінами – це процес постійного коригування напрямку діяльності організації, модифікації поведінки її працівників в умовах змін. Необхідність управління змінами в організації пов'язана із невідповідністю процесу управління потребам, зумовлена середовищем її функціонування. Зміни у будь-якому одному підрозділі ОБВ, зазвичай, впливають на інші підрозділи і на організацію загалом.

Причини змін в системі публічного управління в сучасних умовах подано в Таблиці 14.1.

Таблиця 14.1 – Причини змін в системі публічного управління в сучасних умовах

Чинники внутрішнього середовища	Чинники зовнішнього середовища
1) швидке перепрофілювання діяльності,	1) економічна ситуація,
2) організаційна криза,	2) державне регулювання,
3) застарілість технології,	3) соціально-культурні компоненти,
4) зростання невдоволення співробітників існуючим станом,	4) зміни законів та інших регуляторів,
5) падіння показників ефективності	5) рівень конкуренції,
	6) зміна державної політики

Розвиток і зміни – невід'ємні складники будь-якої системи. Під час функціонування будь-якої соціальної системи, у тому числі – і системи публічного управління, виникає необхідність певного балансу змін і відносної стабілізації. Деякі зміни є очевидними результатами прийнятих управлінських рішень в у самій системі, інші – пов'язані з рішеннями, прийнятими зовні, ще інші – тільки передбачаються. Зміни незалежно від того, були вони заплановані чи ні, обов'язково супроводжуються певними наслідками для системи ПУ, тому необхідність успішного здійснення змін очевидна.

Щоб управляти змінами в системі ПУ, потрібно впорядкувати процес та обґрунтувати його структуру. Структура процесу змін є багатоступеневим і повторюваним процесом, який охоплює три етапи:

- підготовку до змін,
- власне управління змінами,
- регулювання та закріплення змін (рисунк 14.1).

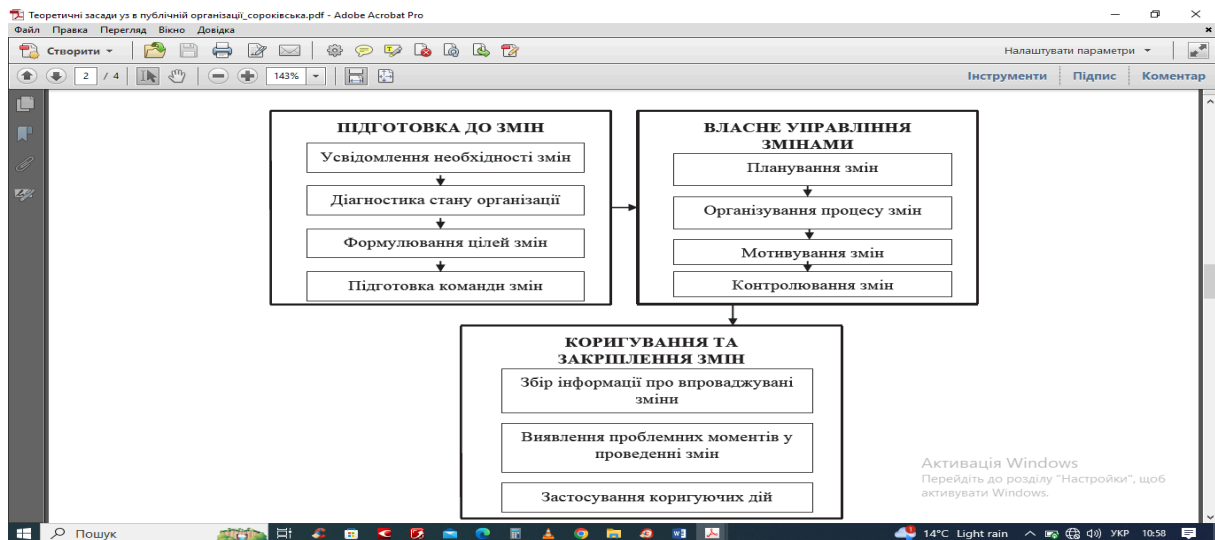


Рисунок 14.1 – Основні етапи процесу змін у системі ПУ
(запропоновано науковцями Мосієм Б.О., Сороківською О.А., Куджою Т.І)

Підготовка до змін – це відправний пункт змін, на цьому етапі необхідність змін повинна усвідомлюватися не тільки її ініціаторами, а й учасниками майбутніх змін. На цьому етапі доцільно провести діагностику стану системи ПУ. Для успішного здійснення змін необхідно аналізувати причини майбутніх змін, позитивні й негативні боки, чітко формулювати цілі змін і лише потім проводити ці зміни.

Власне управління змінами повинне базуватися на технології управління змінами та реалізуватися через загальні функції менеджменту, такі як: планування, організування (забезпечення підтримки змін та подолання опору переминам), формування системи мотивування змін та контролювання.

Коригування та закріплення змін охоплюють збір інформації про впроваджувані зміни, виявлення проблемних моментів у проведенні змін та застосування коригуючих дій.

Управлінський складник визначає, які саме підходи будуть використовуватися під час здійснення змін в системі ПУ. Так, на рівні окремої публічної установи можуть застосовуватися різноманітні підходи, серед яких:

- 1) процесійний, який розглядає управління змінами як процес реалізації відомих управлінських функцій (планування, організації взаємодії, мотивації, контролю), кожна з яких сама по собі є процесом;
- 2) системний визначає механізм побудови зв'язків публічної установи з навколишнім середовищем через вплив середовища на установу, та навпаки;
- 3) ситуаційний виокремлює такі елементи:
 - розуміння керівництвом необхідності змін у певній управлінській ситуації,
 - вміння керівництва передбачати наслідки змін;
 - визначення керівництвом факторів, що є найвагомішими у цій ситуації,
 - вибір найоптимальнішого методу, який забезпечив би найефективніше досягнення цілей за даних обставин;
- 4) поведінковий ґрунтується на єдності управлінців у процесі впровадження змін, а успішність змін визначається відношенням працівників до цілей змін та засобів їх реалізації;
- 5) контекстний передбачає аналіз зовнішнього та внутрішнього контексту установи що визначає можливості та напрями проведення змін;
- 6) компетентнісний передбачає залучення працівників, що володіють потрібними професійними здібностями та професійними навиками, для досягнення визначених цілей та завдань змін;

7) адаптивний охоплює процес пристосування установи до змін та динаміки зовнішнього середовища.

Загалом управління в системі ПУ має свої особливості, оскільки існує потреба у: приділенні значної уваги досягненню результатів і персональній відповідальності керівників; необхідності відмови від класичної бюрократії, орієнтації на створення більш гнучких організацій; чіткому визначенні організаційних цілей, установленні показників якості й ефективності діяльності; орієнтації на використання моделей управління змінами у діяльності органів влади, публічних організацій.

Зважаючи на це, крім вищезазначених підходів, доцільно виділити специфічні підходи до управління змінами в системі ПУ: комплексний підхід, що полягає в одночасному врахуванні нагальних потреб публічної організації, збалансованій діяльності державних та самоврядних органів, враховує особливості функціонування органів публічної влади. Так, для забезпечення стійкого розвитку територіальної громади важливим є оптимальне співвідношення управління і самоврядування, що зробить місцеву соціально-економічну систему більш стабільною; інформатизаційний підхід, який базується на принципі повсюдної інформатизації, що має реалізовуватися у контексті відкритості та прозорості діяльності публічної організації; програмно-цільовий підхід, який передбачає застосування програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів; соціально-психологічний підхід, що передбачає формування умов для впровадження змін за допомогою застосування поведінкових механізмів.

Інші науковці, зокрема Іщук В.А., Бурачек І.В., Козак О.М., подають більш розширене потрактування основних етапів процесу управління змінами у системі ПУ (Рисунок. 14.2.)

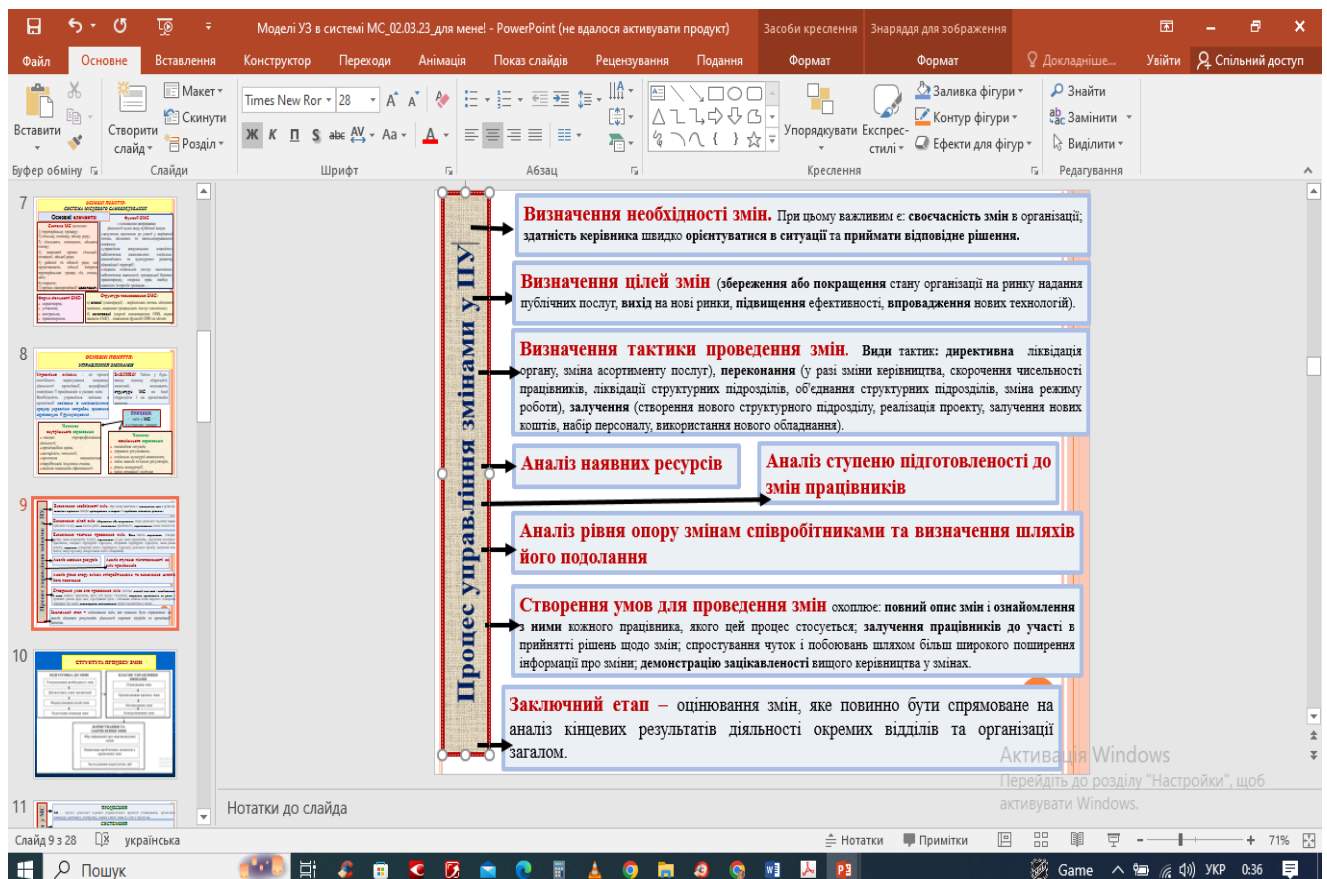


Рисунок 14.2 – Процес управління змінами у системі ПУ (основні етапи)

Процес управління змінами у системі ПУ має розпочинатися з визначення необхідності змін. При цьому важливим моментом є своєчасність змін у системі ПУ, те, як швидко керівництво зорієнтується в ситуації та ухвалить відповідне рішення.

Цілями змін системи ПУ в сучасних умовах можуть бути: збереження або покращення (модернізація, реформування) системи у цілому, або ж окремих структур, підвищення продуктивності управлінської діяльності, впровадження нових управлінських, інформаційних технологій.

Тактика проведення змін у системі ПУ може бути: директивною; тактикою переконань; тактикою залучення.

При визначенні можливості змін потрібно виявити достатність фінансових, матеріальних і трудових ресурсів системи ПУ для здійснення змін, виявити основні організаційні та психологічні перешкоди організаційним змінам, з'ясувати ступінь зацікавленості вищого керівництва у проведенні організаційних змін. На цьому етапі потрібно проаналізувати ступінь підготовленості працівників до змін. Жодні зміни в організації в сучасних умовах неможливі без виникнення опору цим змінам. Ймовірність опору змін в сучасних умовах зростає. Ознакою опору в організації є відтермінування початку процесу змін, гальмування темпу змін і збільшення витрат порівняно із запланованими або замінити їх іншими терміновими справами.

Шляхами подолання опору змінам в сучасних умовах функціонування організації можуть бути: залучення працівників до планування та реалізації змін, що дасть змогу краще їх зрозуміти; пропонування працівниками особистих ідей щодо змін; навчання співробітників майбутнім змінам; матеріальні стимули для тих, хто запроваджує зміни; застосування загрози санкцій за незгоду з проведенням організаційних змін; навчання та перекваліфікація персоналу. Процес створення умов для проведення змін охоплює: повний опис змін і ознайомлення з ними кожного працівника, якого цей процес стосується; залучення працівників до участі в прийнятті рішень щодо змін; спростування чуток і побоювань шляхом більш широкого поширення інформації про зміни; надання змінам якомога більш прийняттого характеру; демонстрацію зацікавленості вищого керівництва у змінах. Заключним етапом у процесі управління змінами є оцінювання змін, яке повинно бути спрямоване на аналіз кінцевих результатів діяльності окремих відділів та організації загалом. Ефективне управління змінами є одним зі складних, але водночас необхідних завдань менеджменту. Таким чином, управління змінами у системі ПУ більшою мірою орієнтоване не на вирішення існуючих проблем, а на використання наявних можливостей і переваг системи. Інакше кажучи, управління організаційними змінами має здійснюватися на засадах адаптивного підходу, який передбачає використання як бази організаційних змін існуючого потенціалу системи ПУ та виявлення його незадіяних резервів.

14.3 Моделі управління змінами

Успішна реалізація змін у системі ПУ від вибору моделі до управління процесом змін. Розглянемо основні моделі управління змінами в організації та охарактеризуємо можливість застосування однієї з них для системи ПУ (Таблиця 14.2).

Таблиця 14.2 – Основні моделі управління змінами

Теоретичні засади уз в публічній організації_сороківська.pdf - Adobe Acrobat Pro

Файл Правка Перегляд Вікно Довідка

Створити

Налаштувати параметри

Інструменти Підпис Коментар

Таблиця 1

Модель управління змінами	Суть моделі
Триступеневий підхід К. Левина	Базується на трьох етапах: 1) розмороження – передбачає виведення організації зі стану спокою та змушування зробити крок назустріч змінам; 2) упровадження – вживання заходів, запровадження змін та залучення працівників; 3) заморозування – встановлення нового порядку, нагородження за бажаний результат, переведення змін на постійну основу.
Шість етапів управління змінами Л. Грейнера	Перший крок – усвідомлення керівництвом необхідності змін, другий – аналіз проблем за допомогою зовнішніх консультантів, третій – діагностика наявних проблем, четвертий – знаходження способу виправлення наявної ситуації, п'ятий – випробування запланованих змін, шостий – застосування мотиваційних стимулів для працівників.
Модель перетворень Дж. Коттера	Передбачає такі етапи: переконання в необхідності змін, формування команди змін, вивчення перспективи та розроблення стратегії, поширення оновленого бачення, стимулювання працівників за участь у змінах, інформування про позитивні результати змін, закріплення та поширення змін, закріплення в організаційній культурі.
Формула змін Бекгарда і Харріса	Формула змін базується на чотирьох компонентах, і для того щоб зміни відбулися, необхідно недовolenня наявною ситуацією, створення яскравих образів майбутнього та визначення першого кроку. Чим яскравіше проявляється кожен компонент формули, тим він більш здатний посилити мотивацію прориву.
Модель змін А. Джайсона	Включає п'ять етапів, спрямованих на зменшення опору змінам: аналіз поточної ситуації та планування змін, розповсюдження інформації про зміни, отримання та визнання нової поведінки, зміна статус-кво, закріплення нового стану.
Модель циклу змін Е. Кемерона	Передбачає сім етапів: усвідомлення необхідності змін, формування команди змін, формування уявлення про бажаний стан, мотивація та залучення; визначення ролей і повноважень співробітників, заохочення персоналу, закріплення змін.
Діагностична модель Д. Надлера і М. Ташмена	Для будь-якої системи характерні три компоненти: зхідні елементи із зовнішнього оточення, їх трансформація й перетворення та вихідні елементи, які перебувають у різному стані збалансованості. У межах цієї моделі змін виникають, коли конфігурація компонентів у поточному стані виявляється неефективною й організація має бути трансформована
Фази запланованих змін Баллока і Беттена	Включає чотири фази змін: підтвердження необхідності у змінах, а також отримання відповідних ресурсів; планування передбачає розроблення детального плану змін, прописування порядку дій усім структурним підрозділам і посадовим особам організації; дія – реалізація змін згідно з планом; інтеграція – узгодження змін з іншими сферами діяльності організації.

Пошук

14°C Light rain

УКР 11:54

Усі моделі управління змінами базуються на різній кількості етапів, але їх насамперед поєднують принципові особливості впровадження змін, пов'язані з людським фактором та страхом перед змінами. Ефективне управління змінами в системі ПУ можливе лише на засадах комплексного підходу, який може бути реалізовано на основі інтеграції вищерозглянутих підходів до управління змінами, використовуючи їхні основні характеристики.

Однією з моделей, яка може бути адаптована в системі ПУ, є модель процесу управління змінами Л. Грейнера.

На першому етапі «Тиск і спонукання» керівництво повинно усвідомити необхідність змін та потребу в їх проведенні. Коли йдеться про орган публічної влади, то цей тиск може здійснюватися

– зовнішніми факторами (зміна законодавчої бази, децентралізація управління, потреба у закріпленні способів та інструментів управлінської діяльності у державних (закони, постанови КМУ) та локальних актах (Положення про структурний підрозділ);

– внутрішніми факторами (падіння рівня зайнятості населення та його платоспроможності, соціальна напруга в колективах, невизначеність у майбутньому, недовіра).

На другому етапі «Посередництво і переорієнтація уваги» може виникнути потреба в діагностиці проблем, але керівництво органу публічної влади не може зробити обґрунтований аналіз наявної ситуації, тому виникає потреба в посередницьких послугах зовнішнього консультанта (економіста-аналітика, методичного радника, координатора), який може об'єктивно оцінити ситуацію. Для ґрунтового аналізу проблем публічної установи керівництво може залучити стратегічну групу.

На третьому етапі «Діагностика й усвідомлення» керівництво органу публічної влади збирає відповідну інформацію, визначає причини виникнення проблем, які потребують змін. Діагностика повинна вказати наявний потенціал – можливості розвитку та співпраці, а також зовнішні фактори, які впливають і впливатимуть на орган публічної влади та нестимуть загрози для нього.

Це має допомогти опрацювати сценарії, згідно з якими може розвиватися соціально-економічна ситуація публічної організації.

На четвертому етапі відбувається знаходження нового рішення для реалізації змін та шляхів його виконання.

Після визначення проблемної ситуації керівництво публічної установи повинно шукати спосіб виправлення ситуації. Здебільшого керівництво установи має заручитися згодою тих, хто відповідає за його виконання.

На п'ятому етапі «Експеримент і виявлення» орган публічної влади випробовує заплановані зміни для зменшення ризикованих наслідків та виявлення прихованих ускладнень.

Таке випробування можливе через побудову різних сценаріїв розвитку, які дають можливість здійснити підготовку до майбутнього, до різних можливих ситуацій і змін. Керівництво може визначити необхідність перегляду повноважень, проведення додаткової підготовки персоналу, створення ініціативної групи, що буде слідкувати за виконанням програми та запобігати спротиву нововведенням.

На шостому етапі «Підкріплення і згода» керівництво повинно мотивувати управлінців, щоб вони погодилися і прийняли запропоновані зміни.

Цього можна досягти шляхом використання системи взаємопов'язаних внутрішніх та зовнішніх мотиваторів та заохочень за досягнення в роботі, бездоганну і тривалу службу; зразкове виконання обов'язків; новаторство в праці; особистий внесок у підготовку і проведення різних заходів; успішне виконання завдань особливої важливості і складності; заслуги в соціально-економічному і культурному розвитку територіального утворення, у вдосконаленні і розвитку діяльності органів публічного управління.

14.4 Управління опором в процесі впровадження змін

Теорія “управління змінами” наголошує на тому, що люди не завжди люблять і приймають зміни, а навпаки – людям природно чинити опір сьому новому, незвіданому, особливо якщо зміни відбуваються дуже швидко і не обґрунтовані відповідним досвідом.

Нижченаведений графік демонструє емоційні реакції, які можуть виникнути у людей в процесі провадження реформ (Рисунок 14.1).

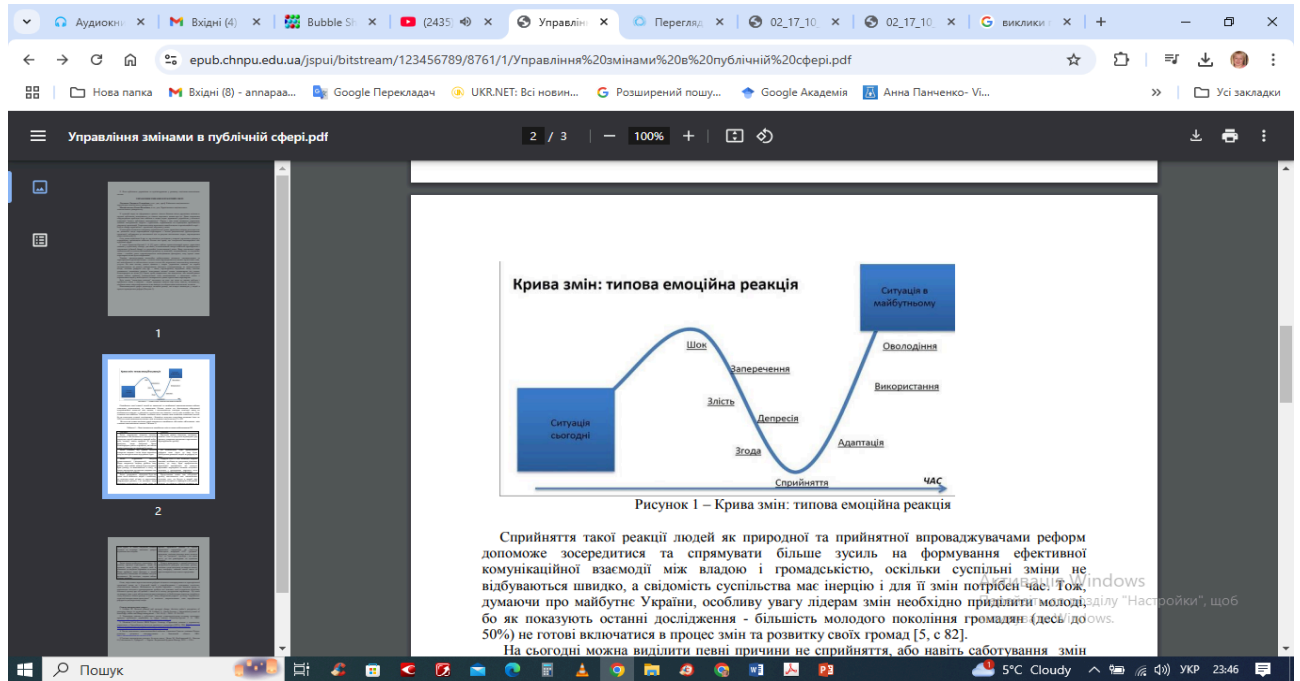


Рисунок 14.2 – Крива змін: типова емоційна реакція

Сприйняття такої реакції людей як природної та прийнятної впроваджувачами реформ допоможе зосередитися та спрямувати більше зусиль на формування ефективної комунікаційної взаємодії між владою і громадськістю, оскільки суспільні зміни не відбуваються швидко, а свідомість суспільства має інерцію і для її змін потрібен час.

Зміни в організаціях завжди супроводжуються опором. Обидва ці явища можна назвати універсальними. І хоча організаційний опір у випадках проведення змін неминучий, він, проте не є винятково негативним явищем, як його нерідко трактують. По суті, організаційний опір є реакцією соціальної системи на вплив, тобто може розглядатися як зворотний зв'язок. Це одне з природних явищ життя організації, якого потрібно не уникати, і з яким доцільно не боротися, а спробувати зрозуміти й використати для більше ефективного керування змінами.

Опір виявляється у непередбачених відстрочках, додаткових витратах і нестабільності процесу стратегічних змін. Непередбачені затримки впровадження сповільнюють зміни і збільшують витрати порівняно із запланованими.

Спроби саботувати зміни усередині організації чи втопити їх у потоці інших важливих справ є особливо характерними для бюрократичних установ. При цьому після здійснення змін відзначається відставання в одержання результатів від них. Зміни повільно приносять очікувані результати, але в таких організаціях пов'язують ефект, отриманий від змін, з раніше існуючими порядками.

Співробітники чинять опір змінам по трьох основних причинах:

- 1) Невизначеності, відчуттю втрат і переконанню, що зміни нічого корисного не принесуть. Людина може негативно реагувати на зміни просто тому, що він або вона не знає, які будуть їхні наслідки. Коли людина підозрює загрозу своєї захищеності, вона реагує свідомо або несвідомо, виражаючи своє негативне відношення до змін або проявляє дисфункціональне поведіння в період здійснення змін.

- 2) Відчуття, що зміни приведуть до особистих втрат, тобто меншого ступеня задоволення якої-небудь потреби.

Наприклад, співробітник можуть вважати, що нововведення інформаційних технологій приведуть до звільнень або порушення соціальних відносин. Вони можуть вважати, що

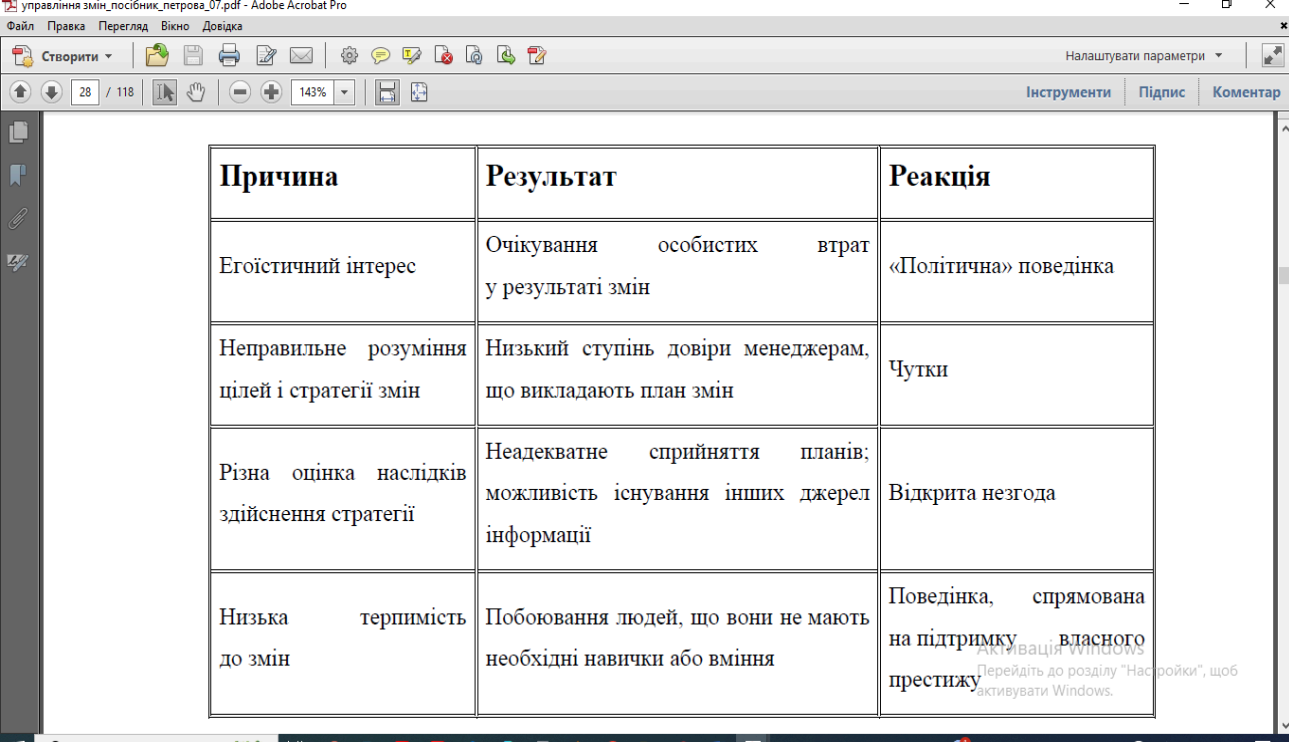
нововведення зменшать їхні повноваження в прийнятті рішень, формальну або неформальну владу, доступ до інформації, автономію й привабливість роботи, що доручена їм.

3) Переконавання, що для установи зміна не є необхідною або бажаною. Управлінці можуть думати, що плановані зміни не зможуть у повному обсязі вирішити існуючі проблеми, а лише збільшать їхню кількість.

Наприклад, керівник може вважати, що пропонована інформаційна система керування буде занадто складною для користувачів або що вона буде запроваджувати не той тип інформації.

Причини опору можна систематизувати (таблиця 14.3.). Ця систематизація дозволяє з'ясувати, які групи й індивіди будуть пручатися стратегічним змінам і з яких причин.

Таблиця 14.3 – Систематизація основних причин опору змінам



Причина	Результат	Реакція
Егоїстичний інтерес	Очікування особистих втрат у результаті змін	«Політична» поведінка
Неправильне розуміння цілей і стратегії змін	Низький ступінь довіри менеджерам, що викладають план змін	Чутки
Різна оцінка наслідків здійснення стратегії	Неадекватне сприйняття планів; можливість існування інших джерел інформації	Відкрита незгода
Низька терпимість до змін	Побоювання людей, що вони не мають необхідні навички або вміння	Поведінка, спрямована на підтримку власного престижу

Для здійснення діагностики опору застосовується модель «Силового поля».

«Силове поле» – аналіз факторів або сил, які підштовхують і сприяють змінам або, навпаки, їх придушують.

Ці сили можуть брати початок як усередині, так і поза установи, з поведінки людей, заснованої на їхніх оцінках, способі мислення, системі цінностей, або в системах і процесах, ресурсах, які існують і стимулюють здатність організації до продуктивних змін.

Модель «силового поля» представляє поточну ситуацію як динамічну рівновагу, керовану багатьма факторами, які «залишають усе в тім виді, як є».

Щоб просунутися до мети, необхідно оцінити опір і постаратися змінити цей баланс на користь сил, спрямованих на досягнення мети (Рисунок 14.3.)

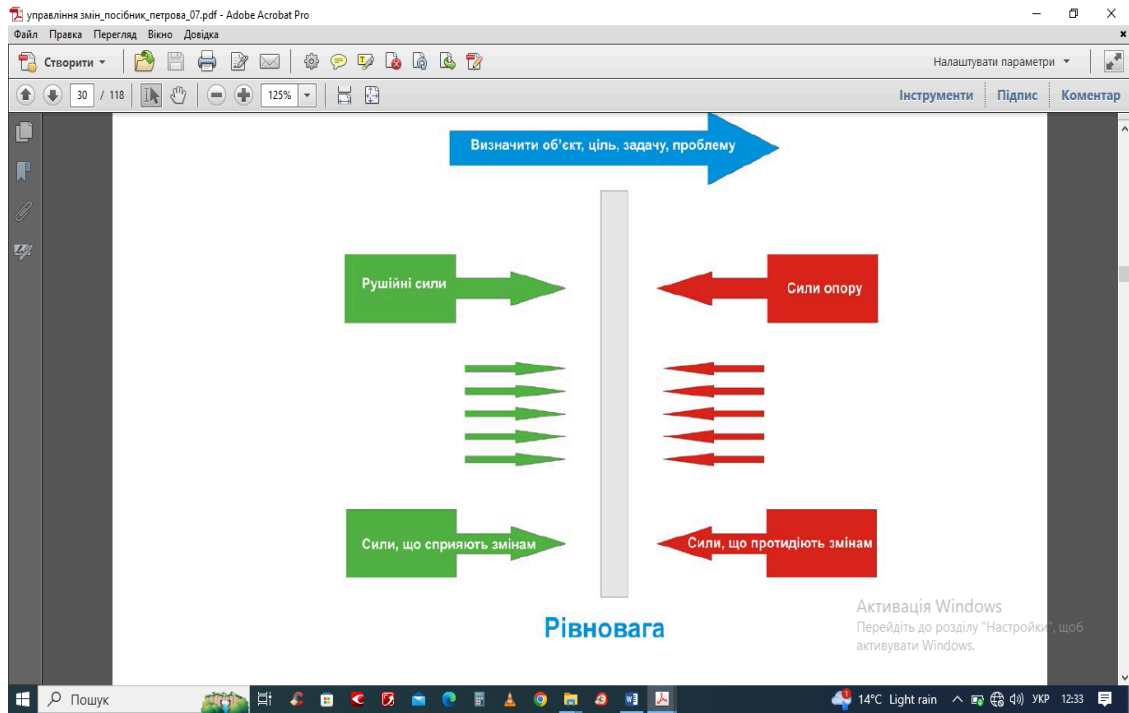


Рисунок 14.3 – Модель аналізу «силового поля»

При впровадженні змін потрібно не придушувати опір співробітників, що в результаті приводить до їхньої пасивності, а, навпаки, сприяти їхній мобілізації до досягнення цілей. Виходить, що на порядку денному розташоване завдання адаптації співробітників до змін, що відбуваються. Фактично, якщо потрібні зусилля, спрямовані на придушення опору змін, то це вже слідство допущених помилок. Але найнеприємніше в цій ситуації це те, що час, відведений для ефективних дій, можливо вже упущено, тобто мінімізувати опір співробітників треба було раніше.

Адаптацію до змін часто вважають винятково індивідуальним процесом, що є оманюю. Насправді, будь-які зміни в організації відбуваються на трьох рівнях:

1) Індивідуальний рівень. Зіштовхнувшись зі змінами, співробітник змушений вирішувати кілька проблем. Спочатку він повинен виробити власну думку щодо доречності і якості пропонованих змін. Якщо він визнає необхідність змін, то, незважаючи на почуття незахищеності, що виникає в результаті втрати звичних виробничих відносин, він буде готовий прикласти значні зусилля для освоєння нових знань і навичок, які від нього потрібні в умовах, що змінилися. Далі, йому варто зрозуміти, як ставляться до нових змін його колеги. Це необхідно для того, щоб оцінити, чи не викличе він невдоволення з їх боку, приймаючи або, навпроти, відкидаючи ці зміни. Таким чином, він втягується в гру узгодження або нав'язування думок, у результаті якої, в остаточному підсумку, формується «колективна позиція».

Нарешті, йому буде потрібно підкоритися новим методам роботи, які найчастіше виявляються не до кінця відпрацьованими. Іншими словами, на індивідуальному рівні будь-які зміни в організації можуть бути уподібнені скачкам з перешкодами, де маршрут з різноманітними бар'єрами обраний без узгодження з учасниками змагання.

2) Колективний рівень. Керівники часто схильні недооцінювати вплив з боку колег на прийняття або відкидання людьми пропонованих змін, що, незважаючи на свої перші враження, багато хто воліє поводити себе так, щоб, не втратити довіру товаришів по службі, і тільки згодом і на превелику силу міняють свої оцінки зі страху бути відкинутими тією групою людей, у яку вони входять. Дослідження дозволяють думати, що прийняття змін приймає форму деякого суспільного договору в умовах, коли існуюча практика роботи вже себе дискредитувала, а нові альтернативи вітаються. Причому в більшості випадків цей договір приймається під тиском або, принаймні, з мовчазного схвалення неформальних лідерів колективу.

3) Організаційний рівень. Крім власних поглядів на передбачувані зміни й випробовуваний тиск із боку колег, співробітнику доводиться також пристосовуватися до тієї організаційної структури, у рамках якої він працює. Тобто поряд з тими технічними й організаційними коштами, які буде потрібно впровадити, йому також доводиться враховувати дії керівництва із пропаганди й просування змін. Нова структура, нові концепції якості, зміни в структурі звітності, впровадження нових технологій, удосконалювання управлінських процесів, перебудова горизонтальних зв'язків усередині установи, змінені процедури – неповний перелік тих організаційних аспектів реорганізації, які необхідно проробити, випробувати, налагодити, освоїти, оцінити, і при необхідності виправити й задокументувати.

Усі перераховані три рівні взаємозалежні, і будь-які порушення в одному з них неминуче впливають на два інших.

На жаль, сьогодні не існує чітких правил подолання опору. Однак все-таки існує низка досить універсальних методів подолання опору стратегічним змінам. Такі методи і їхні характеристики подано у таблиці 14.4.

Таблиця 14.4 – Універсальні методи подолання опору змінам

управління змін_посібник_петрова_07.pdf - Adobe Acrobat Pro

Файл Правка Перегляд Вікно Довідка

Створити

Налаштувати параметри

Інструменти Підпис Коментар

35 / 118 75%

Таблиця 14.4. Універсальні методи подолання опору змінам

Підхід	Цей підхід звичайно використовується в ситуаціях:	Переваги	Недоліки
Інформування й спілкування	При недостатньому обсязі інформації або неточній інформації в аналізі	Якщо вам вдалося переконати людей, то вони будуть допомагати вам при здійсненні змін	Підхід може вимагати дуже багато часу, якщо приймає участь велика кількість людей
Участь і зацікавленість	Коли ініціатори зміни не мають всієї інформації, необхідної для планування зміни, і коли інші мають значні сили для опору	Люди, які беруть участь, будуть відчувати відповідальність за здійснення зміни, і будь-яка відповідна інформація, яку вони мають, буде включатися в план зміни	Цей підхід може займати багато часу
Допомога й підтримка	Коли люди опираються змінам через страх проблем адаптації до нових умов	Жоден інший підхід не справляється так добре при рішенні проблем адаптації до нових умов	Підхід може бути дорогим, вимагати великої кількості часу й проте зазнати невдачі
Переговори й угоди	Коли окремі службовці або група явно втрачають щось, якщо не відбулися зміни	Іноді це є порівняно простим (легким) шляхом уникнути сильного опору	Підхід може стати занадто дорогим, якщо він ставить метою домогтися згоди тільки шляхом переговорів
Маніпуляції й кооптації	Коли інші тактики не справляються або є занадто дорогими	Цей підхід може бути порівняно швидким і недорогим рішенням проблем опору	Цей підхід може породжувати додаткові проблеми, якщо в людей виникне почуття, що ними маніпулюють
Явний і неявний примус	Коли необхідно швидко здійснити зміни і коли ініціатори змін мають значну силу	Цей підхід відрізняється швидкістю й дозволяє перебороти будь-який вид опору	Ризикований спосіб, якщо люди залишаються незадоволеними ініціаторами змін

Нижче представлено короткий опис використання зазначених методів [17, с. 537-538].

Інформування й спілкування - один з найпоширеніших шляхів подолання опору, здійсненню стратегії впровадження змін.

Активізація Windows
Перейдіть до розділу "Налаштування", щоб активувати Windows.

Пошук 14°C Light rain 12:49

Як свідчить таблиця 14.4, кожен метод має свої особливі переваги й недоліки. Керівники повинні розвивати в собі навички точно оцінювати ситуацію й вибирати найбільш оптимальний метод для успішного проведення програми змін, за допомогою якого буде можливим зменшити або повністю усунути опір співробітників.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Які наслідки опору змін для організації?
2. Розкрийте особистісні та структурні бар'єри у сприйнятті змін.
3. Поясніть модель «силового поля».
4. В чому полягає адаптація до змін на різних рівнях організаційного управління?
5. Які основні методи подолання опору змінам?

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ для опрацювання лекційного матеріалу

Опрацюйте лекційний матеріал та рекомендовані нижче додаткові джерела.

При вивченні теоретичних питань належить зосередити увагу на з'ясуванні сутності, структури процесу змін, його підготовки, управлінні, регулюванню, моделей. Особливу увагу слід приділити питанню особливостям управління опором в процесі впровадження змін.

При опрацюванні матеріалу необхідно з'ясувати сутність кожного питання, що вивчається, не уникаючи при цьому визначення сутності основних термінів: «зміни», «глобальні зміни», «зміни в організації», «системні зміни», «управління змінами», «структура процесу змін», «впровадження змін», «управління опором в процесі змін». Для з'ясування їх змісту можна скористатися словниками, довідниками, іншою науковою літературою.

При вивченні матеріалу за підручником, навчальним посібником, роботі із науковою і спеціальною літературою необхідно аналізувати прочитане із прослуханою та законспектованою лекцією, робити логічні висновки, відмічати основні сутнісні положення з метою їх подальшого з'ясування на відповідному практичному занятті.

ДЖЕРЕЛА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

Нормативно-правові акти

1. Деякі питання реформування державного управління України: Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>
3. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: Указ Президента України від 4 вересня 2019 р. № 647/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text>
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 05.02.2015 №157-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
6. Про Стратегію людського розвитку. Рішення РНБО від 14 травня 2021 року введено в дію указом Президента України №225/2021 від 2 червня 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0036525-21#Text>
7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Указ Президента України №5/2015 від 12 січня 2015 р. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html?PrintVersion>
8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/conv>

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/conv>

10. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 року № 918-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-p>.

11. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>

12. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07 березня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/826-2020-%D0%BF>.

13. Про утворення та ліквідацію районів. Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 3650. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69132

14. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

15. Цифрова адженда України – 2020. URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>

Рекомендована література (міститься у бібліотеці «Одеської політехніки» та Одеській національній науковій бібліотеці)

1. Багаторівневе управління (multi-level governance) в умовах модернізації публічної влади і становлення демократичного врядування в Україні: колективна монографія / За заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2020. 480 с.

2. Багаторівневе управління (multilevel governance) регіональним розвитком в Україні: зб. ситуац. завдань для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / уклад. : Л.Л. Приходченко, Н.В. Піроженко, О.В. Дуліна та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 68 с.

3. Борщевський В.В., Василиця О.Б., Матвеев Є.Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони*. Серія: Публічне управління і адміністрування, 2022 р. № 2. С. 30–35

4. Вінниця – місто ідей: кращі практики з успішного вирішення проблем громади: навчальний посібник / За заг. ред. Л. Л. Приходченко. Вінниця: 2020. 232 с.

5. Децентралізація влади в Україні: гуманітарний та соціально-політичний аспекти : монографія / кол. авт.: Іжа М.М., Бакуменко В.Д., Попов С.А. та ін.; за ред. Іжі М.М., Бакуменка В.Д., Попова С.А. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019 372 с.

6. 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.

7. Овсянюк-Бердадіна О.Ф., Островерхов В.М. Управління змінами: навч. посібник. Тернопіль: ЗУНУ, 2023. 148 с.

8. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Х.: НУЦЗУ, 2020. 175 с.

9. Організація діяльності органів державної влади: навч. посіб. / О.Г. Вагонова, О.В. Горпинич, В.В. Чернобаєв; М-во освіти і науки України, НТУ «Дніпровська політехніка».

Д. : НТУ «ДП», 2019. 77 с.

10. Панченко Г. О. Європейська практика впровадження управлінських інновацій. *Актуальні питання державно-правового розвитку України*. Матеріали науково-практичної конференції, Одеса, травень 2021 р. Одеса: ОНПУ, 2021. С. 34-36.
11. Панченко Г.О. Інноваційна парадигма розвитку публічного управління. *Topical issues of the development of modern science*. Abstracts of the 9th International scientific and practical conference. Publishing House "ACCENT". Sofia, Bulgaria. 2020. Pp. 618-624. URL: <http://sci-conf.com.ua>
12. Панченко Г.О. Реінжиніринг управлінських процесів в органах публічної влади: сутність, стратегії, підстави для впровадження. *Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи*. Матеріали XI наук. Інтернет-конф. за міжнар. участю для аспірантів та докторантів, 29 травня 2020 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020 С. 135-138.
13. Панченко Г.О. Роль взаємодії правозахисних громадських організацій та органів публічної влади у процесі формування правосвідомого громадянського суспільства: публічно-управлінські впливи. *Наукові інновації та передові технології*. Серія «Механізми державного управління». № 14 (28). 2023. С. URL: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-14\(28\)-1324-1337](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-14(28)-1324-1337)
<http://perspectives.pp.ua/index.php/nauka/article/view/9551>
14. Приходченко Л.Л. Адаптація концепції реінжинірингу до адміністративних процесів в органах публічної влади: підходи, методи та моделі. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: зб. наук. пр. НАДУ при Президентові України*. 2020. Спецвипуск. С.126 – 131.
15. Приходченко Л.Л. Принципи багаторівневого врядування і децентралізація влади. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю*. 11 жов. 2019 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 13-14.
16. *Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник* / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
17. *Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: навч. посібник* / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.
18. *Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій* / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За заг. ред. Приходченко Л.Л. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 134 с.
19. *Публічне управління. Багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навчальний посібник* / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко : За заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.
20. *Регіональне управління: навч. посіб.* / Іжа М.М., Приходченко Л.Л., Саханенко С.Є. та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2020. 652с.
21. *Теоретико-методологічні та прикладні засади розбудови багаторівневого врядування: Конспект лекцій*. Укладачі: Приходченко Л.Л., Панченко Г.О., Лесик О.В. «Одеська політехніка». 2024. 141 с.
22. Popov, M., Prykhodchenko, L., Holynska, O., Dulina, O., & Lesyk, O. (2021). Audit as an element of public governance(Article) *Estudios de Economia Aplicada* Volume 39, Issue 5, 2021, Pages 1-9 URL: <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-85107215854&partnerID=MN8TOARS>
23. Prykhodchenko Liudmyla, Lesyk Olena. Theory and practice of strategic priorities of sustainable development implementation of Ukraine: archetypal paradigm / L. Prykhodchenko, O. Lesyk // *Public Management. Special edition*. 3 (18). 2019 P. 369-382 URL:

http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2019_3_30

24. Prykhodchenko, L.L., Krupnyk, A.S., Orlova, A.I., Dulina, O.V. Monitoring and evaluation of the implementation process of the state policy to promote the development of civil society in Ukraine. International Journal of Criminology and Sociology, 2020, 9, p. 3023–3032. URL: <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85099215267&origin=inward&txGid=2c869443b7d51ad36a89d5f3b47547b6>

Інформаційні ресурси

1. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: www.kmu.gov.ua
2. Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua>.
3. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua>.
4. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://www.rada.gov.ua>
5. Уповноважений Верховної ради України з прав людини. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua>
6. Центр політико-правових реформ. URL: <http://pravo.org.ua/ua>

ЛЕКЦІЯ 15

НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ

У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ: ПЛАНУВАННЯ, ПРОВЕДЕННЯ, АПРОБАЦІЯ ТА ПРИКЛАДНЕ ЗНАЧЕННЯ

ПИТАННЯ, ЯКІ РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ:

- 15.1 Наукові підходи до дослідження публічного управління та адміністрування: специфіка вибору в залежності від поля дослідження.
- 15.2 Загальнонаукові та спеціальні методи наукових досліджень: підбір та специфіка практичного застосування.
- 15.3 Планування проведення наукового дослідження: етапи та порядок проведення.
- 15.4 Види та форми представлення результатів наукових досліджень.
- 15.5 Шляхи та способи практичного впровадження результатів наукових досліджень.

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ

15.1 Наукові підходи до дослідження публічного управління та адміністрування: специфіка вибору в залежності від поля дослідження

Від якості управління значною мірою залежить якість життя, стан відносин у суспільстві, конкурентоспроможність держави тощо. Особливо це стосується публічного управління, яке впливає на всі сфери життєдіяльності суспільства. У свою чергу, якість управління залежить від міри розвитку управлінської науки. Наука з публічного управління лише починає завойовувати своє особливе місце серед інших наук, що вивчають суспільство, на сьогоднішній час використовує напрацювання дослідників у інших сферах, зокрема й методологію здійснення наукових досліджень. Теорія публічного управління характеризується складністю об'єкта дослідження, багатовекторністю проблематики. З огляду на це особливо важливим є побудова наукових досліджень на засадах системного підходу, який дає можливість більш повно вивчити соціально-економічні складні системи, визначити закономірності та особливості їхньої структури, побудови відносин та взаємозв'язків,

врахувати специфіку тощо. Тому застосування методології системного підходу є досить важливим у проведенні досліджень в сфері державного управління. Тому в навчальному посібнику приділяється увага розгляду найбільш важливих понять основних принципів системного підходу, показана сутність системного аналізу та розкрито зміст і структуру наукового дослідження відповідно до положень системного підходу.

Наука – сфера людської діяльності, функцією якої є вироблення і систематизація об'єктивних знань про дійсність; одна з форм суспільної свідомості. У процесі історичного розвитку наука перетворилася на продуктивну силу і важливий соціальний інститут.

Наукове дослідження – це система теоретичних та емпіричних способів і процедур отримання нових знань про процеси та явища.

Відповідно, дослідження в галузі публічного управління – це система теоретичних та емпіричних способів і процедур отримання нових знань про керівництво системою публічного управління на рівні закладу, району, області, регіону, країни тощо. Це цілеспрямований процес пізнання, безпосередньо направлений на виробництво нових знань.

Метою конкретного наукового дослідження, як правило, є отримання достовірних даних про реальність для їхнього наступного використання в практиці.

Основоположними рисами наукових досліджень є наступні чотири:

- одержання нових знань;
- творчість, тобто створення чого-небудь якісно нового, яке ніколи раніше не існувало;
- елемент новизни або винахідливості;
- використання наукових методів.

Будь-яка діяльність може бути визначена як наукове дослідження за обов'язкової наявності всіх чотирьох вище перелічених ознак.

Загальнонаукова методологія наукових досліджень у сфері публічного управління та адміністрування може бути представлена системним підходом, що відображає загальний зв'язок і взаємообумовленість явищ і процесів навколишньої дійсності. Він орієнтує дослідника і практика на необхідність підходу до аналізу явищ у системі ПУА як до систем, які мають визначену структуру і свої закони функціонування.

Сутність системного підходу полягає в тому, що відносно самостійні компоненти розглядаються не ізольовано, а в їх взаємозв'язку, в розвитку і русі. Він дозволяє виявити інтегративні системні властивості і якісні характеристики складових елементів системи ПУА. Предметний, функціональний та історичний аспекти системного підходу потребують реалізації в єдності таких принципів дослідження, як історизм, конкретність, врахування всебічних зв'язків і розвитку.

Системний підхід потребує реалізації єдності теорії, експерименту і практики. Соціально-педагогічна практика є дієвим критерієм істинності наукових знань, положень, які розробляються теорією і частково перевіряються експериментом.

Системний підхід передбачає виділення у сфері публічного управління та адміністрування, перш за все, інтегративних інваріантних системоутворюючих зв'язків і відношень, аналізу того, що в системі є стійким, а що змінним, що головним, а що другорядним. Він передбачає визначення внеску окремих компонентів-процесів у розвитку публічного управління та адміністрування як системного цілого.

Управлінська діяльність – основа, засіб і вирішальна умова розвитку системи публічного управління та адміністрування. Цей факт обумовлює необхідність реалізації в науковому дослідженні тісно пов'язаного процесу управління та адміністрування із діяльнісним підходом.

Діяльнісний підхід потребує переведення наукового дослідника системи ПУА в позицію суб'єкта пізнання, праці і спілкування. Це, в свою чергу, потребує реалізації

полісуб'єктного (діалогічного підходу, який впливає з того, що сутність управлінця значно багатша, різнобічніша і складніша, ніж її управлінська діяльність. Цей підхід заснований на усвідомленні позитивного потенціалу управлінця, його необмежених можливостей постійного розвитку і самовдосконалення.

Діалогічний підхід в єдності з особистісним і діяльнісним є важливою складовою методології науки публічного управління.

Своє практичне втілення методологія наукового дослідження публічного управління та адміністрування знаходить у формулюванні ідеї та мети науково-дослідної діяльності, виборі певного підходу, врахуванні основних принципів, визначенні найвпливовіших факторів, окресленні понятійно-категоріального апарату, знаходженні ефективних методів дослідження.

Методологія наукового дослідження публічного управління та адміністрування починається з визначення та формулювання його мети. У загальному трактуванні мета наукового дослідження полягає у знаходженні найефективніших шляхів побудови організації процесу управління та адміністрування та функціонування системи ПУА або форм управлінської діяльності. На практичному рівні проведення студентських наукових досліджень може мати різні конкретні цілі.

Різними є підходи до організації і проведення науково-дослідної роботи.

Підхід – це ракурс дослідження, відправна точка, з якої починається вивчення і яка певною мірою визначає його спрямованість, вибір мети та її практичну реалізацію. Той чи інший підхід передбачає встановлення певних зв'язків між явищами або їх складовими елементами. Підходи можна поділити на концептуальні, аспектні та системні (Рисунок 15.1.).

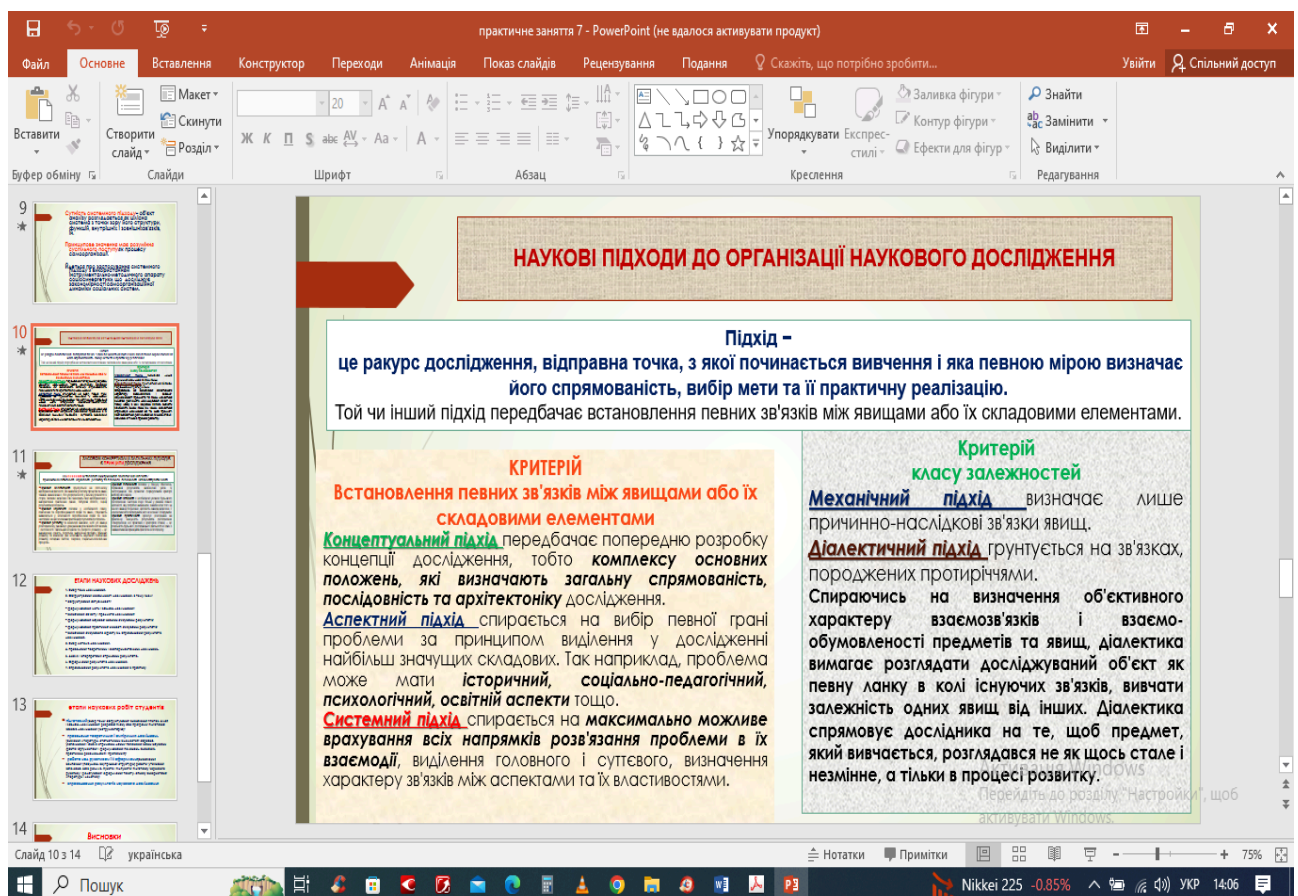


Рисунок 15.1 – Основні наукові підходи до організації наукового дослідження у сфері ПУА

Концептуальний підхід передбачає попередню розробку концепції дослідження, тобто комплексу основних положень, які визначають загальну спрямованість, послідовність та архітектуру дослідження.

Аспектний підхід спирається на вибір певної грані проблеми за принципом виділення у дослідженні найбільш значущих складових. Так наприклад, проблема може мати історичний, психологічний, освітній аспекти тощо.

Системний підхід відображає значно вищий рівень методології дослідження. Він спирається на максимально можливе врахування всіх напрямків розв'язання проблеми в їх взаємодії, виділення головного і суттєвого, визначення характеру зв'язків між аспектами та їх властивостями.

За критерієм класу залежностей підхід може бути механічним або діалектичним. Механічний підхід визначає лише причинно-наслідкові зв'язки явищ, а діалектичний ґрунтується на зв'язках, породжених протиріччями.

Практичний досвід свідчить, що найефективнішим є діалектичний підхід, у рамках якого знаходить реалізацію системний підхід, матеріалістичне ставлення до істини, а також різні логічні основи проведення дослідження. С

пираючись на визначення об'єктивного характеру взаємозв'язків і взаємо-обумовленості предметів та явищ, діалектика вимагає розглядати досліджуваний об'єкт як певну ланку в колі існуючих зв'язків, вивчати залежність одних явищ від інших.

Діалектика спрямовує дослідника на те, щоб предмет, який вивчається, розглядався не як щось стале і незмінне, а тільки в процесі розвитку.

15.2 Загальнонаукові та спеціальні методи наукових досліджень: підбір та специфіка практичного застосування

Метод – це підхід, засіб або прийом теоретичного та експериментального дослідження або практичного втілення явища чи процесу [4].

Різниця між методом і теорією має функціональний характер: метод формується як теоретичний результат попереднього дослідження і виступає як вихідний пункт та умова майбутніх досліджень.

Методи, які застосовують у науковому дослідженні, залежать не лише від самого предмету, а й від рівня дослідження.

Вимоги до наукового методу:

- детермінованість, що полягає в обумовленості закономірностями як об'єкта, так і пізнавальної діяльності;
- заданість ціллю дослідження, що характеризується відповідністю усіх компонентів методу цілі дослідження;
- результативність та надійність, тобто наявність результату з високим ступенем вірогідності;
- ефективність, що характеризується досягненням мети дослідження з мінімальними затратами і максимальним результуючим ефектом;
- економічність, що полягає в можливості досягнення конкретних результатів без додаткових затрат часу і зусиль;
- доступність у розумінні й застосуванні.

Усі методи наукових пізнань поділяються на загальні та спеціальні (Таблиця 15.1).

Таблиця 15.1 – Сутність загальних та спеціальних методів наукового дослідження

	Загальні методи	Спеціальні методи
Сутність методу	використовуються протягом всього наукового дослідження, незалежно від галузі знань і особливостей дослідження	мають специфічний характер і вивчаються, розробляються та вдосконалюються в конкретних, спеціальних науках. Вони ніколи не бувають довільними, оскільки визначаються характером досліджуваного об'єкта
Приклади	група А – емпіричні методи дослідження (спостереження, порівняння, вимірювання, експеримент); група Б – методи, які використовуються як на емпіричному, так і на теоретичному рівнях дослідження (абстрагування, аналіз і синтез, індукція і дедукція, моделювання); група В – теоретичні методи дослідження (сходження від абстрактного до конкретного, ідеалізація, формалізація)	методи групування; графічні методи; кореляційні методи (парна та багатофакторна кореляція); метод компонентного аналізу; ряди динаміки; методи, які часто виконують (експертні оцінки, сітьові методи, метод індексний-факторний та ін.); методи ранжування (кластерний аналіз, метод найменшого квадрату).

Емпіричні методи, як правило, застосовуються на етапі збору необхідних даних. Як усі методи збору вони досить прості у виконанні і можуть застосовуватись у будь-яких напрямках. Спостереження дає змогу дослідникові не вдаватися до суцільного дослідження (обстеження), отримати узагальнюючі дані, які дозволяють правомірно відобразити характеристики всієї сукупності предметів або явищ. Порівняння дає змогу встановити подібність і розходження предметів та явищ дійсності, а також встановити загальне у порівнюваних об'єктів та особливості і властивості, які притаманні кожному з предметів або явищ. Метод вимірювання є процедурою визначення числового значення певної величини за допомогою одиниці виміру, тобто еталону. Експеримент – це метод наукового дослідження, який припускає втручання у природні умови існування предметів і явищ, відтворює визначені сторони предметів і явищ у спеціально створених умовах з метою вивчення їх без супутніх обставин.

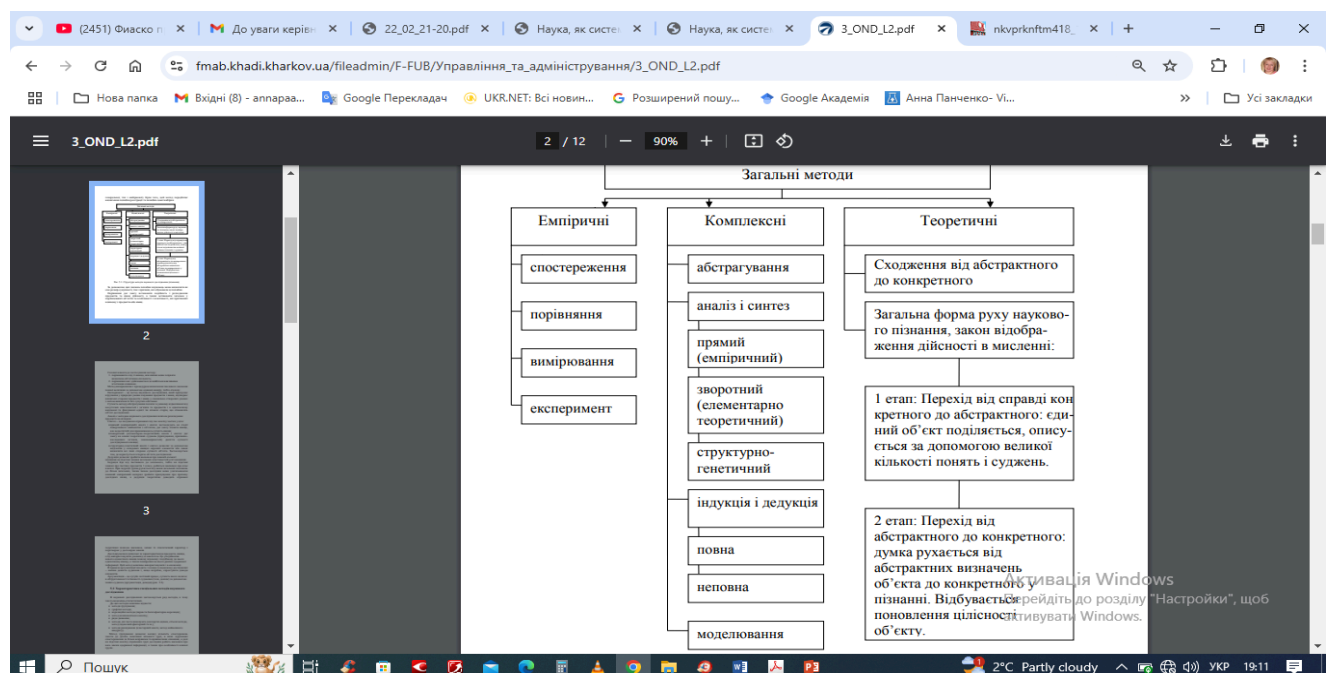


Рисунок 15.2 – Загальні методи наукового дослідження

Теоретичні методи дослідження дають змогу виявити функціональні зв'язки залежності між досліджуваними явищами і процесами.

Конкретизація – це рух від абстрактного до конкретного з метою виокремлення функціональних зв'язків між складовими частинами досліджуваного об'єкта, явища чи процесу.

Ідеалізація – це конструювання подумки об'єктів, які не існують насправді або практично не здійсненні, з метою позбавити реальні об'єкти притаманних їм властивостей та наділити ці об'єкти певними нереальними і гіпотетичними властивостями. Будь-яка ідеалізація правомірна лише в певних межах.

Формалізація – це відображення знання у знаково-символічному вигляді (формалізованій мові) для точного виразу думок з метою виключення можливості неоднозначного їх розуміння. За умов формалізації роздуми щодо об'єктів переносяться у площину оперування зі знаками (формулами).

Методи, які використовуються як на емпіричному, так і на теоретичному рівнях дослідження:

- абстрагування – метод наукового пізнання, що полягає в уявному виділенні конкретних ознак та властивостей об'єкта, явища або процесу, завдяки абстрагуванню стає можливим з всієї сукупності їхніх ознак і властивостей виокремити загальні та найбільш важливі;

- моделювання – це спосіб наукового пізнання, сутність якого полягає у дослідженні моделі об'єкта пізнання на основі абстрактно-логічного мислення за принципами наочності та об'єктивності;

- порівняння – це метод зіставлення досліджуваних об'єктів, явищ чи процесів і виявлення їх подібності та відмінності;

- класифікація полягає в упорядкуванні досліджуваних об'єктів, явищ або процесів, а також їхніх складових на групи, типи, класи, види за певними ознаками;

- індукція (ймовірні знання) – це форма наукового пізнання, логіка якого розгортається від конкретного до загального, тобто загальне положення виводять логічним шляхом з одиничних суджень;

- дедукція (ймовірні знання) – це форма наукового пізнання, логіка якого розгортається від загального до конкретного, за допомогою цього методу розширюються можливості розумового процесу дослідження, в якому можна виокремити два основних рівні: на першому рівні доведення розглядають як судження, коли істинність одного встановлюється на основі істинності іншого; на другому рівні доведення має форму, що піддається опису, завдяки якому стає зрозумілим сам процес доведення, тобто відбувається структуризація і формалізація процесу дослідження;

- аналіз тісно пов'язаний з дедукцією і являє собою метод наукового пізнання, за логікою якого ціле розкладають на частини, що є складовими цього цілого;

- синтез – це метод наукового пізнання, що сприяє відновленню цілісності досліджуваного об'єкта, явища чи процесу в розмаїтті проявів, цей метод тісно пов'язаний з індукцією у різних практичних проявах системного дослідження.

Характеристика спеціальних методів наукового дослідження. У наукових дослідженнях застосовується низка методів, в тому числі економіко-статистичних.

До цих методів можливо віднести:

- методи групування;

- графічні методи;

- кореляційні методи (парна та багатофакторна кореляція);

- метод компонентного аналізу;

- ряди динаміки; методи, які часто виконують (експертні оцінки, сітьові методи, метод індексний-факторний та ін.);

- методи ранжування (кластерний аналіз, метод найменшого квадрату).

Метод групування дозволяє велику кількість спостережень звести до досить невеликої кількості груп, в яких згруповані спостереження за більш яскравими та вражаючими ознаками, а далі на підставі аналізу отриманих груп дослідник робить висновки про весь масив одержаної інформації, а також про особливості кожної групи.

Графічний метод частіше виконують не як самостійний метод, а метод, який супроводжує, ілюструє, пояснює інші висновки по іншим методам.

Кореляційний аналіз дозволяє встановити залежність між ознаками і результуючим показником. Кореляційна величина встановлює зв'язок між середніми величинами.

Компонентний аналіз дає змогу встановити зв'язок між досліджуваним показником і групою факторів, в які згруповані показники.

Коли неможливо або досить важко одержати кількісні значення показників, а також факторів, які на них впливають, в останні роки застосовується метод експертних оцінок. Цей метод передбачає наявність певної кількості експертів та досить високу їх кваліфікацію. Кількість експертів повинна бути непарною. Експерти повинні бути оціненими за сукупністю певних ознак: стажу роботи; кваліфікації; фаховості; наявності наукового звання та ступеню та ін. При обробці результатів більшу вагу має той експерт, у якого в сукупності цих приваблюючих ознак більше. При малій кількості експертів результати більше за все можуть мати суб'єктивний характер, при великій кількості експертів може бути велика помилка і малий показник узгодженості думок експертів.

Прогнозування – це дослідження, що базується на всебічному аналізі ретроспективного розвитку та глибокому знанні об'єктивних законів і має на меті наукове обґрунтування можливого стану об'єктів у майбутньому, а також визначення альтернативних шляхів строків та умов досягнення такого стану. Отже, воно є процесом розробки наукового передбачення у формі прогнозу.

15.3 Планування проведення наукового дослідження: етапи та порядок проведення

Проведення наукового дослідження започатковується розробленням програми. Програма визначає проблему, мету, завдання дослідження, методи їх вирішення, а також основні шляхи і форми впровадження в практику очікуваних результатів.

Створення програми розпочинається з розроблення концепції дослідження, що визначає його загальний задум, основну ідею.

Концептуальні положення фіксують у методологічному розділі програми. Методологічний розділ включає: вибір теми дослідження; проблемну ситуацію, яка зумовлює необхідність проведення дослідження (чому проводиться); визначення об'єкта і предмета дослідження; структурний (логічний) аналіз об'єкта; визначення мети і основних завдань дослідження; обґрунтування робочих гіпотез (гіпотези не є обов'язковим елементом програми).

Вибір теми дослідження – це один з найвідповідальніших етапів наукової діяльності дослідника, від правильності виконання якого значною мірою залежить успішне виконання науково-дослідної роботи. В загальному випадку розрізняють три різновиди тем: теми як результат розвитку проблем, над якими працює даний науковий колектив; ініціативні теми; замовлені теми.

Тема обирається за такими основними критеріями: актуальність, новизна і перспективність; наявність теоретичної бази; можливість виконання теми у даній установі;

зв'язок її з конкретними господарськими планами і довгостроковими програмами; можливість отримання від впровадження результатів дослідження технічного, економічного і соціального ефекту.

Обґрунтування актуальності теми – це початковий етап будь-якого дослідження. Для цього потрібно чітко сформулювати сутність проблеми (задачі), з чого випливає актуальність теми. Обґрунтування актуальності проблеми передбачає відповідь на такі питання: наскільки важливою на сучасному етапі є визначена проблема? який стан і повнота її розроблення в науковій літературі?

Проблема в науці – це суперечлива ситуація, яка потребує свого рішення. Вона виникає тоді, коли старе знання вже виявило свою неспроможність, а нове ще не набуло розвиненої форми. У будь-якому випадку наукова проблема характеризує комплекс невирішених питань, пізнавальний процес яких охоплює вивчення певних об'єктів, явищ чи процесів, їх узгодженість, суперечності, взаємозв'язки, взаємодію та впливи.

Сформулювати проблему (проблемну ситуацію) – означає показати вміння відокремити головне від другорядного, виявити те, що вже відомо і що досі невідомо науці з предмета дослідження. Обґрунтування актуальності та доцільності роботи для розвитку відповідної галузі науки робиться шляхом критичного аналізу та порівняння з відомими розв'язаннями проблеми (задачі).

Постановка проблеми означає: визначення того, що є невідомим і потребує доведення; формулювання питання, що відображає основний зміст проблеми й обґрунтування його правильності та важливості для науки; виокремлення конкретних завдань, послідовність їх вирішення та обґрунтування методів, які планується застосувати.

Мета дослідження – це запланований результат, який повинен бути конструктивним, тобто спрямованим на вироблення суспільно корисного продукту з кращими, ніж було раніше, показниками якості або процесу досягнення якості. Поставлена мета обов'язково повинна бути досягнута, досягнення мети повинно чітко визначатись у висновках науково-дослідної роботи. Не слід формулювати мету як «Дослідження...», «Вивчення...», тому що ці слова вказують на спосіб досягнення мети, а не на саму мету.

Мета роботи за звичай тісно переплітається з назвою науково-дослідної роботи (сформульованою темою дослідження) і повинна чітко вказувати, що саме досягається даним дослідженням.

Для досягнення поставленої мети в науково-дослідній роботі потрібно вирішити конкретні завдання (задачі), які визначаються у формі перерахунку (*вивчити...*, *описати...*, *встановити...*, *визначити...*, *виявити...* та інше). Формулювати такі завдання необхідно дуже ретельно, оскільки описання їх вирішення і становить зміст розділів науково-дослідної роботи, а заголовки таких розділів за звичай визначаються саме з формулювання завдань наукового дослідження.

Завдання визначають сукупність цілей і конкретизують мету наукового дослідження. Вони перебувають у взаємозалежності між собою, бо відносяться до єдиного цілого. Здебільшого їх розбивають на послідовні етапи, виконання яких приводить до досягнення поставленої мети. Загалом для одного дослідника кількість завдань наукового дослідження коливається від 3 до 5...8.

Об'єкт і предмет дослідження співвідносяться між собою як загальне і часткове. Об'єктом дослідження є процес, явище або матеріальний об'єкт, що породжує проблемну ситуацію і обране для вивчення.

Предмет дослідження міститься в межах об'єкта і виділяється як його частина, на яку спрямована основна увага дослідника. Тобто, предметом наукового дослідження є

розглянутий в роботі бік об'єкта дослідження та його досліджувані якості і галузь використання. Предмет визначає тему наукових досліджень.

Наступний, методико-процедурний, розділ включає розроблення методології, методики і техніки дослідження як взаємозв'язаних компонентів. Рівень достовірності основних результатів наукового дослідження значно підвищується, якщо вони базуються на експериментальних даних. Тому програма повинна включати розділ експериментальних досліджень.

Увесь хід наукового дослідження можна подати у вигляді такої логічної схеми:

1. Обґрунтування актуальності обраної теми.
2. Визначення мети і конкретних завдань дослідження.
3. Визначення об'єкта і предмета дослідження.
4. Вибір методів (методики) проведення досліджень.
5. Опис процесу дослідження.
6. Обговорення результатів дослідження.
7. Формулювання висновків і оцінка отриманих результатів.

Етапи наукових робіт студентів:

- підготовчий (вибір теми; обґрунтування; визначення гіпотез, цілей і завдань дослідження; розробка плану або програми; підготовка засобів дослідження (інструментарію);
- проведення теоретичних і емпіричних досліджень (вивчення літератури, статистичних відомостей; обробка, узагальнення і аналіз отриманих даних; пояснення нових наукових фактів; аргументації і формулювання положень, висновків, практичних рекомендацій і пропозицій);
- робота над рукописом і її оформлення (визначення композиції (побудови, внутрішньої структури) роботи; уточнення заголовка, назв розділів, пунктів і підпунктів; підготовку чорнового рукопису і редагування; оформлення тексту, списку використаної літератури і додатків);
- впровадження результатів наукового дослідження

15.4 Види та форми представлення результатів наукових досліджень.

Результати наукового дослідження подаються у вигляді підсумкового документа: інформації, інформаційної записки, аналітичної записки чи звіту про науково-дослідну роботу, кваліфікаційної роботи, наукової дисертації тощо. Оприлюднення результатів наукових досліджень здійснюється у формі: публікації статей у фахових виданнях, тез виступів на конференціях, семінарах, симпозіумах, нарадах, круглих столах тощо, опублікування наукової монографії, підготовки заявок на винаходи (корисні моделі) та авторські права на твори, підготовка наукових звітів. Особливою формою оприлюднення є автореферати кандидатських і докторських дисертацій.

Для наукової праці важливим є не тільки актуальність теми, теоретична наукова цінність та практична значущість отриманих результатів, а й рівень загально-методичної підготовки дослідника, що відображається в композиції та стилі викладення напрацьованого матеріалу.

Порядок подання наукових матеріалів повинен найпереконливіше розкривати задум дослідника, а їх розміщення повинно відповідати внутрішньому логічному зв'язку етапів дослідження.

Традиційно склалась певна композиція наукової праці з основними елементами: зміст; перелік умовних позначень, символів, одиниць, скорочень і термінів; вступ; розділи основної частини; загальні висновки; бібліографія; додатки.

У вступі за звичай обґрунтовується актуальність обраної теми, мета і зміст поставлених задач, формулюються об'єкт і предмет досліджень, зазначаються обрані для досліджень методи, визначаються теоретична цінність і практична значущість отриманих результатів.

У розділах основної частини детально розглядається методика і техніка дослідження, узагальнюються результати. Зміст розділів повинен відповідати темі наукового дослідження та повністю її розкривати. При цьому всі несуттєві для розв'язання наукового завдання матеріали виносяться у додатки, не варто також викладати в розділах основної частини тривіальні проміжні визначення та обчислення. В кінці кожного розділу необхідно сформулювати короткі висновки.

Загальні висновки наукової праці виконують роль закінчення – послідовного, логічно стрункого викладення отриманих підсумкових результатів та їх співвідношення із загальною метою і конкретними завданнями, поставленими та сформульованими у вступі. Висновки не можна підмінювати механічним складанням висновків за розділами основної частини, адже вони формують все те нове, суттєве, що становить кінцеві результати дослідження, в послідовності, яка визначається логікою побудови дослідження (як відповідь на поставлені завдання дослідження).

Бібліографічний список використаної літератури – це важлива частина наукової праці, яка відтворює самостійну творчу роботу дослідника. Дослідник зобов'язаний посилається на джерела, з котрих у його роботі використано матеріали, окремі результати, ідеї чи висновки для розроблення власних задач. Рекомендується робити посилання на останні видання творів, більш ранні видання можна зазначити лише в тих випадках, коли наявний в них матеріал не ввійшов до останнього видання. Не рекомендується вводити до списку джерел ті праці, на які немає посилань в тексті (тобто вони фактично не були використані), а також енциклопедії, науково-популярні книги, газети.

15.5 Шляхи та способи практичного впровадження результатів наукових досліджень

Наукова значущість досліджень залежить від їхньої спрямованості.

Результативність наукового дослідження значною мірою визначається ступенем реалізації його результатів, або іншими словами його впровадженням.

Основними результатами наукових досліджень є такі:

- теоретичні результати (визначення/уточнення термінології, виявлення властивостей об'єктів, що досліджувались, закономірностей їх взаємодії з іншими явищами тощо);
- методологічні або методичні результати (розроблення методик обліку, аналізу, контролю, оцінки об'єктів, що досліджувались, а також методики з організації та управління тощо);
- прикладні (практичні) результати (застосування розроблених класифікацій, методик, алгоритмів і т. ін. в процесі обліку, аналізу, контролю, оцінки, організації, управління діяльністю окремої організації, підприємства, групи підприємств, галузі тощо).

Основними рівнями впровадження результатів наукових досліджень є такі:

- державний (прийняття результатів наукових досліджень державними органами влади – Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України тощо);
- регіональний (прийняття результатів наукових досліджень регіональними структурами);
- галузевий (прийняття результатів наукових досліджень галузевими структурами);
- окрема установа (впровадження результатів у практику роботи конкретного органу публічної влади);

– навчальний процес (використання результатів наукових досліджень у навчальному процесі – при формуванні навчальних програм, планів, написанні лекцій, навчальних посібників, підручників тощо).

Практичним результатом наукових досліджень у сфері публічного управління є розробка і обґрунтування проєктів документів з розв’язання конкретних проблем публічного управління. Це можуть бути: проєкти концепцій, законів України, а також внесення змін та доповнень до них; Укази Президента України, постанови або розпорядження Кабінету Міністрів України, накази керівників органів виконавчої влади тощо. Ці проєкти розробляються з обов’язковим дотриманням вимог законо- і нормотворчої технологій.

Основні теоретичні положення і висновки дослідження можуть бути доведені до рівня пропозицій, придатні для використання в практиці діяльності органів публічної влади на загальнодержавному, регіональному, місцевому рівні.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Назвіть етапи виконання власних наукових досліджень.
2. Назвіть основні етапи наукових робіт студентів.
3. Назвіть основні рівні впровадження результатів наукових досліджень
4. У чому сутність системного підходу, як теоретичного методу дослідження?
5. У яких формах здійснюється оприлюднення результатів наукових досліджень?
6. Увесь хід наукового дослідження можна подати у вигляді якої логічної схеми?

Дайте коротку характеристику кожному із названих Вами елементу.

7. Що таке метод, яким вимогам повинен задовольняти науковий метод?
8. Якими є основні результати наукових досліджень у сфері публічного управління?
9. Які методи відносяться до емпіричних методів наукових досліджень?

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ для опрацювання лекційного матеріалу

Опрацюйте лекційний матеріал та рекомендовані нижче додаткові джерела.

При вивченні теоретичних питань належить зосередити увагу на з’ясуванні основних наукових підходів до дослідження публічного управління та адміністрування. Особливу увагу слід приділити встановлення класифікації та алгоритму підбору загальнонаукових та спеціальних методів наукових досліджень, а також процесу планування проведення наукового дослідження здобувачами.

При опрацюванні матеріалу необхідно з’ясувати сутність кожного питання, що вивчається, не уникаючи при цьому визначення сутності основних термінів: «наукове дослідження», «наука публічного управління», «етапи наукового дослідження», методи наукового дослідження», «алгоритм проведення наукового дослідження», «види і форми представлення результатів наукового дослідження», «результати наукового дослідження», «практичне впровадження наукового дослідження», «наукові публікації». Для з’ясування їх змісту можна скористатися словниками, довідниками, іншою науковою літературою.

При вивченні матеріалу за підручником, навчальним посібником, роботі із науковою і спеціальною літературою необхідно аналізувати прочитане із прослуханою та законспектованою лекцією, робити логічні висновки, відмічати основні сутнісні положення з метою їх подальшого з’ясування на відповідному практичному занятті.

ДЖЕРЕЛА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

Нормативно-правові акти

1. Деякі питання реформування державного управління України: Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
2. Звіт про виконання у 2020 році Стратегії реформування державного управління України. <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/zvit2021-ukr-web.pdf>
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року. Постанова Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskistyu/pro-ekt-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2027-roku/>
4. Про Стратегію людського розвитку: рішення РНБО від 14 травня 2021 року введено в дію указом Президента України №225/2021 від 2 червня 2021 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0036525-21#Text>

Рекомендована література (міститься у бібліотеці «Одеської політехніки» та Одеській національній науковій бібліотеці)

1. Багаторівневе управління (multi-level governance) в умовах модернізації публічної влади і становлення демократичного врядування в Україні: колективна монографія / За заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2020. 480
2. Децентралізація влади в Україні: гуманітарний та соціально-політичний аспекти : монографія / кол. авт.: Іжа М.М., Бакуменко В.Д., Попов С.А. та ін.; за ред. Іжі М.М., Бакуменка В.Д., Попова С.А. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. 372 с.
3. Методологія наукових досліджень у галузі: практикум: навч. посіб. для студ. спеціальності 151 «Автоматизація та комп'ютерно-інтегровані технології»/ уклад.: Н.І. Бурау, В.С. Антонюк, Д.О. Півторак. КПП ім. Ігоря Сікорського, 2021. -58 с.
4. Публічне управління. Багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навчальний посібник / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко : За заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.

Інформаційні ресурси

1. Електронна бібліотека Державного університету «Одеська політехніка». URL: <http://opu.ua/education/e-library>
2. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: www.kmu.gov.ua
3. Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua>.
4. Національна бібліотека України імені Ярослава Мудрого. URL: <http://nplu.org>
5. Одеська національна наукова бібліотека. URL: <http://www.odnb.odessa.ua>

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Основна література

1. Багаторівневе управління (multi-level governance) в умовах модернізації публічної влади і становлення демократичного врядування в Україні: колективна монографія / За заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2020. 480 с.
2. Багаторівневе управління (multilevel governance) регіональним розвитком в Україні: зб. ситуац. завдань для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / уклад. : Л.Л. Приходченко, Н.В. Піроженко, О.В. Дуліна та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 68 с.
3. Вінниця – місто ідей: кращі практики з успішного вирішення проблем громади: навчальний посібник / За заг. ред. Л. Л. Приходченко. Вінниця: 2020. 232 с.
4. Децентралізація влади в Україні: гуманітарний та соціально-політичний аспекти : монографія / кол. авт.: Іжа М.М., Бакуменко В.Д., Попов С.А. та ін.; за ред. Іжі М.М., Бакуменка В.Д., Попова С.А. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019 372 с.
5. Приходченко Л.Л., Лесик О.В. Концепція реінжинірингу в органах публічної влади: переваги та ризики. Держава та регіони, Серія «Державне управління». 2020. Вип.3. С. 138 – 142.
6. Публічне управління. Багаторівневе врядування : опорний конспект лекцій / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко ; За загл.ред. Приходченко Л.Л. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. 134 с.
7. Публічне управління. Багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика: навчальний посібник / Л. Приходченко, О. Лесик, Г. Панченко : За заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.
8. Регіональне управління : навч. посіб. / М.М. Іжа, Л.Л. Приходченко, С.Є. Саханенко та ін. ; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 652 с.
9. Реінжиніринг адміністративних процесів та управлінські інновації в органах публічної влади: навчальний посібник; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2021. – 254 с.
10. Popov, M., Prykhodchenko, L., Holynska, O., Dulina, O., & Lesyk, O. (2021). Audit as an element of public governance(Article) Estudios de Economia Aplicada Volume 39, Issue 5, 2021, Pages 1-9 URL: <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-85107215854&partnerID=MN8TOARS>
11. Prykhodchenko Liudmyla, Lesyk Olena. Theory and practice of strategic priorities of sustainable development implementation of Ukraine: archetypal paradigm / L. Prykhodchenko, O. Lesyk // Public Management. Special edition. 3 (18). 2019 P. 369-382 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2019_3_30
12. Prykhodchenko, L.L., Krupnyk, A.S., Orlova, A.I., Dulina, O.V. Monitoring and evaluation of the implementation process of the state policy to promote the development of civil society in Ukraine. International Journal of Criminology and Sociology, 2020, 9, p. 3023–3032. URL: <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85099215267&origin=inward&txGid=2c869443b7d51ad36a89d5f3b47547b6>

Додаткова література:

1. Баранов С.О. Особливості здійснення публічного адміністрування під час дії адміністративно-правового режиму воєнного стану. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет конференції, м. Одеса, 28 жовтня 2022 р. Одеса : ОДУВС, 2022. 152 с. С. 19–23
2. Белікова М. І. Цифровізація публічного адміністрування в умовах воєнного стану. *Наукові інновації та передові технології*. Серія «Державне управління», 2022. № 8(10) 2022. С. 381-393.
3. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. Вісник АПСВТ. 2020. № 3-4. С. 40-47. <https://doi.org/10.33287/11213>
4. Борщевський В.В., Василиця О.Б., Матвеев Є.Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони*. Серія: Публічне управління і адміністрування, 2022 р. № 2. С. 30–35
5. 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.
6. Жукова Є. Публічне адміністрування під час дії адміністративно-правового режиму воєнного стану. *Діяльність органів державних органів в умовах воєнного стану* : зб. тез матеріалів Міжнародно практ. онлайн конф., м. Кривий Ріг, 29 квіт. 2022 р. С. 498-501.
7. Коломієць, Є. В. Особливості впровадження е-урядування в діяльності органів виконавчої влади в період дії правового режиму воєнного стану. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2023. № 2 (26). С. 25-31. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2023-2\(26\)-25-31](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2023-2(26)-25-31)
8. Корнієвський С. Методологія публічного управління з дослідження політики регіонального розвитку: наук. розробка. Державне управління та місцеве самоврядування. 2021. Вип. 1(48). С. 6-14. URL: [D--izdat-izdat-maket-2020-Maket.mdi \(dbuapa.dp.ua\)](D--izdat-izdat-maket-2020-Maket.mdi%20(dbuapa.dp.ua))
9. Маматова, Т., Сидоренко, Н. Система надання адміністративних послуг в Україні: особливості нормативно-правового регулювання. Аспекти публічного управління. 2020. № 8(6). С. 164-177. URL: <https://doi.org/10.15421/1520115>
10. Мельниченко Б., Рудницька Ю. Правові засади організації та здійснення публічної влади в Україні в умовах воєнного стану. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2023. № 1 (37). С. 297-304. <http://doi.org/10.23939/law2023.37.297>
11. Методологія наукових досліджень у галузі: практикум: навч. посіб. для студ. спеціальності 151 «Автоматизація та комп'ютерно-інтегровані технології»/ уклад.: Н.І. Бурау, В.С. Антонюк, Д.О. Півторак. КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2021. 58 с.
12. Нікітін А. А. Здійснення публічного адміністрування під час дії правового режиму воєнного стану: теоретичні та практичні аспекти. *Юридичний бюлетень*. 2022. № 27. С. 157-161.
13. Овсянюк-Бердадіна О.Ф., Островерхов В.М. Управління змінами: навч. посібник. Тернопіль: ЗУНУ, 2023. 148 с.
14. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Х.: НУЦЗУ, 2020. 175 с.
15. Організація діяльності органів державної влади: навч. посіб. / О.Г. Вагонова, О.В. Горпинич, В.В. Чорнобаєв; М-во освіти і науки України, НТУ «Дніпровська політехніка». Д. : НТУ «ДП», 2019. 77 с.
16. Панченко Г. Інноваційне транскордонне співробітництво як інструмент забезпечення сталого регіонального розвитку в умовах системних змін. *Теоретичні та прикладні питання державотворення* : електрон. наук. фах. вид. / ГО "Асоц. дослідн. держ.

упр.", ГО "Одес. ін-т соц. технол." Одеса, 2023. Вип. 29. С.311-315.
<https://doi.org/10.35432/tisb292023289713> <http://taais.oridu.odessa.ua/article/view/289713>

17. Панченко Г. О. Європейська практика впровадження управлінських інновацій. *Актуальні питання державно-правового розвитку України*. Матеріали науково-практичної конференції, Одеса, травень 2021 р. Одеса: ОНПУ, 2021. С. 34-36.

18. Панченко Г.О. Вплив глобалізації та глокалізації на процес реформування системи публічного управління в Україні. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку*. Матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 2020 р.) : у 3 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2020. Т. 2. С. 63-65.

19. Панченко Г.О. Громадський контроль у публічному управлінні: поліваріантність трактування поняття та сутнісні характеристики. *Наукові перспективи. Серія «Механізми державного управління»*. № 7 (37). 2023. С. 722-734. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/issue/view/165/257>
[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-7\(37\)-722-734](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-7(37)-722-734)

20. Панченко Г.О. Імпакт діяльності правозахисних громадських організацій на зміну парадигми публічного управління в сучасних реаліях України. *Наукові перспективи. Серія «Державне управління»*. № 1 (43). 2024. С. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/issue/view/207>
[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-1\(43\)-971-984](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-1(43)-971-984)

21. Панченко Г.О. Інноваційна парадигма розвитку публічного управління. *Topical issues of the development of modern science. Abstracts of the 9th International scientific and practical conference. Publishing House "ACCENT". Sofia, Bulgaria. 2020. Pp. 618-624. URL: <http://sci-conf.com.ua>.*

22. Панченко Г.О. Інноваційні технології у діяльності органів публічної влади. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (до 25-річчя заснування інституту). 9 жов. 2020 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 48-49.

23. Панченко Г.О. Інформаційно-комунікативна складова процесу громадського контролю в системі публічного управління. *Актуальні питання у сучасній науці. Серія «Публічне управління та регіоналістика»*. № 7 (13). 2023. С. 858-870. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/issue/view/159/248>
[https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-7\(13\)-858-870](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-7(13)-858-870)

24. Панченко Г.О. Реінжиніринг управлінських процесів в органах публічної влади: сутність, стратегії, підстави для впровадження. *Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи*. Матеріали XI наук. Інтернет-конф. за міжнар. участю для аспірантів та докторантів , 29 травня 2020 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020 С. 135-138.

25. Панченко Г.О. Роль взаємодії правозахисних громадських організацій та органів публічної влади у процесі формування правосвідомого громадянського суспільства: публічно-управлінські впливи. *Наукові інновації та передові технології*. Серія «Механізми державного управління». № 14 (28). 2023. С. URL: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-14\(28\)-1324-1337](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-14(28)-1324-1337)
<http://perspectives.pp.ua/index.php/nauka/article/view/9551>

26. Панченко Г.О. Сталий розвиток територіальних громад у контексті реалізації принципів багаторівневого врядування. *Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи*. Матеріали XIII наук. Інтернет-конф. за міжнар. участю для аспірантів та докторантів, 28 травня 2022 р. Одеса : ІПСУ ДУ «Одеська політехніка», 2022.С.112-117

27. Приходченко Л.Л. Адаптація концепції реінжинірингу до адміністративних процесів в органах публічної влади: підходи, методи та моделі. Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: зб. наук. пр. НАДУ при Президентові України. 2020. Спецвипуск. С.126 – 131.
28. Приходченко Л.Л. Принципи багаторівневого врядування і децентралізація влади. Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 11 жов. 2019 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 13-14.
29. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
30. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.
31. Решетилов К., Раджаб Альджад Р., Панченко Г., Буклів Р. та Виноград О. (2022). Цифрова трансформація освіти і науки: відповіді на сучасні виклики. *Amazonia Investiga*, 11 (58), 202-211. <https://doi.org/10.34069/AI/2022.58.10.22>; <https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/2182/3037>
32. Сидоренко Н. О., Шкурят І.В. Суб'єкт та об'єкт сфери надання адміністративних послуг – формування понятійно-категоріального апарату. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2021. № 2. С. 24-30. URL: <https://www.chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/50/46>
33. Терещенко М.М. Державний контроль: сутність, основні підходи та концепції. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: «Державне управління». 2019. Т. 30 (69). № 4. С. 117-121. <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.4/21>
34. Технології тайм-менеджменту в управлінській діяльності державних службовців: монографія / Л.Л. Приходченко, Н.В. Піроженко, М.П. Кернова, І.М Синчак ; під заг. ред Л.Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2021. 182 с.
35. Цілі сталого розвитку та їх адаптація для України. Сталий розвиток для України: офіційний сайт. URL: <https://dev.sd4ua.org/shho-take-stalij-rozvitok/bazovi-dokumenty/>
36. Kryvtsova O., Kryvtsova V., Bashtannyk A., Panchenko H., Kaduk N., Nikolaieva M. Problems of transition from state to public management of the quality of higher education in Ukraine (Проблеми переходу від державного до публічного управління якістю вищої освіти в Україні). *Ad Alta: Journal of interdisciplinary research*. Vol 11. № 1 (XVIII). 2021. pp. 45 – 51. URL: <http://www.magnanimitas.cz/11-01-xviii>
https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/110118/papers/A_08.pdf
37. Kryvtsova, O., Panchenko, H., Symonenko, L., Yakobchuk, V., Sorokina, N., Chernysh, V. (2022) Humanization of the educational process of professional training of civil servants as a methodological basis for improving the human resources potential of the civil service of Ukraine and the EU experience (Гуманізація навчально-виховного процесу професійної підготовки державних службовців як методична основа вдосконалення кадрового потенціалу державної служби України та досвід ЄС). *Ad Alta: Journal of interdisciplinary research*, 12(1), XXV, 41-46. <http://www.magnanimitas.cz/12-01-xxv>
38. Orel, O., Latysheva, V., Panchenko, H. ., Tytarenko, L. ., & Fuhelo, P. . (2023). Experiencia europea en la mejora de la administración pública de la estrategia para el desarrollo de las comunidades territoriales en Ucrania (Європейський досвід удосконалення державного управління стратегією розвитку територіальних громад України). *REICE: Revista Electrónica De Investigación En Ciencias Económicas*, 11(21), 106–123. URL: <https://www.lamjol.info/index.php/REICE/article/view/16547>
<https://doi.org/10.5377/reice.v11i21.16547>

39. Popov, M., Prykhodchenko, L., Rovynskyy, Y., Rovynska, K., Kozulina, S. Regulatory and legislative support of management decisions for support of regional development. *International Journal of Criminology and Sociology*, 2020, 9, p. 2964–2971. <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85099231556&origin=inward&txGid=72685a070786ce9fbc0b9e5cbe817d3a>

Нормативно-правові акти

1. Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2022 р. № 263. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyakipitannya-zabezpechennya-funkcionuvannyainformacijNo-komunikacijnih-sistem-elektronnihkomunikacijnih-sistem-publichnih-elektronnihreyestriv-v-umovah-voyenNo-go-stanu-263>

2. Деякі питання реформування державного управління України: Стратегія реформування державного управління України до 2021 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>

3. Деякі питання реформування державного управління України: Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

4. Деякі питання реалізації Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг». Постанова КМУ від 13 січня 2023 р. № 111. <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-realizatsii-zakonu-ukrainy-pro-osobl-a111>

5. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

6. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>

7. Національна рада з відновлення України від наслідків війни. План відновлення України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi>

8. Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорозького (Конституція Пилипа Орлика). URL: <http://www.nbu.gov.ua/articles/history/1710cnst.htm>.

9. План відновлення України. Національні програми. Офіційний сайт. <https://recovery.gov.ua/>

10. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни. Указ Президента України від 21 квітня 2022 року №266/2022. <https://www.president.gov.ua/documents/2662022-42225>

11. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 06 вересня 2012 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

12. Про військово-цивільні адміністрації. Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141-viii>

13. Про державно-приватне партнерство. Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2404-17>.

14. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

15. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: Указ Президента України від 4 вересня 2019 р. № 647/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text>
16. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 05.02.2015 №157-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
17. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI/ URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>
18. Про засади державної регіональної політики. Закон України від 05.02.2015 №156-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>
19. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
20. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266/ URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=266-15> <http://kmu.gov.ua>
21. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
22. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-BP. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>
23. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 року №586 – XIV/ URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>
24. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг. Закон України від 15 липня 2021 року № 1689-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>
25. Про проголошення незалежності України. Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 року № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text>
26. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України». Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
27. Про соціальний діалог в Україні. Закон України від 23 грудня 2010 року № 2862-VI/ URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2862-17>
28. Про соціальні послуги. Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>
29. Про Стратегію людського розвитку. Рішення РНБО від 14 травня 2021 року введено в дію указом Президента України №225/2021 від 2 червня 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0036525-21#Text>
30. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Указ Президента України №5/2015 від 12 січня 2015 р. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html?PrintVersion>
31. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/conv>
32. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 року № 918-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-p>

33. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>
34. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07 березня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/826-2020-%D0%BF>.
35. Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII. Постанова Верховної Ради України від 22.02.2014 № 750-VII URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/750-18>
36. Про утворення та ліквідацію районів. Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 3650. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69132
37. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: закон України від 3 лютого 1994 року №3917-XII //Законодавство України. Т.7. К., 1997. С. 116–117 (В редакції Закону України від 28 червня 1994 року №64/94).
38. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ президента України від 30 вересня 2019 року №722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
39. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
40. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
41. Цифрова адженда України – 2020. URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>

Інформаційні ресурси

1. Електронна бібліотека Державного університету «Одеська політехніка». URL: <http://opu.ua/education/e-library>
2. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: www.kmu.gov.ua
3. Конституційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/index.php>
4. Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua>.
5. Національна бібліотека України імені Ярослава Мудрого. URL: <http://nplu.org>
6. Одеська національна наукова бібліотека. URL: <http://www.odnb.odessa.ua>
7. Офіс Генерального прокурора. URL: <http://www.gp.gov.ua>
8. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua>.
9. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://www.rada.gov.ua>
10. Служба безпеки України. URL: <https://ssu.gov.ua>
11. Судова влада України. URL: <https://court.gov.ua>
12. Уповноважений Верховної ради України з прав людини. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua>
13. Центр політико-правових реформ. [URL: <http://pravo.org.ua/ua>