

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

**Сергій Степаненко,
Євгенія Фролова**

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Навчально-методичний посібник

Освітня програма підготовки здобувачів
вищої освіти другого (магістерського) рівня
в Національному університеті
«Одеська юридична академія»

2-ге видання, перероблене і доповнене

Одеса
Фенікс
2023

УДК 342.9:351/354
С79

Рекомендовано до друку
навчально-методичною радою НУ «Одеська юридична академія»
(протокол № 1 від 26 вересня 2023 року).

Автори:

Степаненко Сергій Васильович – доктор наук з державного управління, професор кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»;

Фролова Євгенія Ігорівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія».

Рецензенти:

Кормич Борис Анатолійович – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедрою морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія»;

Миколенко Олександр Іванович – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедрою адміністративного та господарського права Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова.

Степаненко С., Фролова Є.

С79 Публічне управління та адміністрування : навч.-метод. посіб.
2-ге видання, перероб. і доп. [Електронне видання] / С. Степаненко, Є. Фролова. – Одеса : Фенікс, 2023. – 110 с. – Режим доступу: ...

ISBN 978–966–928–990–2

УДК 342.9:351/354

ОПИС НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

Предметом вивчення навчальної дисципліни «Публічне управління та адміністрування» є система теоретичних, методологічних та правових засад публічного адміністрування, а також практика його реалізації, проблеми та актуальні напрямки реформування. Публічне управління та адміністрування як вагома складова змісту діяльності держави і не тільки, вивчається багатьма науками – економічними, соціологічними, політичними, юридичними тощо. Публічне управління становить галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності суб'єктів публічного адміністрування, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організація, регулювання, управління персоналом. Ефективне функціонування системи суб'єктів публічного управління та адміністрування залежить від стабільності та прогнозованості управлінських відносин між ними. Одним із напрямків нової стратегії державотворення і розвитку суспільства є формування сучасної системи публічного управління та адміністрування, здатної визначати та відстоювати суспільні інтереси. Тому значної уваги потребує вивчення сучасного стану публічного управління та адміністрування в Україні з урахуванням європейських стандартів управління. Навчальна дисципліна «Публічне управління та адміністрування» базується на узагальненому розгляді широкого кола питань публічного управління та адміністрування в Україні.

Метою вивчення навчальної дисципліни «Публічне управління та адміністрування» є набуття здобувачами вищої освіти всебічних системно-теоретичних та науково-прикладних знань щодо публічного управління та адміністрування, їх сутності та системи, правових засад, завдань та функцій, форм та методів, принципів, поглибленого розуміння управлінської діяльності у публічному секторі та процесу публічного адміністрування на різних рівнях – державному, регіональному, місце-

вому, зарубіжного досвіду публічного адміністрування; виробленні умінь практичного використання теоретичних положень публічного управління та адміністрування на практиці, зокрема, при виконанні функцій в органах публічного адміністрування.

Виходячи із мети вивчення навчальної дисципліни «Публічне управління та адміністрування» та відповідно до вимог профілю освітньо-професійної програми, здобувачі вищої освіти повинні **вміти:**

- демонструвати знання теорії, історії, новітніх напрямків розвитку публічного адміністрування;
- оцінювати та встановлювати зв'язок між сучасним станом та новітніми тенденціями розвитку теорії та практики у сфері публічного адміністрування;
- визначати сутність та тенденції реформ механізму публічного адміністрування;
- узагальнювати та доводити необхідність вирішення актуальних питань щодо організації системи публічного адміністрування, децентралізації влади, переосмислення форм і методів публічного адміністрування, участі громадян у вирішенні публічних справ, реалізації концепції електронного урядування, значення адвокації та лобіювання у публічному адмініструванні, проблем реалізації державою свого права власності, конкуренції та трансформації контролю у публічному адмініструванні, надання публічних послуг;
- демонструвати та вдосконалювати знання, розуміння та творчі здібності до формування принципово нових ідей та концепцій у сфері сучасного публічного адміністрування;
- визначати та формулювати на основі системного наукового аналізу тенденції розвитку практики публічного адміністрування;
- комбінувати та модифікувати знання у різних галузях публічного права та теорії управління і впровадити їх в вітчизняну практику публічного адміністрування.

Рівень вищої освіти	Форма навчання	Тип	Курс	Семестр	Обсяг кредитів/год
другий (магістерський) рівень	Денна	ДВВ	1	1	3,5/105

СТРУКТУРА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

Вид навантаження	год
Кількість кредитів/год	3,5 / 105
Усього годин аудиторної роботи, у т.ч.:	52
• лекційні заняття	22
• практичні заняття	30
• самостійна робота	53
Залік	-
Екзамен	+

ТЕМИ ЛЕКЦІЙНИХ ЗАНЯТЬ

Тема 1. Публічне адміністрування: теоретичні засади

1. Становлення концепції: від державного управління до публічного адміністрування.
2. Кількісні та якісні особливості «публічного».
3. Методологічний та предметно-кількісний вимір публічного управління та адміністрування.
4. Управління та адміністрування у публічній та приватній сфері: спільне та відмінне.
5. Місце категорій «публічне управління» та «публічне адміністрування» в понятійному апараті юриспруденції.

Основний зміст

1. Становлення концепції: від державного управління до публічного адміністрування

Термін «адміністрування» часто вживається як синонімічний до змістовно близьких термінів «управління» і «регулювання». Водночас, необхідним є встановлення його сутнісних особливостей, адже розширення понятійно-категоріального апарату науки зазвичай обумовлене потребою відображення в пізнавальній діяльності нового аспекту об'єктивної дійсності.

Утвердження «людиноцентриської» моделі обумовило сприйняття того, що держава має забезпечувати, обслуговувати суспільство і значно менше ним «управляти», ніж це вважалося раніше, а паралельний розвиток адміністративно-правової теорії призвів до якісного перегляду предмета і метода галузі і, як наслідок – поступового відступу від її управлінського розуміння. Саме у цьому контексті набув поширення термін «публічне адміністрування», який покликаний позначати весь комплекс суспільних відносин, регульованих адміністративним правом.

Слід відзначити, що «публічне адміністрування» відображає якісні зміни у характері виконавчо-розпорядчої, організуючої діяльності держави. І якщо воно, наприклад, визначається як діяльність публічної адміністрації із реалізації покладених на неї обов'язків та задоволення загальних публічних інтересів, то має сприйматися у контексті теорії «сервісної держави», хоча емпірична частина цієї та багатьох інших дефініцій є подібною до тлумачень державного управління.

2. Кількісні та якісні особливості «публічного»

Пізнання категорії «публічне адміністрування» вимагає встановлення сутнісного навантаження термінів «публічне» та «адміністрування», їх місця в понятійному апараті юриспруденції, зокрема – співвідношення із більш широко вживаним поняттям «державне управління». Різниця між «публічним» та «державним» міститься як в кількісній площині, так і якісній.

Перша виявляється вже на рівні етимологічних порівнянь та полягає у традиційному судженні про відносно більший обсяг публічного. Суб'єктами публічної владної діяльності є органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, організації, наділені делегованими повноваженнями, і не виключено, що й інші носії публічної влади.

Якісна відмінність публічного управління/адміністрування від державного полягає в кількох аспектах. По-перше, воно містить вказівку на основну ціннісно-цільову складову розпорядчих заходів: публічний інтерес.

По-друге, у довідниковій літературі «публічний» (від лат. *publicus* – суспільний, народний) визначається як відкритий, гласний, тобто цей термін додатково констатує необхідність інформаційної взаємодії суб'єктів владних повноважень із суспільством, що стало однією із якісних ознак адміністрування. При цьому, оперативне поширення достовірних даних про цілі та методи управлінського впливу, права громадян і порядок їх втілення має відбуватися не лише за ініціативою громадськості, як відповідь на запити її окремих представників чи організацій (вимушене інформування), але й за ініціативою владних інституцій (добровільне інформування).

3. Методологічний вимір публічного адміністрування

Узагальнюючи існуючі державно-управлінські та адміністративно-правові напрацювання, можемо виділити наступні властивості методів публічного адміністрування: 1) у них знаходять вираження публічні інтереси України; 2) методи реалізуються у процесі адміністрування, виражаючи упорядковуючий вплив публічної влади на поведінку різноманітних суб'єктів; 3) вони відображають характер взаємозв'язку між суб'єктами адміністрування та суб'єктами, на яких спрямований владний вплив; 4) отримують зовнішнє вираження через форми публічного адміністрування, забезпечуючи кожному адміністративному акту, договору (та ін.) якісно-стилістичне наповнення, не вичерпуючись повністю жодною із форм; 5) є засобом реалізації компетенції суб'єктів публічного адміністрування; 6) переважно застосовуються на засадах варіативності.

Найбільш поширеним є поділ методів адміністрування залежно від характеру їх впливу на волю і поведінку осіб (по іншому – за використовуваними мотиваційними засобами): переконання, заохочення, примус. Заслугує на особливу увагу розуміння примусу у публічному адмініструванні, так як, не все, що зазвичай відноситься до змісту адміністративного примусу (в т.ч. відповідальність), реалізується на основі примусового методу публічного адміністрування.

4. Управління та адміністрування у публічній та приватній сфері: спільне та відмінне

Організації публічного сектора відрізняються від організацій приватного сектора тим, що є відмінність між адміністративною та іншою виробничою діяльністю. Функції управління: організація, планування, керівництво, комплектація кадрами, мотивація, контроль – це види діяльності, спільні для всіх аспектів управління та адміністрування, вони репрезентують суттєві елементи управління безвідносно до будь-якого сфери суспільного життя (приватної чи публічної).

Основним ресурсним компонентом системи менеджменту публічної установи є службовець. Специфікою діяльності службовців,

що відрізняє їхню діяльність від виробничої діяльності, є складність у вимірюванні праці; різноманітність цілей; технологія роботи, коли важко виявити залежність між внеском і результатом, між витраченими ресурсами та вихідною продукцією.

Проблеми протиставлення публічної служби і прибутку, визначення результатів діяльності та правових обмежень становлять головні суттєві відмінності між публічним і приватним управлінням. Відмінності охоплюють такі питання, як системи персоналу, обмеженість прийняття управлінських рішень нормативним регулюванням, значно більше число обмежень для публічних службовців, критерії ухвалення рішень, здатність планувати свою діяльність та методи оцінки результатів діяльності. Основне ж завдання, яке стоїть перед публічним управлінцем, відмінне від завдання, яке виконує бізнес-управлінець:

- бізнесовий управлінець своєю діяльністю прямо впливає на отримання прибутку певної підприємницької одиниці;
- публічний управлінець своєю діяльністю прямо впливає на якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому.

У науці адміністративного права поширеним є розуміння публічного адміністрування як підзаконної, юридично-владної діяльності публічної адміністрації виконавчо-розпорядчого характеру, спрямовану на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Визначення є придатним і для позначення категорії «державне управління», що свідчить про близьке змістовне навантаження термінів, небезпідставність їхнього ототожнення деякими дослідниками. При такому підході, «адміністрування» стає не лише процесом реалізації, але й вироблення управлінських рішень, набуваючи цілісного завершеного характеру. Варто відрізнити поняття «вироблення управлінських рішень» від «вироблення державної політики». Лише перше охоплюється змістом адміністрування, друге ж потребує чіткого і послідовного відокремлення від нього. Адміністрування – орга-

нізаційна, виконавчо-розпорядча діяльність компетентного апарату щодо втілення державної політики, натомість вироблення останньої є принципово іншим видом суспільної активності, спрямованим на визначення загальних векторів розвитку країни та здійснюваним особами, котрі займають політичні посади і несуть політичну відповідальність.

Мають місце ще декілька підходів до пізнання адміністрування, які значно розширюють його зміст за межі управління. Перший обумовлений відступом від панування концепції управлінського владарювання, визнанням того, що власне «управління» здійснюється лише в частині суспільних відносин, регульованих нормами адміністративного права, та розширенням змісту «адміністрування» до всього предмету цієї галузі (в т.ч. і на такі, як зазначав В.Б. Авер'янов, неуправлінські сфери: застосування адміністративного примусу, розгляд скарг, розгляд індивідуальних адміністративних справ та прийняття індивідуальних актів, надання адміністративних послуг, прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб). Інший підхід подібний із широким трактуванням державного управління та зараховує до публічного адміністрування всі три сфери влади: законодавчу, виконавчу, судову та їх взаємовідносини. Він не може вважатися актуальним для вітчизняної правової системи, де утверджено конституційний принцип поділу влади, кожна із складових якої втілюється у властивій їй формі (публічне адміністрування є переважно формою виконавчої гілки).

Як уявляється, публічне адміністрування має сприйматися в обсязі всіх регульованих адміністративним правом, суспільних відносин, не обмежуючись управлінням, адже теоретичне опрацювання саме неуправлінських сфер (першочергово, сприяючого адміністрування) стало приводом до утвердження поняття «публічне адміністрування». При цьому, його слід доповнити позитивними властивостями, виведеними у межах інших позицій: якісної специфіки, констатованої у межах бачень про ототожнення об'ємної сторони адміністрування та управління; процедурності; професійності та правореалізаційної направленості, на яких наголошується в інструментальних трактуваннях адміністрування.

5. Місце категорії «публічне адміністрування» в понятійному апараті юриспруденції

У науці адміністративного права поширеним є розуміння публічного адміністрування як підзаконної, юридично-владної діяльності публічної адміністрації виконавчо-розпорядчого характеру, спрямовану на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Визначення є придатним і для позначення категорії «державне управління», що свідчить про близьке змістовне навантаження термінів, небезпідставність їхнього ототожнення деякими дослідниками. При такому підході, «адміністрування» стає не лише процесом реалізації, але й вироблення управлінських рішень, набуваючи цілісного завершеного характеру. Варто відрізнити поняття «вироблення управлінських рішень» від «вироблення державної політики». Лише перше охоплюється змістом адміністрування, друге ж потребує чіткого і послідовного відокремлення від нього. Адміністрування – організаційна, виконавчо-розпорядча діяльність компетентного апарату щодо втілення державної політики, натомість вироблення останньої є принципово іншим видом суспільної активності, спрямованим на визначення загальних векторів розвитку країни та здійснюваним особами, котрі займають політичні посади і несуть політичну відповідальність.

Мають місце ще декілька підходів до пізнання адміністрування, які значно розширюють його зміст за межі управління. Перший обумовлений відступом від панування концепції управлінського владарювання, визнанням того, що власне «управління» здійснюється лише в частині суспільних відносин, регульованих нормами адміністративного права, та розширенням змісту «адміністрування» до всього предмету цієї галузі (в т.ч. і на такі, як зазначав В.Б. Авер'янов, неуправлінські сфери: застосування адміністративного примусу, розгляд скарг, розгляд індивідуальних адміністративних справ та прийняття індивідуальних актів, надання адміністративних послуг, прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб). Інший під-

хід подібний із широким трактуванням державного управління та зараховує до публічного адміністрування всі три сфери влади: законодавчу, виконавчу, судову та їх взаємовідносини. Він не може вважатися актуальним для вітчизняної правової системи, де утверджено конституційний принцип поділу влади, кожна із складових якої втілюється у властивій їй формі (публічне адміністрування є переважно формою виконавчої гілки).

Як уявляється, публічне адміністрування має сприйматися в обсязі всіх регульованих адміністративним правом, суспільних відносин, не обмежуючись управлінням, адже теоретичне опрацювання саме неуправлінських сфер (першочергово, сприяючого адміністрування) стало приводом до утвердження поняття «публічне адміністрування». При цьому, його слід доповнити позитивними властивостями, виведеними у межах інших позицій: якісної специфіки, констатованої у межах бачень про ототожнення об'ємної сторони адміністрування та управління; процедурності; професійності та правореалізаційної направленості, на яких наголошується в інструментальних трактуваннях адміністрування.

Тема 2. Суб'єкти публічного адміністрування

1. Система та види суб'єктів публічного адміністрування.
2. Органи державної влади як суб'єкти публічного адміністрування: тенденції і проблеми динаміки.
3. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічного адміністрування.
4. Суб'єкти делегованих повноважень та закордонні суб'єкти у публічному адмініструванні.
5. Правонаступництво між суб'єктами публічного адміністрування: сутність та процедура здійснення.

Основний зміст

1. Система та види суб'єктів публічного адміністрування

Публічна влада в Україні здійснюються широким колом уповноважених на те суб'єктів, які задіяні в реалізації Конституції та зако-

нів України з метою захисту як приватних, так і публічних інтересів. Поряд з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, задіяними в реалізації публічного управління, захисті прав та охоронюваних законом інтересів громадян, повноправними учасниками адміністративно-правових відносин можуть виступати як фізичні, так і юридичні особи приватного та публічного права.

Термін «суб'єкт» використовується у юриспруденції для позначення особи, групи осіб, організації і т. ін., яким належить активна роль у певному процесі, акті; особи чи організації як носія певних прав та обов'язків. Виходячи з цього, під суб'єктами публічного слід розуміти органи, організації, окремих фізичних осіб, які наділені владними повноваженнями у відповідній сфері та здійснюють адміністрування.

Слід усвідомлювати, що саме суб'єкти публічного адміністрування або суб'єкти публічної адміністрації є одними з обов'язкових учасників адміністративно-правових відносин. Універсальний характер публічного адміністрування з одного боку, наявність державного та місцевого рівнів державної влади поряд із самостійним місцевим самоврядуванням, а також необхідність підтримання механізму «стримань та противаг влади» з іншого, зумовлюють значну кількість суб'єктів публічного адміністрування.

На сьогодні поняття публічної адміністрації не дістало офіційного закріплення. Лише у нормах КАС України для позначення носіїв адміністративних повноважень використовується поняття «суб'єкт владних повноважень» (наприклад, п. 7 ст. 4 КАС України). Так згідно із КАС України, суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, іраховуючи оновлення та перегляд змісту державного управління в межах взятого за основу правового феномену, порівняно розширюється і коло суб'єктів публічного адміністрування, висвітлення яких слід починати з найвищого рівні «публічного»:

- державні органи;
- муніципальні органи;
- закордонні владні суб'єкти;

- підприємства, установи, організації та окремі фізичні особи, що реалізують делеговані повноваження.

Вказаний перелік орієнтується на поняття суб'єкта владних повноважень (ст. 4 КАС України) із додатковим врахуванням позанаціонального адміністрування (котре, втім, не виключається офіційною дефініцією Кодексу і може трактуватись в межах закріпленого ним словосполучення «інші суб'єкти ...»). Водночас, слід мати на увазі, що деякі фахівці зараховуються до кола суб'єктів публічного адміністрування не лише суб'єктів владних повноважень, але й суб'єктів, що здійснюють «інші види адміністративної діяльності: втручальну, сприяючу, забезпечувальну» (лікарня, бібліотека, «Укроборонпром» тощо).

Розглянувши систему та види суб'єктів публічної адміністрації, необхідно звернути увагу на дві принципові особливості:

1) запропонована класифікація не є абсолютною, оскільки одні й ті самі суб'єкти у різних правовідносинах можуть набувати повноважень суб'єктів інших груп. Так, наприклад, суб'єкти владних повноважень наділені правом здійснювати не лише владні функції, а й виконувати повноваження публічного (невладного) характеру.

2) деякі суб'єкти публічної адміністрації (а саме Верховна Рада України, Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, Національна школа суддів України, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, органи суддівського самоврядування, Державна судова адміністрація України, Вища рада правосуддя, установи (заклади) публічного права, фонди публічного права, суб'єкти делегованих повноважень) не є постійними учасниками адміністративно-правових відносин й не наділені повноваженнями застосовувати усі передбачені законодавством інструменти діяльності публічної адміністрації (нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори). Ці суб'єкти вступають (залучаються) до адміністративно-правових відносин лише у разі наявності особливих приписів адміністративного законодавства. Відповідно зміст та обсяг адміністративно-правового статусу установ (закладів) публічного права, фондів публічного права, суб'єктів делегованих повноважень, передбачені нормами

адміністративного законодавства, обмежуються адміністративно-правовими відносинами, у яких ці суб'єкти перебувають.

2. Органи державної влади як суб'єкти публічного адміністрування: тенденції і проблеми динаміки

Перед вивченням даного запитання необхідно відмітити співвідношення термінів «орган державної влади» і «державний орган», адже окремі законодавчі формулювання свідчать про їх несинонімічність (наприклад, частиною 1 ст. 43 КАС України адміністративна процесуальна правоздатність визнається за: «... органами державної влади, іншими державними органами»).

Основне місце у цій групі суб'єктів публічного адміністрування займають органи виконавчої влади. Нагадаємо, що до системи органів виконавчої влади належать:

- 1) Кабінет Міністрів України;
- 2) центральні органи виконавчої влади:

а) міністерства (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»¹; Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»²; Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»³);

б) центральні органи виконавчої влади – агентства, служби, інспекції, бюро, комісії та ін.

в) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України, Адміні-

¹ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. Дата оновлення: 29.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

² Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010. Дата оновлення: 21.01.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>

³ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p>

страція Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне агентство України з питань державної служби (ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», Постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»);

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань.

Слід мати на увазі, що до критеріїв «спеціального статусу» зазвичай належать:

1) конституційний статус (наприклад, Антимонопольний комітет, Державний комітет телебачення і радіомовлення, Фонд державного майна);

б) переважне регулювання їх адміністративно-правового статусу законами, а не підзаконними актами;

в) обсяг надвідомчої компетенції;

г) особливий порядок утворення, реорганізації, ліквідації, призначення і звільнення керівників тощо.

Формальною ж підставою констатації спеціального статусу у центрального органу виконавчої влади є його чітке закріплення в законодавстві.

3) місцеві органи виконавчої влади:

а) місцеві державні адміністрації: обласні, районні місцеві державні адміністрації, місцеві державні адміністрації міст Києва та Севастополя (ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»⁴);

б) територіальні органи центрального органу виконавчої влади, які структурно не належать до місцевих державних адміністрацій.

⁴ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14/ed20200101>

До основних проблем розбудови системи органів державної влади, які є суб'єктами публічного адміністрування, можна віднести: частота оптимізаційних процесів (Державна фіскальна служба, Державна аудиторська служба); відсутність концепції реформування багатьох владних вертикалей, що призводить із часом до повернення в початковий стан (Міністерство освіти і науки, Державна реєстраційна та Державна виконавча служби); невизначеність місця національних регуляторів, які здійснюють адміністративні функції, але підпорядковані Президенту і безпідставно виключені із системи органів виконавчої влади; порушення законодавчо закріплених загальносистемних засад розбудови владних органів (Український інститут національної пам'яті; Державна служба із безпеки на транспорті, Державна служба з питань праці, що переважно здійснюють контрольні функції та мали б іменуватися «інспекція»; призначені директора Державного бюро розслідувань, що є ЦОВВ, Президентом); збереження «дуалізму виконавчої влади» на місцевому рівні тощо.

3. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічного адміністрування

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Нагадаємо, що система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Визнання владно-розпорядчої ролі місцевого самоврядування не є новацією концепції публічного адміністрування, адже така роль відмічалась і в працях, орієнтованих на засади державного управління.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Зазначимо, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

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

Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом.

При цьому, реальна діяльність муніципальної влади не обмежується лише вирішенням питань «місцевого значення», а спрямована ще й на реалізацію багатьох загальнодержавних справ на місцевому рівні. Таким чином, адміністративна практика органів місцевого самоврядування відступає від офіційних дефініцій, визначених у ст. 140 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», значно більше відповідаючи поняттю, закріпленому в Європейській хартії місцевого самоврядування: місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Різне змістовне навантаження мають словосполучення: «питання місцевого значення» та «публічні справи (що втілюються) в інтересах місцевого населення»; другим охоплюється зміст першого, а також ряд загальнодержавних питань, які втілюються муніципальними органами в інтересах громади.

4. Суб'єкти делегованих повноважень та закордонні суб'єкти у публічному адмініструванні

Публічна влада реалізується не виключно державними і муніципальними органами, але й закордонними утвореннями: іноземними,

наддержавними, міжнародними. На перший погляд може здатися, що закордонні суб'єкти не мають відношення до національної адміністративної діяльності. Проте, аналіз законодавства дозволяє виявити численні випадки, які підтверджують протилежне, та виділити серед закордонних суб'єктів: 1) органи іноземних країн; 2) міжнародні організації.

Відмітимо, що адміністрування з боку органів іноземних держав та міжнародних організацій не носить безпосереднього правового характеру. Навіть якщо розглядати нечасті випадки нормативного врегулювання взаємного визнання результатів правових процедур (наприклад, митних), все одно відомості, отримані від іншої сторони набувають юридичного значення для України після «визнання», що і являється власне юридичним фактом для конкретного випадку правозастосування.

Серед носіїв делегованих повноважень необхідно розрізняти: 1) суб'єкти публічної влади, яким делеговані повноваження інших владних суб'єктів (органами місцевого самоврядування, їх асоціації); 2) підприємства, установи, організації; 3) фізичні особи, що не являються службовцями органів публічної влади, але в певних випадках наділяються владними повноваженнями.

5. правонаступництво між суб'єктами публічного адміністрування: сутність та процедура здійснення

Процедуру передання (набуття) адміністративної компетенції від одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) до іншого іменується публічним (позапроцесуальним, адміністративним за своєю сутністю) правонаступництвом. Оскільки публічне правонаступництво можливе щодо всіх без винятку суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації), то виділяються різні його види:

1) за суб'єктом (після суб'єктів владних повноважень – юридичних осіб; після колективних суб'єктів владних повноважень без статусу юридичних осіб; після індивідуальних суб'єктів владних повноважень;

- 2) за сферою поширення (зовнішнє та внутрішнє);
- 3) за обсягом (абсолютне та часткове);
- 4) за підставою виникнення (внаслідок припинення існування суб'єкта владних повноважень; внаслідок припинення певної компетенції суб'єкта владних повноважень);
- 5) за способом закріплення (закріплене законом або підзаконним актом).

Нагальність уведення в науковий обіг і законодавство інституту публічного правонаступництва зумовлено потребою забезпечення логічного завершення виконання обов'язків конкретного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) перед фізичними (юридичними) особами, які (обов'язки) сформувалися в межах певних адміністративно-правових відносин. Саме в логічному завершенні виконання обов'язків суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) перед фізичними (юридичними) особами й полягає призначення такого правонаступництва. Слід зауважити, що законодавець певним чином нормативно закріпив необхідність виконання обов'язків суб'єктами владних повноважень (суб'єктами публічної адміністрації) перед фізичними (юридичними) особами.

Також відсутність розуміння публічного правонаступництва, його процедури ускладнює здійснення адміністративними судами правосуддя в адміністративних справах, коли відповідач – суб'єкт владних повноважень (суб'єкт публічної адміністрації), припинивши своє існування чи позбувшись частини своєї компетенції, фактично позбавляється правомочностей виконати судові рішення, яким щодо нього встановлені зобов'язання. Тож передання компетенції суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) будь-яким способом, припинення діяльності суб'єкта можуть зумовлювати ускладнення чи унеможливлення здійснення фізичними (юридичними) особами їх прав чи інтересів. Відсутність обґрунтування публічного правонаступництва в адміністративно-правовій науці й законодавстві, практиці його здійснення суб'єктами владних повноважень (суб'єктами публічної адміністрації) є невиконанням конституційних приписів про відповідальність держави та її органів перед людиною (ст. 3 Конституції України).

Отже, публічне правонаступництво – це повне або часткове передання (набуття) адміністративної компетенції одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) до іншого або внаслідок припинення первісного суб'єкта, або внаслідок повного чи часткового припинення його адміністративної компетенції; це вступ у чинні адміністративно-правові відносини нового суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) на місце суб'єкта, що або припинив своє існування, або повністю чи частково позбувся адміністративної компетенції. Слід зазначити, що засади процедури правонаступництва нормативно передбачені тільки для центральних органів виконавчої влади, а саме – Порядком здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074.⁵

Тема 3. Складові процесу публічного управління та адміністрування

1. Характеристика принципів публічного управління та адміністрування.
2. Функції публічного управління та адміністрування: поняття та види.
3. Методи публічного управління та адміністрування.
4. Рівні публічного управління та адміністрування.
5. Режими публічного управління та адміністрування.

Основний зміст

1. Характеристика принципів публічного управління та адміністрування

Головними принципами публічного адміністрування виступають:

⁵ Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. № 1074 Дата оновлення: 14.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-%D0%BF/conv>

1) верховенство права, тобто діяльність органів публічного адміністрування має здійснюватись виключно згідно із законодавчими та нормативними актами;

2) об'єктивність – максимальна безкорисливість у прийнятті адміністративних рішень, зокрема відсутність власних інтересів у різного роду справах;

3) пропорційність, тобто масштаби адміністративних рішень і способи їх реалізації мають відповідати цілям адміністрування;

4) незловживання владою – діяльність суб'єктів публічного адміністрування має здійснюватись тільки у межах, правилах і процедурах, які дозволені і чітко прописані в чинному законодавстві;

5) службова співпраця – надання допомоги різними відомствами під час підготовки адміністративних рішень;

6) ефективність – економне використання ресурсів під час прийняття рішень з адміністрування, мінімізація витрат на прийняття рішень;

7) субсидіарність – рішення суб'єктів публічного адміністрування мають реалізовуватись на тих рівнях, де їх виконання є найбільш ефективним;

8) «єдине вікно» – підготовка інформації на замовлення громадян, прийом скарг, пропозицій, відповіді на них на одному робочому місці з метою усунення непорозумінь, пов'язаних з бюрократизацією вирішення тих чи інших питань;

9) пріоритет державної політики – політика служить формою узагальнення та вираження інтересів окремих соціальних груп чи суспільства загалом;

10) зворотний зв'язок – забезпечення зворотної взаємодії органів публічного адміністрування із громадянами;

11) демократія – публічне адміністрування та управління здійснюються за згоди тих, ким управляють;

12) системний підхід – організація публічного адміністрування як системи, забезпечення її функціонування та розвитку;

13) централізм на демократичній основі – механізм делегування владних і управлінських повноважень на підставі розділення центрів влади і прийняття рішень;

14) соціальна справедливість – поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення.⁶

2. Функції публічного управління та адміністрування: поняття та види

Термін «функція» позначає роль та цільове призначення діяльності окремого суб'єкта і застосовується для окреслення особливостей будь-яких соціальних, технічних, біологічних, правових явищ.

Функції публічного адміністрування – це відносно самостійний і однорідний складовий змісту діяльності з публічного адміністрування, які відображають окремі напрями цієї діяльності, здійснюються уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання цілей і завдань публічного адміністрування. Функції публічного адміністрування є елементом правового статусу суб'єкта публічного адміністрування, що відображає зміст та цільове призначення публічного адміністрування, яке забезпечується методами управлінського впливу та має на меті задоволення публічного інтересу.

Важливо знати, що в юридичній науці немає єдиної думки з приводу видів функцій публічного адміністрування. Проте, їх можна класифікувати:

а) за змістом, характером і обсягом впливу на: *загальні, спеціальні, допоміжні*;

б) у залежності від спрямованості і місця впливу на: *соціально-орієнтовані* (вплив суб'єктів публічного адміністрування на об'єкти адміністрування) і *внутрішньо-орієнтовані* (діяльність всередині системи суб'єктів публічного адміністрування).

До загальних функцій належать:

1) організація (визначення організаційних положень, що встановлюють порядок адміністрування, регламентів, нормативів, вимог, відповідальності тощо);

⁶ Шура Н. О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://global-national.in.ua/archive/14-2016/54.pdf>

- 2) планування (визначення мети, необхідних ресурсів, способів, строків, форм і методів поетапного контролю за діями об'єкта);
- 3) прогнозування (наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив явищ і процесів);
- 4) регулювання (через нормативні акти, державний бюджет, державні контракти, податкову систему, стандарти, митні тарифи, визначення пріоритетів розвитку галузей тощо);
- 5) координація (забезпечує узгодження діяльності систем адміністрування);
- 6) контроль (спрямований на забезпечення законності, дисципліни).

Спеціальні функції характеризують особливості конкретного суб'єкта (Президента України, КМУ, місцевих державних адміністрацій тощо) чи сфери публічного адміністрування (економічна, соціально-культурна, адміністративно-політична сфери).

Допоміжні функції виокремлюються, виходячи з потреб обслуговування процесів здійснення загальних і спеціальних функцій та створення необхідних умов для нормальної діяльності керуючих суб'єктів. До них можна віднести: стратегічне та поточне планування; фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення, керування, діагностування тощо.

Найбільш практичне значення має класифікація функцій публічного адміністрування – залежно від спрямованості на соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані, якої засновано на поділові змісту діяльності з публічного адміністрування за технологічною специфікою та змістовному синтезі наявних нормативно закріплених функцій суб'єктів публічного адміністрування, перш за все, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Соціально-орієнтовані функції публічного адміністрування характеризують безпосередньо процес впливу суб'єктів публічного адміністрування на суспільні процеси. Через ці функції виявляється сутність публічного адміністрування, реалізується його призначення щодо виконання своїх обов'язків перед суспільством.

До *соціально-орієнтованих функцій* слід віднести: планування, регулювання, контроль, управління об'єктами державної та кому-

нальної власності, надання адміністративних послуг, забезпечувальну та юрисдикційну функції. Їх зміст полягає у наступному.

Предметом *планування* як соціально-орієнтованої функції публічного адміністрування є соціально-економічний, політичний розвиток України у цілому, а також розвиток окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Регулювання слід охарактеризувати як функцію публічного адміністрування, зміст якої має вираження у впливові публічної влади в особі окремих суб'єктів публічного адміністрування на суспільні відносини та зв'язки, які характеризуються високою суспільною значущістю і відсутністю дієвих механізмів саморегулювання, шляхом встановлення, відміни і коригування правил і рамок поведінки учасників зазначених відносин.

У загальному вигляді функція *контролю* у публічному адмініструванні полягає в аналізові та зіставленні фактичного стану у тій чи іншій галузі з вимогами, яких поставлено перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причин цих відхилень, а також оцінкою діяльності та доцільності саме такого шляху.

Управління об'єктами державної та комунальної власності визначається як – здійснення уповноваженими суб'єктами повноважень щодо реалізації прав держави та місцевого самоврядування як власників таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та місцевих потреб.

Надання адміністративних послуг являє собою здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, його спрямовано на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Забезпечувальна функція полягає у створенні необхідних умов для життя та діяльності громадян (наприклад, вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням населення водою, електрикою, газом; наданням інформаційних, освітніх послуг тощо).

Юрисдикційна (охоронна) функція означає, що органи публічного адміністрування наділені повноваженнями щодо застосування до юридичних та фізичних осіб заходів державного примусу.

Внутрішньо-орієнтовані функції публічного адміністрування уособлюють упорядковуючу діяльність всередині системи суб'єктів публічного адміністрування. Їхнє існування обумовлено багаторівневою і різнокомпонентною побудовою системи суб'єктів публічного адміністрування. Для публічного адміністрування необхідно не тільки визначити мету діяльності та поставити завдання щодо її досягнення, а ще й створити відповідні умови для їх виконання кожним елементом системи, встановити зв'язки між ними, забезпечити їх діяльність організаційно. Подібні завдання виконуються через внутрішньо-орієнтовані функції.

До *внутрішньо-орієнтованих* слід віднести: планування, організацію, розпорядництво, керівництво, координацію, контроль, кадровий менеджмент. Їх зміст полягає в такому.

Планування у публічному адмініструванні як внутрішньо-орієнтованої функція здійснюється щодо внутрішнього функціонування та організаційної структури суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюють свою діяльність на планових засадах.

Змістом *організаційної* функції є побудова системи суб'єктів публічного адміністрування, які в найкоротші часи та з найефективнішими затратами зусиль, здатні виконувати покладені на них завдання.

Розпорядництво являє собою оперативне регулювання владних управлінських відносин, що виникають із приводу здійснення повноважень суб'єктів публічного адміністрування, забезпечення режиму належної діяльності у формі прийняття правових актів (наказів, розпоряджень, вказівок, інструкцій, правил, інструкцій тощо).

Керівництво – це встановлення правил і нормативів діяльності та окремих дій суб'єктів публічного адміністрування. Слід сказати, що ці функції є характерними в публічному адмініструванні всередині системи суб'єктів публічного адміністрування. Назовні стосовно приватних осіб, сучасне публічне адміністрування замість розпо-

рядництва і керівництва у більшості випадків здійснює діяльність з регулювання.

Координація – забезпечення узгодженості дій у роботі суб'єктів публічного адміністрування усіх ланок, встановлення нових, збереження та удосконалення існуючих зв'язків між ними.

Основними завданнями функції *кадрового менеджменту* є відбір кадрів та їх розвиток.

Необхідно мати на увазі, що будь-яка класифікація не є абсолютною, в ній можуть існувати елементи, які в деяких випадках змикаються або перекривають один одного. Так, є функції, які мають двовекторну спрямованість та належать як до соціально-орієнтованих, так і до внутрішньо-орієнтованих (планування, контроль). До того ж кожен функцію у процесі все більш детального розгляду, зважаючи на багатогранність діяльності публічного адміністрування, можна розбити на декілька підфункцій, кожен з яких, у свою чергу, – на більш вузькі завдання тощо.

3. Методи публічного управління та адміністрування

Методи публічного адміністрування – це способи та засоби упорядковуючого впливу суб'єктів публічного адміністрування на поведінку інших (переважно нижчестоящих) уповноважених суб'єктів і приватних осіб, що покликані забезпечити відповідність їх діяльності правовим вимогам, стабільний розвиток всієї сфери суспільних відносин, захищеність та реалізацію публічних інтересів.

Узагальнюючи існуючі державно-управлінські та адміністративно-правові напрацювання, можна виокремити такі *властивості методів публічного адміністрування*:

- 1) у них знаходять вираження публічні інтереси України;
- 2) методи реалізуються у процесі адміністрування, виражаючи упорядковуючий вплив публічної влади на поведінку різноманітних суб'єктів;
- 3) вони відображають характер взаємозв'язку між суб'єктами адміністрування та суб'єктами, на яких спрямовано владний вплив;
- 4) отримують зовнішнє вираження через форми публічного адміністрування, забезпечуючи кожному адміністративному акту, до-

говору тощо якісно-стилістичне наповнення, не обмежуючись повністю жодною із форм;

5) є засобом реалізації компетенції суб'єктів публічного адміністрування;

б) застосовуються переважно на засадах варіативності.

Зміст кожного методу, як якісної сторони адміністрування, визначається за допомогою таких **ознак**:

1) характер взаємозв'язку між учасниками публічної взаємодії;
2) способи та засоби, які використовуються (можуть бути використаними) в процесі упорядковуючого впливу;

3) мотивація, якою забезпечується необхідна/бажана поведінка приватної особи або уповноваженого суб'єкта, що є підвладною стороною субординаційної або однією із сторін координаційної взаємодії.

Залежно від ступеня використання в управлінському впливові юридичної обов'язковості повноважень керуючого суб'єкта методи адміністрування поділяються на:

1) **прямі** (однозначний зобов'язальний вплив; відсутність можливості вибору варіанта активності; більш швидке та достовірне досягнення результату; виключення позитивної ініціативи; необхідність оперативного коригування; ускладнені процедури застосування). Наприклад, наказ, розпорядження, здійснення контролю та нагляду тощо;

2) **непрямі** (опосередкований вплив на волю; багатоваріативність дій та можливість розсуду; сприяння активності приватних осіб; відтермінований і не безумовно гарантований результат; не вимагають регулярного розпорядчого втручання). Наприклад, створення умов зацікавленості у виконавців, роз'яснення, заохочення, стимулювання тощо.

Поширеним є також поділ методів публічного адміністрування залежно від характеру їх впливу на волю і поведінку осіб (інакше – за використовуваними мотиваційними засобами): *переконання, заохочення, примус*.

При цьому необхідно знати, що **переконання** – це один з основних методів публічного адміністрування, який проявляється

в різних роз'яснювальних, виховних, організаційних заходах для формування волі об'єкта публічного адміністрування. До способів методу переконання зараховують:

- 1) інформаційно роз'яснювальну роботу;
- 2) індивідуальне консультування з питань, які належить до публічного адміністрування;
- 3) правове виховання;
- 4) висвітлення інформації щодо діяльності публічних інституцій.

До таких способів зараховують також постійне інформування населення щодо змін у законодавстві, індивідуальну та масово-виховну роботу, застосування заходів заохочення тощо

Заохочення – це такий спосіб впливу, який через інтереси, свідомість спрямовує волю людей на здійснення корисних, із точки зору суб'єкта публічного адміністрування, справ. Правовою основою застосування цього методу є: Закон від 16.03.2000 р. «Про державні нагороди»⁷; Укази Президента України: від 29.06.2001 р. «Про почесні звання України»⁸, від 19.02.2003 р. «Про порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України»⁹, від 14.07.2021 р. «Про встановлення відзнаки Президента України «Національна легенда України»¹⁰, від 05.08.2022 р. «Про відзнаку Президента України «За оборону України»¹¹ тощо.

У спеціальній літературі метод заохочення часто не виокремлюється як самостійний, а розкривається у межах методу перекон-

⁷ Про державні нагороди України: Закон України від 16.03.2000 р. № 1549-III. Дата оновлення: 02.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1549-14#Text>.

⁸ Про почесні звання України: Указ Президента України від 29.06.2001 р. № 476/2001. Дата оновлення: 05.07.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/476/2001#Text>.

⁹ Про Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України: Указ Президента України від 19.02.2003 р. № 138/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/138/2003#Text>.

¹⁰ Про встановлення відзнаки Президента України «Національна легенда України»: Указ Президента України від 14.07.2021 р. № 294/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294/2021#Text>.

¹¹ Про відзнаку Президента України «За оборону України»: Указ Президента України від 05.08.2022 р. № 559/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/559/2022#Text>.

нання. У той же час слід наголосити на неможливості ототожнення заохочення з переконанням, оскільки ці методи мають ряд відмінних ознак:

- 1) фактичною підставою для заохочення є заслуга або діяння, яке позитивно оцінюється суб'єктами влади;
- 2) заохочення (як одиничний акт) пов'язано з оцінкою уже здійснених дій;
- 3) заохочення персоніфіковано, воно застосовується щодо окремих індивідуальних або колективних суб'єктів;
- 4) заохочення має прояв у моральному схваленні, наділенні правами, пільгами, матеріальними цінностями та іншими благами.

Примус, як метод публічного адміністрування, характеризується своєю нормативно-правовою базою, особливостями, суб'єктами застосування і наслідками. Примус полягає в адміністративному схиленні суб'єкта до виконання прийнятого рішення незалежно від (а то й усупереч) його волі шляхом застосування до нього заходів організаційного, особистого, майнового чи психологічного тиску. Примус завжди покликаний забезпечити виконання прийнятих рішень шляхом застосування певних заходів (попереджувальних, запобіжних чи заходів юридичної відповідальності)¹².

Важливо зазначити, що адміністративно-правовий примус є одним із видів державно-правового примусу. Він характеризується тими ж ознаками, які є характерними для останнього: це правозастосовна діяльність, спрямована на охорону правопорядку, реалізується в рамках охоронних правовідносин тощо. Поряд із цим адміністративно-правовий примус має **особливості**, які притаманні тільки йому:

- 1) регулюється нормами адміністративного права, яке передбачає види, підстави, порядок їх застосування;
- 2) застосовується не тільки до індивідуальних, але й до колективних осіб;
- 3) має багато суб'єктів, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність;

¹² Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 345 с. С. 236.

4) здійснюється в рамках позаслужбового підпорядкування, за відсутності організаційного підпорядкування між сторонами.

При усвідомленні сутності адміністративно-правового примусу слід мати на увазі, що його необхідно відрізнити від примусу, передбаченого нормами адміністративного права, оскільки останній містить у собі адміністративні, дисциплінарні (наприклад, щодо державних службовців), матеріальні (наприклад, щодо військовослужбовців) санкції.

Засоби адміністративно-правового примусу можна класифікувати на види:

- 1) адміністративне попередження;
- 2) адміністративне припинення;
- 3) адміністративне стягнення.

Важливо звернути увагу на те, що в адміністративній науці немає єдиної думки з приводу деяких видів адміністративного примусу, зокрема, адміністративного попередження. Слід виокремити такий вид адміністративного примусу як адміністративне попередження, оскільки завданням примусу є, у першу чергу, попередження проступків.

4. Рівні публічного управління та адміністрування

Сутність публічного адміністрування проявляється в його особливостях, а саме:

- 1) підзаконний характер (здійснення публічного адміністрування на основі та на виконання законів та інших нормативних актів);
- 2) організуючий характер (владно-організуючий вплив на суспільні відносини і процеси з метою їх спрямування і впорядкування);
- 3) спрямованість на задоволення публічного інтересу (публічний інтерес – це важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб цінності (потреби), які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічного адміністрування);

4) систематична, безперервна діяльність, спрямована на збереження соціальної системи, її зміцнення та розвиток;

5) універсальний характер у часі та просторі, тобто здійснюється завжди й усюди, де функціонують людські колективи;

6) суб'єкти публічного адміністрування використовують наявні у них правові та фактичні можливості для застосування позасудового, тобто адміністративного примусу;

7) у віданні суб'єкти публічного адміністрування знаходиться фактична державна міць: правові, інформаційні, економічні, технічні, ідеологічні, організаційні ресурси, якими вони розпоряджаються;

8) підконтрольний характер діяльності.

Сутність публічного адміністрування також розкривається у таких його складових, як: рівні, режими, функції, методи та форми (інструменти).

Рівні публічного адміністрування відображають вертикальний поділ діяльності з публічного адміністрування залежно від обсягу повноважень по території. Виокремлюються такі рівні публічного адміністрування:

- 1) *загальнодержавний* (на всій території України);
- 2) *регіональний* (на рівні Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя);
- 3) *місцевий* (на рівні територіальної громади або села, селища, міста).

5. Режими публічного управління та адміністрування

Режим публічного адміністрування відображає особливості стилю управління, його якісні характеристики, що визначаються через дотримання принципів публічного адміністрування. Можна виокремити такі режими публічного адміністрування: авторитарний, демократичний, ліберальний, комбінований.

Авторитарний режим при прийнятті рішень характеризується жорсткою централізацією та, як правило, їх безальтернативністю. Публічна влада іде з одного управляючого центру, що складається з одного керівника або вузької групи правлячої еліти, та безвладних органів публічного адміністрування, які мають виконувати рішення та вказівки центру. Для авторитарного режиму публічно-

управлінської діяльності є характерною також сукупність засобів і прийомів, таких мотивацій управлінських дій і відносин, які постійно провокують конфлікти між публічною владою та громадянами. Мета публічно-управлінської діяльності нав'язується суспільству; вона не відображає публічних інтересів громадян.

Демократичний режим характеризується двосторонніми потоками інформації, а також контролем згори донизу та знизу догори. Контролююча діяльність є орієнтованою переважно на результат. Демократичний режим публічного адміністрування передбачає комплексне застосування різних методів адміністрування та стимулів: адміністративно-правових, економічних, соціальних, інформаційних, матеріальних і нематеріальних та інших – у рамках єдиного правового поля. Концептуальна ідея демократичного режиму: людина – мета, що визначає засоби її реалізації. Основна мотивація рішень – інтереси, цінності і цілі суспільства, людини. Демократичний спосіб прийняття та виконання рішень забезпечує інституціоналізацію конфліктів, їх регулювання і вирішення, а відповідно стимулює громадську згоду, але не конфронтацію. Суттєва особливість демократичного режиму полягає в його орієнтації на реалізацію необхідної різноманітності суспільних процесів, на блокування примусової уніфікації потреб та інтересів людей.

Ліберальний режим іноді називають стилем невтручання або мінімального втручання. Цей режим публічного адміністрування характеризується відсутністю ініціативи, постійним очікуванням вказівок керівництва, небажанням приймати на себе відповідальність за рішення та їх наслідки, коли вони є не бажаними.

Тема 4. Планування в публічному управлінні та адмініструванні

1. Планування: сутність, принципи, рівні.
2. Види та методи планування в публічному управлінні та адмініструванні.
3. Контроль виконання планів в публічному управлінні та адмініструванні: проблеми та перспективи вирішення.

Основний зміст

1. Планування: сутність, принципи, рівні

Планування – це процес попереднього визначення завдань, що належить виконати в різних за плинністю періодах часу (календарний рік, місяць, тиждень, день), їхньої черговості, строків та якості виконання.

Процеси кардинальної політичної, економічної та соціальної трансформації, що відбуваються в Україні актуалізують проблеми публічного адміністрування, зумовлюють необхідність суттєвого підвищення ефективності публічного адміністрування. Дуже важливою складовою та однією з головних умов ефективного здійснення публічного адміністрування, досягнення цілей публічної управлінської діяльності особливо в умовах обмежених ресурсів (фінансових, матеріально-технічних, інформаційних, часових та інших) є правильний розподіл цих ресурсів у просторі та часі, що реалізується, перш за все, за допомогою планування. Успішне впровадження реформ в Україні певною мірою залежить від вдосконалення системи планування у публічному адмініструванні та забезпечення стійкого зв'язку між актами планування, плановими заходами, бюджетом та виконавською дисципліною. У багатьох документах, які розробляються з метою модернізації сучасного публічного адміністрування в Україні, досить часто наголошується на необхідності удосконалення системи планування. На сьогодні залишається низка невирішених проблем та недоліків як і у правовому регулюванні так і у практичному втіленні функції планування у діяльності суб'єктів публічного адміністрування.

Планування як функція публічного адміністрування в загальному виді полягає в обґрунтуванні цілей державної управлінської діяльності і шляхів їх досягнення, на основі виявлення комплексу завдань і робіт, а також визначення ефективних методів, способів, термінів і ресурсів усіх видів, необхідних для виконання цих завдань та встановлення їх взаємозв'язку, а також форм і методів поетапного контролю за діяльністю об'єкта управління, силами якого досягається реалізація планового завдання. Метою планування є створення

системи поточних та стратегічних завдань та цілей, які визначають зміст та певний порядок дій суб'єктів державного управління. Наукова цінність планування полягає в тому, що воно дає можливість заздалегідь збалансувати вплив суспільства на соціально-економічну систему, що знаходить своє відображення в публічному адмініструванні. Планування дає можливість взаємопов'язувати всі елементи управління як цілеспрямовану систему¹³. Предметом державного планування (під предметом функції розуміється сторони, аспекти, прояви суспільної системи, на які спрямована державна управлінська діяльність¹⁴), перш за все, є соціально-економічний, політичний розвиток України в цілому, також розвиток окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць. Планування у державному управлінні здійснюється і щодо внутрішнього функціонування та організаційної структури органів державного управління, які здійснюють свою діяльність на планових засадах¹⁵.

Планування як один із напрямків діяльності щодо здійснення державного управління має державно-владний характер, здійснюється від імені держави, на підставі державно-владних повноважень, якими наділено суб'єкти державного управління для реалізації цієї функції. Специфіка певної функції державного управління відображається також і в її предметі. Предметом державного планування як соціально-орієнтованої функції державного управління (під предметом функції розуміються сторони, аспекти, прояви суспільної системи, на яких спрямовано державну управлінську діяльність, перш за все, є соціально-економічний, політичний розвиток України у цілому, а також розвиток окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць. Планування в державному управлінні здійснюється і щодо внутрішнього функціонування та

¹³ Марущак В. П. Організаційно-правове планування як наукове забезпечення адміністративної реформи / В. П. Марущак // Збірник наукових праць УАДУ. – К.: УАДУ, 1999. – В. 2. – Ч. I. – С. 147–159.

¹⁴ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. / Г. В. Атаманчук. – Изд. 2-е, доп. М.: Омега-Л., 2004. – 584 с.

¹⁵ Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.

організаційної структури органів державного управління, які здійснюють свою діяльність на планових засадах.

Отже, у найбільш загальному вигляді планування можна охарактеризувати як процес, що включає в себе розробку основних напрямків діяльності і розвитку суб'єкта, визначення потреб у ресурсах і засобах, необхідних для реалізації зазначених напрямків, а також вибір методів і способів здійснення намічених заходів. За характером управлінської діяльності й обов'язковості виконання планових задач за аналогом приватної сфери у публічному управлінні та адмініструванні розрізняють два основних типи планування: адміністративне й індикативне.

2. Види та методи планування в публічному управлінні та адмініструванні

Адміністративне планування діє в основному в межах організації, фірми і т.п. структур, спирається на створення і функціонування централізованої нормативно-правової бази діяльності всіх суб'єктів публічного адміністрування, а також на твердий контроль з обслуговування бюджетів і використання бюджетних коштів. Адміністративне планування – централізоване, директивне планування, що має обов'язковий для виконання характер.

Індикативне планування носить рекомендаційний характер. Базовим поняттям системи індикативного планування є індикатор – інтегральний показник, що кількісно визначає якісні характеристики процесу. Індикатори визначаються як параметри границь, у межах яких система, що включає організаційні механізми, технологічні зв'язки, матеріальні і фінансові потоки, може стійко функціонувати і розвиватися.

До задач планування як до процесу практичної діяльності відносяться:

- формулювання складу майбутніх планових проблем, визначення системи очікуваних небезпек або передбачуваних можливостей розвитку підприємства;

- обґрунтування висунутих стратегій, цілей і задач, що планує здійснити підприємство в майбутній період, проектування бажаного майбутнього стану підприємства;

- планування основних засобів досягнення поставлених цілей і задач, вибір або створення необхідних засобів для наближення до бажаного майбутнього;

- визначення потреби ресурсів, планування обсягів і структури необхідних ресурсів і термінів їх надходження;

- проектування впровадження розроблених планів і контроль за їх виконанням¹⁶.

Планування в державному управлінні реалізується в таких формах, як: урядові програми, концепції різноманітних напрямів суспільного розвитку і реформування, формування державного бюджету, директивні та індикативні перспективні плани, президентські послання, програми економічного і соціального розвитку, державні цільові програми тощо. Усі ці форми державного планування є нормативно врегульованими та здійснюються у встановленому порядку спеціальними суб'єктами державного управління. Як приклад, Закон України від 23 березня 2000 р. «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», який визначає правові, економічні та організаційні засади формування системи програмних документів економічного і соціального розвитку України, галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць¹⁷. Найбільший прояв функція планування має у бюджетному процесі. Бюджетне планування є першою стадією бюджетного процесу, який завершується складанням плану, в якому закріплюються кінцеві цілі у вигляді доходів та видатків, а також система та послідовність дій щодо їх реалізації. Згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р., бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються

¹⁶ Фоломкіна І. С. Адміністративний менеджмент: конспект лекцій / І. С. Фоломкіна. – Донецьк: ДонНУЕТ, 2014. – 101 с.

¹⁷ Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14/conv>

відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду¹⁸.

Слід констатувати, що на теперішній час існує низка проблем у нормативному регулюванні діяльності з державного планування, яка, з огляду на важливість цієї функції та її роль для досягнення цілей державного управління, потребує свого вирішення. Законодавчо функція державного планування не має свого визначення.

Планування у державному управлінні реалізується у таких формах як: урядові програми, концепції різноманітних напрямів суспільного розвитку і реформування, формування державного бюджету, директивні та індикативні перспективні плани, президентські послання, державні цільові програми, програми економічного і соціального розвитку тощо. Усі ці форми державного планування є нормативно врегульованими та здійснюються у встановленому порядку спеціальними суб'єктами державного управління.

3. Контроль виконання планів в публічному управлінні та адмініструванні: проблеми та перспективи вирішення

На сьогодні система державного планування України відносно регламентована на нормативно-правовому рівні і ґрунтується, насамперед, на Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»¹⁹, Бюджетному кодексі України, а також Законах України «Про Національний банк України»²⁰, «Про державні цільові програми»²¹, «Про Кабінет Міністрів України»²² та відповідних постановах КМУ.

¹⁸ Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

¹⁹ Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14/conv>

²⁰ Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14>

²¹ Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>

²² Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

Але, ці нормативно-правові акти не вирішують усіх проблем та не забезпечують створення цілісної системи державного планування. По-перше, існує невідповідність між нормативно затвердженою системою документів державного планування та документів, розроблення яких є актуальним відповідно до сучасного стану трансформації економіки. Наприклад, в існуючому нормативно-правовому регулюванні державного планування немає визначення таких документів як «концепція», «доктрина», «стратегія» та «основні засади», їх місця в системі документів державного планування, структури, механізмів реалізації. Хоча саме такі документи державного планування наразі приймаються.

Також існує неузгодженість між різними стратегічними та плановими документами. Неузгодженість полягає у невідповідності цілей, які визначаються у документах довго-, середньо- короткострокового планування, відсутності дієвого механізму їх узгодження, насамперед, у часі та у просторі, а також за ієрархічною силою. Так, Послання Президента України до Верховної Ради України (як річні, середньострокові, так і позачергові) оголошуються в різний час (не раніше березня-квітня) і поряд з розгорнутим аналізом соціально-економічної ситуації містять завдання поточного року. Крім того, оскільки на цей момент стратегічні урядові документи річного циклу вже затверджені та знаходяться у процесі реалізації, може постати питання невідповідності завдань, визначених Президентом України, політиці, яка впроваджується, та передбаченому затвердженим державним бюджетом розподілу фінансових ресурсів.

Враховуючи, що предметом державного планування, перш за все, є економічний та соціальний розвиток країни загалом та діяльність у цих напрямках суб'єктів державного управління, таке планування через свою суспільну значимість має бути дієвим механізмом, для чого – чітко нормативно регламентованим. Система стратегічних та поточних планів повинна бути взаємоузгодженою, із чітким зазначенням юридичного статусу цих документів, порядком виконання, а головне – передбачати певні політичні та юридичні наслідки за їх невиконання. Виконання актів планування пряму залежить від їх узгодженості з бюджетом, так би мовити забезпечення головними

ресурсами – фінансовими. Досить часто складається ситуація, коли в актах державного планування визначаються певні завдання, які не мають фінансового підґрунтя для їх реалізації. З іншого боку, документи з державного планування нерідко визначають такі цілі та напрямки, які насправді не відповідають сучасним вимогам розвитку країни, передусім щодо спрямування бюджетних ресурсів держави на досягнення таких цілей. Отже, формування системи державного планування, яке є однією з функцій державного управління, на сьогодні не має цілісного характеру. Вона має базуватися на чіткому визначенні документів державного стратегічного планування, повноважень та відповідальності його учасників, визначенні напрямів та процедур взаємоузгодження, впорядкуванні послідовності етапів здійснення від розробки стратегії до виконання конкретних державних програм, що, в кінцевому плані, має забезпечити цілісність такої системи, а отже її результативність.

Ще однією проблемою, що постає в процесі реалізації функції державного планування є проблема низької якості планувальних документів, що дезорієнтують суспільство стосовно цілей, шляхів і способів розвитку. Хоча Україна не відчуває дефіциту планів та програм, мало з них відповідають цілям, на досягнення яких вони спрямовані. Наразі відсутній єдиний понятійний апарат державного планування, тому «цілі, напрями, пріоритети, завдання, проблеми» як категорії не мають єдиного загальноприйнятого визначення та розуміння. Кожний розробник програм вкладає своє розуміння у ці категорії, своє розуміння різниці між ціллю та завданням, між напрямом та пріоритетом, між проблемою та її причиною тощо. Внаслідок невизначеності сенсу цих понять порушуються логічні зв'язки, підпорядкованість та узгодженість між ними. Одні й ті самі цілі мігрують із документа в документ та із року в рік з тією різницею, що у різних документах вони посідають різні ієрархічні позиції в переліку пріоритетів або завдань та відрізняються за редакційним викладенням (наприклад, ціль може виступати як пріоритет, напрям чи завдання у наступних документах)²³.

²³ Рекомендації щодо стратегічного планування економічного і соціального розвитку України на довгострокову перспективу [Підготовлено в рамках Проекту «Прискорення прогресу в досягненні Цілей розвитку тисячоліття в Україні» (Acceleration of

Більшість ухвалених актів державного планування не містять конкретних заходів і завдань, обсягів фінансування, і що теж дуже важливе – оцінки можливих результатів їх реалізації, що унеможлиблює об'єктивний аналіз перебігу виконання й оцінки їхньої ефективності, а також відсутності відповідальності за прийняття неефективних управлінських рішень. Відтак існує недостатнє методологічне забезпечення оцінки концепцій і проектів програм, експертних перевірок виконання програм і загалом системного методологічного підходу – від ініціювання програм до завершення їх реалізації. Також суттєвою вадою є відсутність практики (досвіду) залучення громадськості або певних зацікавлених груп до процесу державного планування і контролю за його виконанням. Недооцінка ролі громадськості (зацікавлених груп) і нехтування її інтересами призводить до зниження ефективності ухвалених рішень, і у свою чергу до слабкості демократичних інститутів і зворотних зв'язків у контурі «влада-суспільство»²⁴.

Щодо методів державного планування, влучною вважається думка про те, що впровадження переважно індикативних методів у сучасних умовах України уявляється передчасним з причини, насамперед, ослаблення контролю за використанням бюджетних коштів. Досягнення у цій сфері у країнах, що розвиваються, та й в окремих розвинутих країнах, свідчать про більшу принадність на нинішньому етапі розвитку нашої країни балансу програмно-цільових методів планування і планово-договірних методів державного регулювання. Але державне планування не повинне стати наскрізним, тотальним. Його принципами мають бути достатність ступеню державного втручання, а також стимулювання ділової активності низових ланок. Воно має бути директивним – для державних органів та установ, договірним – для підрядників державних програм і планів та індикативним – для усіх інших суб'єктів суспільства²⁵.

MDGs progress in Ukraine) Програми Розвитку ООН в Україні] – Київ, 2012. – 17 с. – Режим доступу:

²⁴ Вдосконалення системи стратегічних програмних документів як основи бюджетного планування: Біла книга. – Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України, 2006. – <http://icps.com.ua/pub/files/45/14/White%2007%20-%20MinEcon%20U.pdf>

²⁵ Сунгуровський М. Програмно-цільова хвороба [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=789

Тема 5. Контроль та регулювання в публічному управлінні та адмініструванні

1. Поняття та види контролю в публічному управлінні та адмініструванні.
2. Основні напрямки трансформації контролю у публічному управлінні та адмініструванні.
3. Контролюючі суб'єкти у публічному адмініструванні: поєднання державного і громадського контролю.
4. Сутність та перспективи правового регулювання контролю.
5. Характеристика регулювання як складової змісту публічного управління та адміністрування.

Основний зміст

1. Поняття та види контролю в публічному управлінні та адмініструванні

Поняття «контроль» у праві відображає дотримання законності у конкретно визначених суспільних відносинах з конкретно визначеним їх складом. Ефективність здійснення контролю опосередковує якість публічного адміністрування. Контроль у широкому розумінні можна визначити як діяльність щодо забезпечення відповідності стану керованого суб'єкта закону та відповідності функціонування суб'єктів права закону.

Метою здійснення контролю суб'єктами публічної адміністрації є:

- а) набуття об'єктивної інформації щодо стану дотримання законності у сфері публічного адміністрування;
- б) дослідження набутої інформації на предмет виявлення і припинення фактів порушень чинного законодавства, встановлення причин та умов, що сприяють їх вчиненню;
- в) порівняння досягнутих результатів із попередніми та очікуваними;
- г) недопущення нових порушень і шкідливих наслідків у правозастовчій сфері;
- д) виявлення осіб, винних у порушенні належного стану публічного адміністрування.

Контроль як *функція* публічного адміністрування дозволяє своєчасно виявити та ліквідувати фактори, що заважають ефективному здійсненню публічного адміністрування, унеможливаючи забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності. Будь-який вид діяльності, що здійснюється суб'єктом публічного адміністрування є неможливим без застосування контролю.

До **ознак** контролю як функції публічного адміністрування за-рахувати такі:

1) публічний характер, що забезпечується здійсненням контролю від імені та в інтересах держави на підстан застосування державно-владних повноважень, яким наділено суб'єктів публічної адміністрації законом;

2) законність, що виражено у нормативному закріпленні правомочності суб'єктів публічної адміністрації здійснювати діяльність, змістом якої є контроль;

3) об'єктивність, що має прояв у незалежності та неупередженості суб'єктів публічної адміністрації при здійсненні діяльності, якої спрямовано на досягнення контролю;

4) всесторонність, яка забезпечується здійсненням оцінки за діяльністю контрольованого суб'єкта з позиції законності, доцільності, ефективності;

5) забезпечення можливістю втручання контролюючого суб'єкта в діяльність контрольованого тощо.

Метою контролю є виявлення помилок у процесі управління, їх своєчасне виправлення і недопущення повторення, а також забезпечення відповідності між поставленими цілями та фактичними діями учасників адміністративного права.

Слід виокремити такі види контрольної діяльності суб'єктів публічного адміністрування у залежності від обраного критерію для класифікації:

– від суб'єкта здійснення: а) державний контроль; б) муніципальний контроль;

– від об'єкта контролю: а) контроль за дотриманням прав і свобод людини та громадянина; б) контроль за наданням адміні-

стративних послуг; в) контроль за здійсненням публічного адміністрування об'єктами державної та комунальної власності;

– *від характеру зв'язків між контролюючим суб'єктом та підконтрольним*: а) зовнішній контроль, який здійснюється організаційно незалежним суб'єктом публічної влади щодо прямо непідпорядкованого йому суб'єкта; б) внутрішній контроль, який здійснюється в межах організаційної підпорядкованості суб'єктів, що здійснюють контроль, і суб'єктів, щодо яких здійснюється контроль. Суб'єкти зовнішнього контролю контролюють реалізацію публічною адміністрацією функцій відповідно до чинного законодавства. Щодо суб'єктів внутрішнього контролю, то його спрямовано на визначення міри дотримання службової дисципліни і законності всередині органів або структурних підрозділів публічної адміністрації (суб'єкти: керівники органів або структурних підрозділів, а також органи або структурні підрозділи, яких наділено спеціальною компетенцією щодо здійснення контролю дотримання законності і правопорядку у межах окремого органу публічної адміністрації);

– *від специфіки суспільних відносин, щодо яких здійснюється контроль*: а) екологічний контроль; б) фінансовий контроль; в) митний контроль; г) контроль за застосуванням законодавства про запобігання та протидію корупції; д) санітарно-епідеміологічний контроль; ж архітектурно-будівельний контроль тощо;

– *від тривалості контролю*: а) постійний; б) періодичний; в) разовий;

– *від стадії діяльності, що підлягає контролю*: а) попередній контроль; б) поточний контроль; в) наступний контроль.

Будь-який вид контрольної діяльності суб'єктів публічного адміністрування, одночасно можна класифікувати у залежності від різних критеріїв градації (напр., архітектурно-будівельний контроль може бути: державним, періодичним, наступним контролем).

2. Основні напрямки трансформації контролю у публічному управлінні та адмініструванні

В умовах децентралізації та деконцентрації влади, розвитку громадянського суспільства, зменшення державного сектору еко-

номіки та переходу до ринкових відносин зростає роль контролю як засобу забезпечення законності та дисципліни, функції компетентних органів, юридичного процесу. Передання повноважень природно потребує контролю за тими, хто їх отримав; звільнення з-під безпосереднього господарського управління – за об'єктом, який набув самостійності. Тому відповідні процеси, що відбувалися в незалежній Україні, не нівелювали значення контролю, а призвели до оновлення його сутності (зниження каральної направленості, спрямування на запобігання порушенням, покращення положення підконтрольних).

Виникнення нових суб'єктів (громадські та міжнародні організації, преса), об'єктів (приватні особи, яким делеговані управлінські повноваження) та предметів (дотримання норм права щодо доступу до публічної інформації, захисту персональних даних) контролю зумовлює постійний науковий інтерес до цієї категорії. Наразі він посилюється ще й проведенням нового етапу адміністративної реформи.

3. Контролюючі суб'єкти у публічному адмініструванні: поєднання державного і громадського контролю

З огляду на багатогранність контрольної діяльності у змісті публічного адміністрування, цілком закономірно, що й система контролю чи суб'єктів є також досить багатогранною і складною. Ці суб'єкти мають різну організаційну форму та різне правове становище у системі органів публічної влади²⁶.

На рівні органів виконавчої влади контроль трансформується у функцію, яка може бути основною діяльністю чи бути лише елементом більш широкої діяльності. Провідне місце серед них належить центральним органам, для яких контроль є основною функцією щодо невідпорядкованих в адміністративному порядку державних органів і організацій. Деякі з них мають право приймати у межах своєї компетенції обов'язкові для міністерств, відомств, підприємств і організа-

²⁶ Блокур Є. І. Щодо змісту контролю як соціально-орієнтованої функції публічного адміністрування. *Правове життя сучасної України*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Одеса: "Гельветика", 2018. С. 248–251.

цій акти, давати обов'язкові для виконання вказівки (Антимонопольний комітет України, Державна служба статистики тощо).

Згідно з принципом побудови системи центральних органів виконавчої влади за функціональним критерієм, передбаченим Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», здійснення певних напрямків виконавчо-розпорядчої діяльності було розмежовано серед певними видами центральних органів виконавчої влади. Серед основних видів діяльності як структуроутворюючий фактор виокремлюється й контрольно-наглядова діяльність. Відповідно, центральні органи виконавчої влади, діяльність яких у більшості своїй становить здійснення контролю чи нагляду (критерій переважності, а не виключності), створюються у вигляді інспекцій.

Потреба в ефективному громадському контролі діяльності публічної влади існувала завжди, проте зі зменшенням суспільної довіри до інституцій влади зворотно пропорційно зростає й вимога громадянського суспільства до їх контролю. Це є природною тенденцією сучасного розвитку демократичних країн світу.

Загалом контроль публічної влади з боку громадянського суспільства передбачає таке: встановлення меж для державних інституцій через контроль над виконанням їхніх повноважень; можливість впливу народу на державно-владні інституції; забезпечення легітимності державної влади шляхом зростання довіри до неї, оскільки громадськість переконується у відкритості й прозорості влади. Разом із тим окремі досягнення громадського контролю в підвищенні ефективності функціонування публічної адміністрації не вирішують системної проблеми забезпечення громадського контролю.

Так, в Україні не відбувається інституалізації та закріплення інструментів громадського контролю як важливого елемента в системі державного управління. Натомість спостерігається процес поступового вихолощення або формалізації вже наявних інструментів громадського контролю. Також однією з ключових проблем реалізації контролю громадян над публічною владою є відсутність відповідного законодавчого регулювання на рівні спеціального закону. Адже не вироблено єдиного розуміння змісту й поняття контролю

громадян над публічною владою, а в різних законопроектах уживаються такі терміни, як «народний контроль», «публічний контроль», «громадський контроль», «громадянський контроль», «суспільний контроль»²⁷.

4. Сутність та перспективи правового регулювання контролю

Правове регулювання контролю в Україні відбувається за допомогою значної кількості нормативно-правових, часто підзаконних, актів, котрі стосуються окремих його видів або органів. Це породжує протиріччя, дублювання та неефективність заходів забезпечення дисципліни, коли кількість суб'єктів контролю не гарантує якості функціонування об'єктів. Тому існує потреба створення закону, що закріпив би загальні засади в даній сфері: принципи; види; способи здійснення контролю; систему органів та правила їх взаємодії; основні вимоги до процедури (права і обов'язки об'єктів та обсяг повноважень суб'єктів, стадії, наслідки недотримання процедурних норм, способи оскарження та ін.). У ньому має втілитись відхід від контролю як засобу покарання. Першочергова спрямованість не на виявлення правопорушення і притягнення до відповідальності, а на отримання достовірної інформації про стан об'єкта, приведення його у відповідність із встановленими вимогами, усунення причин і умов протиправних діянь.

Такий вектор не є досягненням сьогодення. Радянські адміністративісти теж називали схожі вимоги, однак ті не знаходили практичного втілення. Декларативність демократичних перетворень властива і сучасному державному управлінню. Трансформація контролю на явище сприяння стане реальною, якщо відобразиться не тільки в принципах, а і в конкретних нормативних приписах щодо його здійснення. Наприклад, доцільно перейти від кількості накладених стягнень як основного статистичного показника результативності до кількості виконаних розпоряджень про усунення причин відхи-

²⁷ Хамходера О. П. Сутність та перспективи правового регулювання контролю: підходи в публічному праві. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 2. URL: http://www.vru.gov.ua/visnyk_archive/14

лень від правових вимог або коефіцієнту повторюваності порушень на об'єктах, котрі вже перевірялись.

Зміст управлінської функції державного контролю також потребує надання йому превентивного характеру, доповнення державного контролю самоконтролем об'єктів управління. Слід погодитися також із думкою вчених щодо доречності виокремлення у змісті контролю діяльності із надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті. Про неї часто забувають, ототожнюючи контроль суто з «викривальною» функцією, а контролюючі органи – з репресивними, нехтуючи тим, що метою контролю є не тільки та не стільки викриття недоліків, скільки виправлення помилок у роботі підконтрольної структури, поновлення законності та дисципліни.

Багато науковців виокремлюють проблемним моментом цієї функції – відсутність законодавчого акта присвяченого державному контролю, або ж державному контролю у сфері виконавчої влади, в якому в загальному вигляді вирішуються найважливіші питання контролю у сфері виконавчої влади. Прийняття законів, які регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів передбачено пунктом 9 Перехідних положень Конституції України. Це може бути: Закон «Про державний контроль в Україні» або із вужчою сферою застосування – Закон «Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб». Законодавчі акти із значною спеціалізацією контролю, на наш погляд, матимуть низьку ефективність без нормативного встановлення основних положень системи, до якої такий належить. Вважаємо прийняття закону на кшталт «Про державний контроль в Україні», з огляду на різноманітність та специфічність державного контролю у різних сферах суспільного життя не матиме бажаного результату. Проте прийняття Закону «Про громадський контроль», про що висловлюється думка в науковій літературі, вважається нагальною потребою українського суспільства.

5. Характеристика регулювання як складової змісту публічного управління та адміністрування

Регулювання – явище багатогранне і багатопланове, і в залежності від того, на якому рівні та стосовно чого воно розглядається, воно може бути охарактеризоване і як форма чи вид діяльності, і як принцип, і як функція.

Незважаючи на те, що термін регулювання широко використовується як у науковій літературі так і в нормативно-правових актах, зміст його до сих пір залишається недостатньо визначеним. Ключовим моментом з наукової точки зору при розгляді регулювання постає питання щодо його співвідношення із публічним управлінням. Узагальнення поглядів, що сформувалися в науці стосовно співвідношення публічного управління та регулювання, дали змогу запропонувати таку класифікацію основних концепцій: 1) регулювання є більш широким поняттям, ніж публічне управління; 2) регулювання є різновидом публічного управління; 3) регулювання та публічне управління розглядаються як тотожні за своїм значенням та сутністю, відрізняючись лише ступенем впливу на керовані суб'єкти; 4) регулювання виступає функцією публічного управління; 5) можливий розгляд регулювання в різних аспектах, наприклад, і як функцію публічного управління, і як метод тощо.

Хотілося б зауважити, що в загальній теорії управління встановлено, що регулювання – це функція управління, яка забезпечує рівновагу стану інституційних утворень²⁸, відповідно і у публічному управлінні має місце виділення функції регулювання.

Регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Причому регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно. Саме тому регулювання інколи ототожнюють з використанням непрямих (економічних, заохочувальних, стимулюючих) методів управлінсько-

²⁸ Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: [підруч.] / за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 694 с.

го впливу. Підтримуючи думку про те, що до методів публічного управління відносяться не тільки адміністративні методи, а й економічні або методи непрямого впливу, виділення регулювання як одного із напрямків здійснення публічного управління вбачається можливим. Причому регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, і тому регулювання зрештою неможливе без публічного управління.

Отже, регулювання – це правова категорія, яка має власне змістове навантаження, що визначене функціональним призначенням. Таким чином, вважаємо, якщо врахувати, що публічне управління за своєю правовою сутністю є регулятивною діяльністю і може характеризувати регулювання як невід'ємний елемент публічної управлінської діяльності, одну із соціально-організаційних функцій публічного управління. З таких позицій сутність *регулювання* полягає в упорядкуванні, спрямуванні руху і розвитку, підпорядкуванні процесів і явищ певному порядку, у встановленні певної взаємодії елементів й створенні умов нормальної діяльності. В такому трактуванні регулювання близьке до управління, що є природним і зрозумілим, адже частина не може відображати основні ознаки цілого. Проте важко погодитися з висновками про те, що має місце повний збіг ознак регулювання та управління.

Для кращого розуміння змісту діяльності із регулювання як функції публічного управління необхідно зазначити методи, засоби державного регулювання. До основних методів регулювання відносять: нормативно-правові; фінансово-економічні; адміністративні; організаційні; науково-методичні та інформаційно-освітні. Засобами державного регулювання є: державне замовлення; державне завдання; ліцензування; патентування; квотування; сертифікація; стандартизація; застосування нормативів та лімітів; встановлення державних фіксованих цін (тарифів); встановлення граничних рівнів цін (тарифів); встановлення граничних відхилень від державних фіксованих цін (тарифів); надання інвестиційних пільг; надання податкових та інших пільг; надання дотацій та компенсацій; надання цільових інновацій та субсидій

Тема 6. Керівництво, розпорядництво та управління кадрами публічної служби у публічному управлінні та адмініструванні

1. Характеристика керівництва та розпорядництва як функцій публічного управління та адміністрування.
2. Лідерство та ситуаційне лідерство у публічному управлінні та адмініструванні.
3. Управління кадрами публічної служби: поняття та практика застосування.

Основний зміст

1. Характеристика керівництва та розпорядництва як функцій публічного управління та адміністрування

Розпорядництво являє собою оперативне регулювання управлінських відносин, що виникають із приводу здійснення повноважень органів публічного адміністрування і посадових обов'язків, забезпечення режиму належної діяльності публічного адміністрування у формі прийняття адміністративних актів (правових актів управління: наказів, розпоряджень, вказівок, інструкцій, правил, інструкцій тощо). Розпорядництво у вузькому сенсі – це дача поточних вказівок керівними публічними службовцями (посадовими особами).

Керівництво – це встановлення правил і нормативів діяльності та окремих дій державних органів (державних службовців, посадових осіб), керованих об'єктів²⁹. Слід сказати, що ці функції є характерними в публічній управлінській діяльності всередині системи суб'єктів публічного управління. Назовні стосовно керованої системи, сучасне публічне управління замість розпорядництва і керівництва у більшості випадків здійснює діяльність з регулювання.

2. Лідерство та ситуаційне лідерство у публічному управлінні та адмініструванні

Лідерство можна розглядати як здатність особи, завдяки особистим якостям, здійснювати вплив на поведінку окремих осіб із ме-

²⁹ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова – К.: Факт, 2003.– 384 с.

тою зосередження зусиль на досягненні поставленої мети³⁰. Основою лідерства в публічному управлінні можна вважати специфічний тип відносин управління. Багато людей доводить, що лідерство ототожнюють із зв'язаними з людиною відносинами між лідером і його послідовниками. Науковці виділяють три основні теоретичні підходи до розуміння лідерства³¹:

- Синтетичний підхід розглядає лідерство як процес організації міжособистих відносин у групі, а лідера – як суб'єкта управління усім процесом. Лідерство, за цією теорією, вважається суспільною груповою діяльністю.

- Харизматичний підхід стверджує, що лідером може стати людина, яка має певний набір особистих якостей і здатна організувати інших до високопродуктивної праці. Ставлення до харизматичного лідера засновано на вірі в нього, шануванні, а діяльність людини-виконавця формується під впливом харизми лідера. Такими здібностями володіють деякі харизматичні лідери, які втілення цінностей групи ставлять вище власних інтересів і здатні трансформувати власні цінності в загально-групові інтереси.

Вченими проводилися окремі спроби визначити розумові, фізичні та індивідуальні риси різних лідерів. Проте їм не вдалося сформувати певного набору якостей. Разом із тим, було встановлено, що деякі є обов'язковими для лідера: високі розумові здібності, широкі громадські інтереси і зрілість. Ситуаційний підхід доводить, що лідерами стають люди не тільки в силу своєї особистості, скільки завдяки різним ситуаційним факторам і відповідності взаємозв'язку між лідером і ситуацією. Даний підхід доводить, що в керівництві вирішальну роль можуть грати ситуаційні фактори, які містять потреби та особисті якості підлеглих, характер завдання, наявність інформації.

В умовах реформування політичної системи відбувається розвиток специфічного стилю публічного та державного лідерства, що увібрав у себе колишні політичні традиції, засновані на вітчизняних

³⁰ Мескон М Основы менеджмента: пер с англ. / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М.: Дело, 2000–704 с.

³¹ Завадський І.С Менеджмент: Management: у 3 т. – Т. 1; 3-е вид, доп / М. Завадський. – К.: Вид-во Європ. ун-ту – 2001–542 с.

уявленнях населення, і нові демократичні риси – ініціативу, прагнення до перетворень, ведення самостійного політичного курсу. Дані особливості відбилися й на управлінській діяльності публічних лідерів. Насамперед, окрім професійних і управлінських якостей, притаманних публічному лідеру, має значення й потенціал самої особистості. Зараз, замість hard skills («хардскілз», англ. hard skills – «тверді навички»), на перше місце виходить soft skills («софтскілз», англ. soft skills «м'які навички» або «гнучкі навички»). Лідер на публічному поприщі стає головною людиною, та починає працювати принцип «роби, як я», замість «роби, як я говорю». Лідерство у сфері публічного управління потребує спрямованості на людські відносини. Публічний лідер є фахівцем у галузі неформальних відносин, володарем розвиненого соціального інтелекту та методів мотивації, авторитетом досвідченої команди. Це підвищить якість надання послуг органами публічного управління в Україні.

3. Управління кадрами публічної служби: поняття та практика застосування

Управління кадрами публічної служби є внутрішньо-орієнтованою функцією публічного управління та адміністрування (функція управління кадрами або управління публічною службою, управління людськими ресурсами, кадровий менеджмент, тощо).

Успіх та ефективність публічного управління залежать не тільки від правильно сформованих задач, дієвої структурної побудови органів публічного управління, визначення провідних напрямків публічної управлінської діяльності, прийнятих рішень та обґрунтованих дій із їх реалізації, але й значною мірою від людей, які втілюють у життя такі задачі та управлінські рішення. Насамперед, публічне управління в Україні здійснюється у своїй більшості публічними службовцями. На публічних службовців покладено основний масив роботи із втілення державної та місцевої політики, реалізації законів, надання адміністративних послуг та реалізації інших функцій. Тому немаловажною вбачається й увага до результативності їх праці. Важливим є не просто виконання покладених на них обов'язків, але

й досягнення ідей соціальної держави, «держави для людей», тобто коли в осіб, що йдуть на державну службу, є не лише перспективне професійне майбутнє, але й усвідомлення їх соціальної ролі як публічних службовців.

Головними факторами реалізації цієї функції мають бути професійно-особистісний розвиток через кар'єрне зростання та професійна мотивація публічних службовців. Публічна служба має стати реципієнтом технологій сучасного менеджменту, не применшуючи при цьому властивих особливостей цієї діяльності.

Об'єктом цієї функції безпосередньо є публічна служба, що покликана виконувати завдання і функції держави, а конкретніше, як зазначалося, людський ресурс публічної служби – публічні службовці. Питання ж політичного управління розстановки кадрів лежать у дещо іншій площині і не охоплюються заданою функцією. На основі загальнотеоретичних уявлень про кадровий менеджмент виокремлюють такі його складові як кадрова політика та кадрова стратегія. У рамках публічної управлінської діяльності, кадрова політика здійснюється стратегічними й оперативними системами управління. Реалізацією кадрової політики є безпосередня кадрова робота, що полягає у залученні та підготовці кадрів, підтримці сприятливих умов праці.

Основними завданнями кадрової роботи є: відбір кадрів та його розвиток. Розвиток персоналу, у свою чергу, містить у собі: управління кар'єрою, мотивацію, адаптацію, оплату праці, навчання, підвищення кваліфікації, роботу з кадровим резервом. Кадрова стратегія має своїм завданням підвищення престижу державної служби та сприяння забезпеченню розвитку цього інституту, зважаючи на об'єктивні потреби українського сучасного суспільства.

Необхідно зазначити, що світовий досвід управління людськими ресурсами в публічному секторі набуває таких *ознак*:

- 1) добір персоналу на основі професійних заслуг, знань і досвіду;
- 2) запровадження заходів, що забезпечили б відповідність персоналу публічної служби демографічному складові суспільства, упровадження політики «позитивної дискримінації», що забезпечує

призначення жінок на керівні посади та додержання прав національних меншин;

3) визнання необхідності існування правил та інституційної пам'яті;

4) зосередженість на дієвості, впливовості та результатах роботи служби: публічна служба, яка прогнозує нові проблеми й ефективно реагує на них, не може дозволити собі утримувати «зайвих» людей;

5) заохочення лояльності та розширення бази підзвітності;

6) нове формулювання цінностей та етики публічної служби: в ідеальній бюрократичній системі посадовець є об'єктивним агентом, що не має цінностей, віддає свою освіту, навички, вміння і досвід у розпорядження суспільства та не вимагає жодних винагород, окрім передбачених законом;

7) інвестування у розвиток людських ресурсів: за минулих років навчання та розвиток спроможності персоналу розглядалися як розкіш, а на теперішній час їх вважають невіддільними передумовами ефективного управління людськими ресурсами в публічному секторі³².

Отже, *управління кадрами* є управлінською дією органів публічної влади, їх керівників, працівників кадрових служб, спрямовану на пошук, оцінку, відбір, професійний розвиток персоналу, його мотивацію і стимулювання до виконання задач, що стоять перед організацією.

Управління кадрами одночасно виступає як система організацій, як процес і як структура.

Управління кадрами публічної служби переслідує наступні головні *ціль*:

– формування високого професіоналізму і культури управлінських процесів, досягнення укомплектованості всіх ділянок трудової діяльності кваліфікованими, активно діючими працівниками;

³² Світовий досвід управління людськими ресурсами // Бюрократ.– 2009.– № 17/18 (94–95). – С. 1–5.

– максимально ефективного використання інтелектуально-кадрового потенціалу органів публічного управління, його збереження і примноження;

– створення сприятливих умов і гарантій для прояву кожним працівником своїх здібностей, реалізації позитивних інтересів і особистих планів, всемірне стимулювання його професійного зростання і службового просування, підвищення ефективності трудової діяльності.

Тема 7. Сучасні механізми прийняття управлінських рішень

1. Сутність та класифікація управлінських рішень. Фактори, що впливають на їх прийняття.
2. Моделі та підходи до прийняття управлінських рішень.
3. Методи прийняття управлінських рішень у публічній сфері: існуюча практика та пропозиції удосконалення.

Основний зміст

1. Сутність та класифікація управлінських рішень. Фактори, що впливають на їх прийняття

Управлінське рішення – це результат вибору суб'єктом публічного управління найкращої альтернативи, спрямованої на розв'язання певної управлінської проблеми. Основна мета управлінського рішення – забезпечити координуючий вплив на об'єкт управління для досягнення цілей організації.

На рівні публічного управління процес прийняття рішень набуває особливої актуальності, оскільки від їх своєчасності та обґрунтованості залежить не тільки ефективність функціонування окремого органу влади, реалізації державної та муніципальної політики в окремій сфері чи галузі, а також добробут громадян.

Управлінські рішення слід розглядати у трьох аспектах:

1) вид діяльності, яка відбувається в керуючій системі й пов'язана з підготовкою, знаходженням, вибором та прийняттям певних варіантів дій (в цьому аспекті управлінські рішення – вид роботи в апараті управління, певний етап процесу управління);

2) варіант впливу керуючої системи на керовану (в такому розумінні управлінське рішення являє собою опис передбачуваного впливу керуючої системи на керовану);

3) організаційно-практична діяльність керівника у керованій системі.

Публічно-управлінське рішення – це управлінське рішення, що приймається органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовою особою, або іншим уповноваженим суб'єктом з метою визначення і реалізації публічних цілей, стратегій, політики, функцій держави, вирішення інших проблем публічного рівня.

Таким чином, основними *ознаками* публічно-управлінських рішень є:

- прийняття суб'єктами публічного управління;
- спрямованість на вирішення проблем державного та місцевого рівня;
- належність до публічно-управлінських відносин;
- оформлення у вигляді нормативних актів, адміністративних договорів, адміністративних актів, зокрема, політичних рішень (доктрин, стратегій, концепцій), програмно-цілевих документів (програм, проектів, сценаріїв, планів), організаційно-розпорядчих рішень (розпоряджень, доручень тощо);
- формування на їх основі публічно-управлінських впливів;
- обов'язковість для виконання всіма передбаченими в них особами, підприємствами, організаціями, установами, органами публічної влади;
- першочерговість забезпечення необхідними публічним ресурсами.

Прийняття управлінських рішень охоплює створення вибору для зміни певного існуючого стану, вибір однієї альтернативи з кількох можливих, мобілізацію організаційних та індивідуальних ресурсів на виконання рішення і діяльність, спрямовану на досягнення бажаного результату.

Таким чином, управлінське рішення являє собою соціальний акт, підготовлений на основі аналізу альтернатив і прийнятої у вста-

новленому порядку оцінки, що має директивне значення, який містить постановку цілей і обґрунтування засобів їх реалізації та організовує практичну діяльність суб'єктів і об'єктів управління, спрямовану на досягнення намічених цілей.

Основні *вимоги* до управлінських рішень:

- *наукова обґрунтованість* – передбачає розробку рішень з урахуванням об'єктивних закономірностей розвитку об'єкта управління, які знаходять своє відображення у технічних, економічних, організаційних та інших аспектах діяльності об'єкта управління. Застосування наукового підходу дозволяє керівникові з вищим ступенем об'єктивності оцінювати проблемну ситуацію, враховувати наявні ресурси та обмеження, формулювати та аналізувати варіанти рішень, вибирати серед них найбільш оптимальне та передбачати його можливі наслідки. Знання теорії прийняття рішень – це професійна компетентність кожного керівника;

- *цілеспрямованість* – зумовлена самим змістом управління і передбачає, що кожне управлінське рішення повинне мати мету, чітко пов'язану із стратегічними планами розвитку об'єкта управління;

- *кількісна визначеність управлінського рішення* – передбачає встановлення виражених у кількісних показниках результатів реалізації розроблюваного рішення. Результати, які не мають кількісного вимірювання, мають бути охарактеризовані якісно;

- *дотримання правових норм, на яких базується діяльність усіх служб системи управління* – передбачає, що будь-яке управлінське рішення повинне впливати з цих норм, не порушувати їх, та виходити з компетенції структурного підрозділу, апарату управління чи посадової особи;

- *оптимальність* – зумовлює потребу вибору такого варіанта рішення, який відповідав би економічному критерію ефективності діяльності: максимум результату при мінімумі витрат;

- *своєчасності рішень* – передбачає прийняття управлінських рішень у момент виникнення проблеми, порушень, відхилень в об'єкті управління. Своєчасність рішення також пов'язана з дотриманням строків підготовки, доведення до виконавців та дієвий контроль виконання;

– *комплексність управлінського рішення* – передбачає врахування усіх найважливіших взаємозв'язків та взаємозалежностей діяльності організації;

– *повнота оформлення управлінського рішення* – форма його викладу повинна виключати непорозуміння або двоїстість у розумінні завдань, поставлених перед виконавцями, давати можливість контролювати хід його виконання, вносити корективи, що зумовлюється рішення. Рішення слід формулювати чітко та лаконічно. Разом з конкретними завданнями, діями з реалізації рішення слід вказувати: конкретні способи та засоби виконання дій; строки виконання, склад виконавців, що відповідають за їх реалізацію; порядок взаємодії виконавців;

– *необхідні ресурси*;

– *форми контролю та обліку проміжних і кінцевих результатів*;

– *перелік та зміст документів, які відображають хід виконання рішення тощо.*

2. Моделі та підходи до прийняття управлінських рішень

Управлінські рішення відрізняються різноманітністю форм і змісту. Тому використовують різні ознаки для їх групування та класифікації, виділяючи як загальні, так і особливі риси, притаманні окремим видам рішень.

Управлінські рішення класифікують за такими основними ознаками:

– *за цілями*: стратегічні; тактичні; оперативні;

– *за періодом дії*: довгострокові; середньострокові; короткострокові;

– *за функціональним змістом*: організуючі; координуючі; активізуючі; регулюючі; контролюючі, мобілізуючі;

– *за масштабом виконання*: загальні (глобальні); спеціальні (локальні);

– *за умовами прийняття та ймовірністю результатів*: в умовах визначеності; в умовах ризику; в умовах невизначеності.

– *за ступеню повторювальності*: традиційні; нетрадиційні;

- за методом розробки: формалізовані; неформалізовані;
- за характером рішення: інтуїтивні; рішення, засновані на досвіді; раціональні;
- за формою (способом) прийняття: одноосібні; колегіальні; колективні.

На процес прийняття управлінських рішень впливає безліч *факторів*. Найважливішими з них є:

- ступінь ризику – завжди існує імовірність прийняття неправильного рішення, яке може несприятливо впливати на організацію. Ризик – фактор, який менеджери враховують свідомо або підсвідомо при прийнятті рішення, оскільки він пов'язаний із зростанням відповідальності;
- час, відведений для прийняття рішення – на практиці більшість керівників не мають можливості проаналізувати усі можливі альтернативи, відчуваючи дефіцит часу;
- політика організації – враховується суб'єктивний фактор при прийнятті рішення (статус, влада, легкість виконання тощо);
- ступінь підтримки керівника колективом – якщо порозуміння і підтримки інших керівників і підлеглих не вистачає, то проблему слід усувати за рахунок своїх особистих рис, які повинні сприяти виконанню прийнятих рішень;
- особисті якості керівника – один з найбільш важливих факторів. До них відносять досвід, професійний рівень, психічні та психологічні особливості, організаторські здібності тощо.

3. Методи прийняття управлінських рішень у публічній сфері: існуюча практика та пропозиції удосконалення

Прийняття управлінських рішень – усвідомлений творчий процес вибору однієї або декількох альтернатив з наявних або потенційно можливих варіантів дій, спрямованих на досягнення цілей підприємства. Процес прийняття управлінського рішення складається з 4-х етапів:

1. Діагностика проблеми (виявлення проблемної ситуації, збір і обробка інформації, аналіз проблемної ситуації).

2. Розробка управлінського рішення (постановка завдання, формулювання критеріїв і обмежень, розробка альтернативних варіантів рішень).

3. Прийняття управлінського рішення (оцінка альтернатив, вибір найбільш оптимального рішення, затвердження й оформлення рішення).

4. Реалізація управлінського рішення (організація виконання рішення, контроль заходів щодо реалізації рішення, оцінка вирішення проблеми).

Для того щоб управлінське рішення було ефективним, при прийнятті рішення необхідно враховувати наступні фактори:

1. Ієрархія у прийнятті рішень – делегування повноважень щодо прийняття рішень ближче до того рівня, на якому є більше необхідної інформації і який безпосередньо бере участь у реалізації прийнятого рішення.

2. Використання цільових міжфункціональних груп, до складу яких запрошують працівників з різних підрозділів і різних підприємств.

3. Використання прямих горизонтальних зв'язків під час прийняття рішень. У цьому випадку (особливо на початковій стадії процесу прийняття рішень) інформацію збирають і обробляють без звернення до керівництва вищого рівня. Такий підхід сприяє прийняттю рішень у стислий термін, підвищенню відповідальності за виконання прийнятих рішень.

4. Централізація керівництва припускає, що процес ухвалення рішення може знаходитися під керівництвом одного (загального) керівника. У цьому випадку формується ієрархія у прийнятті рішень, тобто кожен керівник нижчого рівня вирішує свої проблеми (приймає рішення) зі своїм безпосереднім керівником, а не з керівником вищого рівня, минаючи свого безпосереднього керівника.

Рішення, засноване на судженнях, – це вибір, обумовлений знаннями і накопиченим досвідом керівника.

Рациональне рішення не залежить від минулого досвіду, обґрунтовується за допомогою об'єктивного аналітичного процесу, ґрунтується на розрахунках і результатах всебічного аналізу.

У зв'язку з цим, спектр методів, що застосовуються для розробки альтернатив управлінських рішень, їх оцінки і вибору найбільш оптимального рішення досить широкий: неформальні методи (евристичні), колективні методи (метод «мозкового штурму», метод 635, метод Дельфі та ін.), кількісні методи (лінійне моделювання, математичне програмування, імовірнісні і статистичні моделі, теорія ігор, імітаційні моделі і т.д.), якісні методи (експертні оцінки, метод сценаріїв, проблемно-орієнтованих таблиць і т.д.), графічні методи (метод «дерева рішень» і ін.).

У залежності від умов розробки і реалізації управлінських рішень можуть використовуватися різні форми їх розробки: закон, указ, наказ, розпорядження, вказівка, акт, протокол, інструкція, договір, угода, план, контракт, оферта, акцепт, положення, правила, модель.

Тема 8. Механізми впливу на публічних службовців як складова публічного управління та адміністрування: сучасність та перспективи

1. Способи впливу на публічних службовців. Мотивація та мотиви.
2. Форми мотивування публічних службовців.
3. Фактори демотивації та їх запобігання.

Основний зміст

1. Способи впливу на публічних службовців. Мотивація та мотиви

Мотив – психологічна потреба людини одержати, досягнути, здобути щось суб'єктивно важливе та цінне для неї. Мотиватор – інструмент, засіб, за допомогою якого керівник може зробити приємним життя свого підлеглого шляхом реалізації його мотивів. Мотиви працівників різні. Одні хочуть отримати соціальний статус, інші – кар'єрне зростання, безпечні умови праці, високу та/або стабільну заробітну плату, соціальний захист та безпеку, підвищення свого фахового рівня, цікаву та нову роботу... Протягом життя мотиви можуть змінюватись і тоді керівнику необхідно шукати все нові мотиви.

Отже, мотивація працівників є безперервним процесом і має свій алгоритм застосування.

Мотивація – це процес спонукання людини або групи людей до досягнення цілей організації і включає в себе мотиви, інтереси, потреби, захоплення, мотиваційні установки або диспозиції, ідеали. У широкому розумінні мотивація іноді визначається як детермінація поведінки взагалі. Мотивація є дієвим інструментом управління персоналом підприємства за умов, що політика мотивації є науково обґрунтованою з урахуванням дії факторів внутрішнього та зовнішнього середовища функціонування підприємства. Виділяють адміністративну, економічну, моральну та матеріальну мотивацію. Адміністративна враховує виконання працівником наказів, команд адміністрації, при цьому використовуються заохочувальні заходи (матеріальна винагорода, посадове підвищення, подяки, поліпшення умов праці тощо) або санкції за порушення вимог (стягнення, догана, переведення на нижчу посаду, звільнення). Економічна мотивація полягає у застосуванні економічних стимулів, до яких відносять такі заходи: виплату зарплати, участь в розподілі прибутків.

Суть внутрішньої (моральної) мотивації – отримати визнання інших людей, яких вони поважають, почути схвальні слова. Для задоволення власних цілей працівник прагне відчувати себе цінним та корисним для підприємства.

Дослідження показує, що *матеріальна* мотивація діяльності службовця залежить від дії чинників, зокрема: а) рівня заробітної плати та перспектив її зростання; б) залежності рівня оплати праці від її результатів; в) обґрунтованості диференціації заробітної плати на підприємстві; г) структури особистого доходу працівника та його родини; д) матеріального забезпечення наявних грошових доходів.

Головними важелями мотивації виступають стимули і мотиви. Під *стимулом* розуміють матеріальну винагороду визначеної форми. На відміну від стимулу *мотив* є внутрішньою спонукальною силою: бажання, потяг, орієнтація. Стимул стає мотивом, коли його усвідомлює людина.

У кожного працівника управлінського апарату мотиваційна основа є індивідуальною й зумовлюється рядом факторів: рівнем до-

бробуту, соціальним статусом, кваліфікацією, посадою, ціннісною орієнтацією тощо.

Система мотивів і стимулів праці має опиратись на певну нормативно-правову базу. Публічний службовець повинен знати, які вимоги ставляться перед ним, яка буде винагорода при їх отриманні і які санкції будуть застосовуватися у випадку невиконання вимог. Стимулювання праці ефективне тільки у тому випадку, коли органи управління уміють добиватися і підтримувати той рівень роботи, за який платять. Ціль стимулювання – не взагалі спонукати публічного службовця працювати, а зацікавити його працювати краще, продуктивніше.

Високий професіоналізм публічних службовців складається із спеціальних знань, умінь і навичок, із реалізації кращих особистих рис, у тому числі моральних, із найбільш повного використання їх професійно-творчого потенціалу. Компетентність – це ступінь професійного досвіду, властивий кадрам управління в рамках конкретної посади.

Компетентність публічного службовця – певний рівень його інтелектуального, психологічного та функціонального стану, який відображає конкретні сфери професійної діяльності та зумовлює у своїй єдності якісну визначеність професіонала. Це також наявність глибоких фахових знань у певній галузі чи сфері діяльності, уміння аналізувати та прогнозувати розвиток ситуацій та використовувати здобуті на практиці знання щодо вирішення певних проблем, а також правомочність вирішувати їх, уповноваженість відати певними справами.

Мотивація праці публічних службовців формується до початку професійної трудової діяльності, шляхом засвоєння ними цінностей і норм трудової моралі та етики, а також через особисту участь у трудовій діяльності, в сім'ї та школі. В цей час закладаються основи ставлення до праці як цінності і формується система цінностей самої праці, розвиваються трудові якості особистості: працелюбство, відповідальність, дисциплінованість, ініціативність. Для формування трудової мотивації найбільшу значущість має характер засвоєння трудових норм і цінностей, які в майбутньому визначають її спосіб життя.

2. *Форми мотивування публічних службовців*

У мотивуванні працівників державних службовців значну роль відіграють такі види економічного стимулювання, як різні форми і системи заробітної плати, додаткові виплати і пільги, надбавки, доплати і премії.

У той же час, серед форм мотивації публічних службовців виділяють такі:

- заробітна плата, що відповідає посадовому окладу;
- система матеріальних пільг службовців;
- нематеріальні пільги і привілеї (надання відгулів, додаткових відпусток та ін.);
- заходи, що підвищують інтерес до праці, самостійність і відповідальність службовця, стимулюють підвищення його кваліфікації;
- створення сприятливої соціальної атмосфери, усунення різних бар'єрів між службовцями й апаратом управління;
- моральне заохочення службовців;
- просування по службі шляхом присвоєння чергового рангу та зайняття вищої посади. Варто зазначити, що класифікація службовців за категоріями та рангами чітко закріплена у Законі України «Про державну службу» 2015 р.

Недавня реформа державної служби, в результаті якої змінилися умови вступу на державну службу, зробила її не такою доступною широкому колу громадян. Це, в певній мірі, сприяло зростанню її рейтингу. І відповідно, вплинуло на збільшення кількості охочих потрапити на державну службу. Спробуємо узагальнити основні мотиви щодо зайняття посади державної служби.

Чи не основними чинниками, які мотивують на вибір особою місця роботи (служби), є розмір заробітної плати і так званий «соціальний пакет».

Частиною першою першою статті 7 «Про державну службу» передбачено право державного службовця, зокрема, на оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу.

Тобто за державну службу, державні службовці, як і решта працівників, отримують заробітну плату. Заробітна плата державного службовця складається з:

- 1) посадового окладу;
- 2) надбавки за вислугу років;
- 3) надбавки за ранг державного службовця;
- 4) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього працівника;
- 5) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою;
- 6) премії (у разі встановлення).

Зауважимо, що виплати державному службовцю за додаткове навантаження можливі лише у разі: наявності посади, працівник, за якою тимчасово відсутній, або вакантної посади, виконання обов'язків за однією з вищевказаних посад; відповідного рішення керівника державної служби за поданням безпосереднього керівника державного службовця.

Також залежно від особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу державним службовцям можуть встановлюватися премії: за результатами щорічного оцінювання службової діяльності; місячна або квартальна премія. Варто наголосити, що премії державним службовцям можуть встановлюватися у межах наявних коштів на оплату праці (фонду преміювання), передбачених у кошторисі (тобто не є обов'язковими) і лише керівником державної служби.

3. Фактори демотивації та їх запобігання

Фактори демотивації. Головними факторами, які знижують мотивацію публічних авних службовців працювати якнайкраще є такі:

1. Немає чіткого і дієвого механізму проходження публічної служби, функціонування різних компонентів (елементів) процесу просування по службі.
2. Практика формального направлення публічного службовця на навчання, підвищення кваліфікації.
3. Проблема престижу звання «пблiчний службовець» і підвищення соціального статусу. Невирішення цієї ситуації сприяє переходу висококваліфікованих та молодих професіоналів, які здатні впроваджувати в життя реформи, до інших сфер роботи.

4. Використання оцінювання результатів службової діяльності державних та публічних службовців загалом з метою їх звільнення.

Тема 9. Культура та етика спілкування у публічному адмініструванні

1. Специфіка культури та етики у публічному адмініструванні.
2. Принципи етичної поведінки державних службовців.
3. Відповідальність публічних службовців за порушення правил професійної етики.
4. Порушення норм культури та етики невідною стороною публічної взаємодії: способи протидії та правові наслідки.

Основний зміст

1. Специфіка культури та етики у публічному адмініструванні

Соціальна природа публічної служби, визначення її як соціального інституту, покликаного забезпечувати реалізацію цілей та функцій держави, вимагає формування її позитивної оцінки як певного образу державної влади взагалі. Це зумовлено тим, що негативне сприйняття державних службовців символізує для населення відповідне ставлення до держави, формує недовіру до неї, викликає такі деструктивні явища, як соціальна дезінтеграція, фрустрація та апатія. З іншого боку, образ кожного конкретного державного службовця, що виникає у процесі реалізації ним своїх професійних обов'язків, є важливою оцінкою суспільством його професійної діяльності, свого роду суб'єктивним виміром професійності та компетентності.

Найбільш цілісно така суспільна оцінка професійної діяльності державних службовців виражається через категорії іміджу, престижу, авторитету, репутації. Визначаючи імідж службовця як відображення суспільної оцінки його професійності, нас передусім цікавить його образ як особистості та професіонала, тобто: особи уповноваженої на виконання функцій держави. Разом з тим індивідуальний образ кожного конкретного державного службовця несе на собі відбиток загального корпоративного іміджу державної служби, яку він уособлює.

Діяльність службовців має бути спрямована на формування їх позитивної оцінки в суспільній свідомості, яка полягає у широких інформаційних кампаніях щодо висвітлення діяльності органів державної влади, роз'яснювальній роботі серед населення щодо компетенції та повноважень органів державної влади, тобто цілеспрямованій плановій роботі з формування відповідних суспільних оцінок. Крім того, безпосередні контакти громадян з представниками влади є суб'єктивним підґрунтям формування оцінного судження про органи державної влади та їх представників – державних службовців, а формування позитивного іміджу останніх визначається, у першу чергу, їх професійною діяльністю та особистісними якостями. Саме тому важливу роль відіграє діяльність службовців, спрямована на підвищення їх професіоналізму та розширення професійної компетенції.

2. Принципи етичної поведінки державних службовців

Державні службовці у своїй діяльності керуються принципами етики державної служби, а саме: 1) служіння державі і суспільству; 2) гідної поведінки; 3) доброчесності; 4) політичної нейтральності; 5) прозорості і підзвітності; 6) сумлінності.

Служіння державі і суспільству передбачає: 1) чесне служіння і вірність державі; 2) забезпечення державних інтересів під час виконання завдань та функцій держави; 3) сприяння реалізації прав та законних інтересів людини і громадянина; 4) формування позитивного іміджу держави.

Гідна поведінка передбачає: 1) повагу до гідності інших осіб; 2) ввічливість та дотримання високої культури спілкування; 3) доброзичливість і запобігання виникненню конфліктів у стосунках з громадянами; 4) недопущення, у тому числі поза державною службою, дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Доброчесність передбачає: 1) спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами; 2) неприпустимість використання державного майна в особистих цілях;

3) недопущення наявності конфлікту між публічними і особистими інтересами; 4) нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, установлених законом; 5) недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій.

Політична нейтральність передбачає: 1) недопущення впливу політичних інтересів на дії та рішення державного службовця; 2) відмову від публічної демонстрації політичних поглядів і симпатій; 3) дотримання вимог стосовно обмежень щодо політичної діяльності, встановлених законом стосовно окремих категорій державних службовців; 4) уникнення використання символіки політичних партій під час виконання державним службовцем своїх обов'язків; 5) забезпечення прозорості у відносинах з особами, що виконують політичні функції.

Прозорість і підзвітність передбачає: 1) відкритість та доступність інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України.

Сумлінність передбачає: 1) добросовісне, чесне та професійне виконання державним службовцем своїх обов'язків, виявлення ініціативи і творчих здібностей; 2) постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності та удосконалення організації службової діяльності; 3) недопущення ухилення від прийняття рішень та відповідальність за свої дії та рішення.

3. Відповідальність публічних службовців за порушення правил професійної етики

В п. 11 Правил етичної поведінки державних службовців закріплено, що за їх порушення державні службовці несуть дисциплінарну відповідальність відповідно до закону. Закон України «Про державну службу» визначає порушення правил етики поведінки дисциплінарним проступком, за вчинення якого може бути застосоване дисциплінарне стягнення у вигляді попередження про неповну службову відповідність; звільнення за вказані порушення (навіть вчинені повторно) не передбачено.

Водночас, слід виділити інші дисциплінарні проступки, об'єктивна сторона яких може полягати у порушенні етичних вимог, за що передбачаються й інші види стягнень: дії, що шкодять авторитету державної служби (догана, а при повторності – попередження про неповну службову відповідність); невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця, що є водночас вимогою етичної поведінки (попередження про неповну службову відповідність); вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу (звільнення).

4. Порушення норм культури та етики невідною стороною публічної взаємодії: способи протидії та правові наслідки

Якщо виходити із аналогії правових наслідків неетичної поведінки суб'єкта владних повноважень, то можемо відмітити, що:

1) Процедурні наслідки неетичної поведінки приватної особи (наприклад у вигляді відмови у розгляді звернення) практично не передбачаються. Відповідно до ст. 26 ЗУ «Про звернення громадян» подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством; однак, така відповідальність не встановлена. Відмовити у розгляді, виходячи зі змісту ст. 8 закону також не можна.

2) Адміністративна відповідальність для приватних осіб за неетичну поведінку (неповагу, образи) стосовно окремих службовців передбачена (ст. 185–3 – 185–9 КУпАП). Інші ж службовці можуть звернутися за захистом лише при наявності у діях приватної особи ознак «звичайних» проступків, в першу чергу – дрібного хуліганства (нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян – ст. 173 КУпАП).

Тема 10. Конкуренція в публічному управлінні та адмініструванні

1. Поняття «конкуренції» та підстави її прояву в публічному адмініструванні.
2. Позитивні та негативні наслідки конкуренції в середині однієї публічної адміністрації. Способи забезпечення «здорової конкуренції».
3. Конкуренція між публічними адміністраціями та приватними структурами, що надають публічні послуги.

Основний зміст

1. Поняття «конкуренції» та підстави її прояву в публічному адмініструванні

Конкуренція – це суперництво між людьми, підприємствами, організаціями, територіями, які зацікавлені в досягненні однієї цілі. Існують дві основні групи методів конкуренції: цінові і нецінові. Цінова конкуренція являє собою суперництво підприємств за витяг додаткових прибутків на основі зменшення витрат від реалізації товарів, зниження цін на товари без зміни асортименту та якості. Нецінова конкуренція включає: зміну властивостей товарів; додання продукції зовсім нових якостей; удосконалення послуг, що супроводжують товар (демонстрація, установка, гарантійний ремонт). В умовах сучасної конкуренції спостерігається перевага нецінових методів над ціновими, а стосовно конкуренції в публічному адміністрування, то нецінові методи тут є однозначно домінуючими. Видами конкуренції, що виокремлюються в економіці та можуть бути спеціалізовані до публічного адміністрування є:

Функціональна – виникає внаслідок того, що одну й ту саму потребу можна задовольнити по-різному, тобто за рахунок широти і глибини асортименту однієї групи товарів.

Видова – випуск аналогічних товарів різними фірмами, або однією фірмою, але різного оформлення (тут важливим є образ фірми – торгова марка, знак).

Предметна – між аналогічними товарами різних фірм.

Цінова – найпростіший вид, коли ринок захоплюється зниженням ціни товару.

Прихована цінова – коли продукція вищої якості продається за ціною продукції конкуруючої фірми. Сюди ж відносяться зниження ціни споживання – збільшення економічності, довговічності, витрат експлуатації, розширення комплексу послуг.

Недобросовісна (незаконна) – імітація товарів відомих престижних фірм, таємна картельна угода для встановлення прихованої монополії тощо.

Окрім передостаннього, всі види приведені види конкуренції можна спостерігати і в публічному адміністрування, особливо при наданні публічних послуг. Підставами конкуренції в публічному адмініструванні зазвичай є: дублювання повноважень, нечіткість визначення компетенції, законодавчо закріплені преференції за певні показники роботи.

2. Позитивні та негативні наслідки конкуренції в середині однієї публічної адміністрації. Способи забезпечення «здорової конкуренції»

Конкуренція має в собі одночасно як позитивні, так і негативні моменти.

Позитивні моменти конкуренції:

Конкуренція сприяє розвитку науково-технологічного прогресу, постійно примушує службовців застосовувати новітні управлінські технології, раціонально використовувати ресурси, тим самим вона сприяє вимиванню управлінських неефективних структур, неякісних процедур, застарілих локальних приписів, тобто сприяє природному відбору.

Внутрішня конкуренція забезпечує чутливе реагування на зміни громадянському суспільстві, тягне за собою зниження організаційних витрат адміністрування, внаслідок чого усуваються зайві розпорядчі процеси та знижуються «ціни», що вигідно всім, у т.ч. і громадянам (які можуть отримати необхідні їм послуги із зниженням адміністративного збору або як мінімум – строку їх надання).

Конкуренція вирівнює норму завантаженості та забезпечує справедливий розподіл прибутковості (через премії та ін.).

Негативні наслідки внутрішньої конкуренції органічно притаманні службово-кар'єрному механізму і виникають внаслідок стихії та анархії, що закономірно створюються структурою приватних інтересів, а також внаслідок неповного володіння інформацією, нечіткості процедурних приписів, суб'єктивним елементом в оцінці результатів діяльності державних службовців.

Негативні моменти конкуренції:

- Надмірна нестабільність служби може створювати умови для непрофесіоналізму, організаційні перерви у роботі публічної адміністрації.

- Конкуренція призводить до збільшення диференціації доходів серед службовців і створює умови для несправедливого розподілу (що носить елемент суб'єктивності). Намагання внести справедливості у такий розподіл знижує ефективність роботи кар'єрного механізму.

Способами забезпечення «здорової» внутрішньої конкуренції є: процедурність стимуляційних заходів, справедливості заохочень та стягнень, перспектива кар'єрного зростання, заохочення результатів робочих груп тощо.

3. Конкуренція між публічними адміністраціями та приватними структурами, що надають публічні послуги

Присутність горизонтальної складової – різних державних, недержавних та громадських інституцій з різних галузей економіки та суспільного життя, груп незалежних експертів, громадських та міжнародних організацій, представників бізнесових кіл, що конкурують за доступ до ресурсів, цільових груп політики, дає змогу визначити цілі, засоби оцінювання та впровадження публічної політики, що будуть відповідати суспільним потребам та державним інтересам. Перетворення системи, здійснення публічної політики в Україні повинні привести до формування нової системи управління суспільним життям, яка буде залучати до її процесу тих ключових гравців, які утворюють горизонтальну складову. Це означатиме відмову від прямого

адміністрування характерного для нашої системи державного управління та появи елементів публічної політики. Прикладам розглядуваної конкуренції може бути конкуренція серед державних і приватних нотаріусів (та серед останніх); конкуренція між органами державної влади та місцевого самоврядування у наданні публічних послуг, зокрема адміністративних; конкуренція серед державних реєстраторів; конкуренція між приватними і державними виконавцями тощо.

Тема 11. Управління конфліктами у публічному управлінні та адмініструванні

1. Поняття конфлікту та його типи.
2. Причини виникнення та наслідки конфліктів у публічному управлінні та адмініструванні.
3. Способи управління конфліктами.
4. Поняття про конфліктогени.

Основний зміст

1. Поняття конфлікту та його типи

Для публічного службовця конфлікт є однією з головних проблем, як і для будь-якого управлінця, оскільки його наслідки можуть бути самі непередбачувані і постійно дестабілізують збудовану систему публічного управління. Тому однією з функцій кадрового менеджменту є уміння запобігати виникненню конфліктних ситуацій, згладжувати їх наслідки, вирішувати суперечки, уміння привести людей до співпраці.

Конфлікт – це відкрите зіткнення сторін, думок, сил, пов'язане з відмінністю уявлень про цілі, шляхи і методи їх досягнення, про характер завдань і способи їх рішення. Конфлікт – відсутність згоди між двома і більш сторонами, які можуть бути конкретними особами або групами осіб. Кожна сторона робить все, щоб була прийнята її точка зору або мета, і заважає іншій стороні робити те ж саме.

В теорії управління виділяють такі типи конфлікту:

1. Внутрішньоособовий конфлікт. Цей тип конфлікту може приймати різні форми, з них найбільш поширена форма ролевого конфлікту, коли одній людині пред'являються суперечливі вимоги з при-

воду того, яким повинні бути результат його роботи не узгоджується з особистими потребами або цінностями.

2. *Міжособовий конфлікт* може виявлятися як зіткнення осіб. Люди з різними поглядами і цінностями іноді не в змозі знайти порозуміння один з одним.

3. *Конфлікт між особою і групою*. Між окремою особою і групою може виникнути конфлікт, якщо особа займе позицію, що відрізняється від позицій групи.

4. *Міжгруповий конфлікт*. Організації складаються з безлічі формальних і неформальних груп. Навіть у самих кращих організаціях між такими групами можуть виникнути конфлікти.

2. *Причини виникнення та наслідки конфліктів у публічному управлінні та адмініструванні*

До причин виникнення конфліктів у публічному управлінні та адмініструванні можна віднести:

1. *Обмеженість ресурсів*. При розподілі обмежених ресурсів ступінь взаємозалежності різко збільшується і будь-які відмінності цілей окремих груп стають очевиднішими. Необхідність ділити ресурси майже неминуче веде до різних видів конфлікту.

2. *Структура системи заохочень*. Конфлікт може виникнути в тих випадках, коли система заохочень передбачає винагороду результативності кожної окремої групи або особи, а не результативності всієї організації як єдиного цілого.

3. *Відмінності в цілях*. У міру поглиблення спеціалізації окремих підрозділів організації вони часто починають переслідувати різні цілі. Такі різні цілі окремих підрозділів однієї і тієї ж організації можуть породити різні очікування у членів кожного підрозділу.

4. *Взаємозалежність завдань*. Можливість конфлікту існує скрізь, де одна людина або група залежать у виконанні завдань від іншої людини або групи.

5. *Відмінності в уявленнях і цінностях*. Уявлення про ситуацію залежить від бажання досягнення певної мети. Замість того, щоб об'єктивно оцінити ситуацію, люди можуть розглядати тільки ті по-

гляди, альтернативи і аспекти ситуації, які, на їх думку, сприятливі для групи або особистих потреб.

6. Відмінності в сприйнятті. Окремими групами, що входять до складу організації, по-різному сприймають складові реальної діяльності під впливом багатьох чинників, що може привести до виникнення конфлікту.

7. Відмінності в манері поведінки і життєвому досвіді. Відмінності в поведінці на основі досвіду також можуть збільшити можливість виникнення конфлікту через стереотипність поглядів заснованих на досвіді.

8. Незадовільні комунікації. Погана передача інформації може бути як причиною, так і наслідком конфлікту.

9. Різні тимчасові горизонти. Тимчасові перспективи і недолік часу надає вплив на пріоритети і ієрархію цілей, що переслідуються різними особами і групами.

10. Залежність менеджерів від знань фахівців. Оскільки управління часто не володіють технічними знаннями, необхідними для успішного керівництва своїми підрозділами, вони вимушені залежати від фахівців.

Наслідки конфлікту.

Наслідки конфлікту можна умовно розділити на функціональні (позитивні за своєю природою) і дисфункціональні (негативні).

Функціональні наслідки. Можливі декілька функціональних наслідків конфлікту. Одне з них полягає в тому, що проблема може бути вирішена таким шляхом, який прийнятний для всіх сторін, і в результаті люди більше відчуватимуть свою причетність до вирішення цієї проблеми. Інший функціональний наслідок полягає в тому, що сторони будуть більше розташовані до співпраці, а не до антагонізму в майбутніх конфліктних ситуаціях. Через конфлікти члени групи можуть пропрацювати проблеми у виконання ще до того, як рішення почне виконуватися.

Дисфункціональні наслідки. Якщо конфліктом не управляли або управляли неефективно, то можуть утворитися наступні дисфункціональні наслідки, тобто умови, що заважають досягненню

мети: незадоволеність, поганий стан духу, зростання текучості кадрів і зниження продуктивності; менший ступінь співпраці в майбутньому; збільшення ворожості між конфліктуючими сторонами у міру зменшення взаємодії і спілкування тощо.

3. Способи управління конфліктами

Існує декілька ефективних способів управління конфліктами, яких можна розділити на дві категорії:

- а) структурні
- б) міжособові.

До структурних методів відносяться: роз'яснення вимог до роботи; координаційні і інтеграційні механізми; загальноорганізаційні комплексні цілі (суперординарні цілі); структура системи винагород.

Міжособові стилі вирішення конфліктів:

1. Ухилення. Достатньо часто зустрічаються такі ситуації, коли виникає можливість уникнути або піти від конфлікту. Хоча такий метод навряд чи може принести які-небудь переваги в довготривалій перспективі, він може виявитися цілком прийнятним як тимчасовий вихід з положення, що створилося.

2. Згладжування. При цьому способі підкреслюють спільність інтересів конфліктуючих груп і принижують їх відмінності. Ідея згладжування полягає в тому, що упор на спільність оцінок деяких питань прискорює рух до загальної мети.

3. Примушення. В рамках цього стилю превалюють спроби примусити прийняти свою точку зору за всяку ціну. Той, хто намагається це зробити не цікавиться думкою інших, зазвичай поводить себе агресивно, для впливу на інших користується владою шляхом примушення.

4. Компроміс. Цей стиль характеризується ухваленням точки зору іншої сторони, але лише до деякої міри. Здібність до компромісу високо цінується в управлінських ситуаціях, оскільки це зводить до мінімуму недоброзичливість, що часто дає можливість швидко вирішити конфлікт до задоволення обох сторін. Компроміс дозволяє уникнути появи явних переможців і переможених, хоча досягнуте

рішення, можливо, не буде ідеальним для кожної з конфліктуючих між собою груп.

5. Збільшення доступних ресурсів. Як вже наголошувалося раніше, одним з істотних чинників, що приводять до виникнення і розвитку міжгрупових конфліктів, є обмеженість існуючих ресурсів. Одним з шляхів вирішення подібних проблем може бути збільшення об'єму доступних ресурсів.

6. Авторитарне керівництво. Використання авторитарних методів керівництва – найбільш часто використовуваний метод вирішення конфліктів. Користуючись цим методом, керівництво вирішує конфліктну ситуацію так, як вважає потрібним, і доводить свої рішення до всіх груп, залучених в конфлікт. Підлеглі зазвичай виконують рішення вищого керівництва незалежно від того, згодні вони з ухваленим рішенням чи ні.

7. Заміна людського чинника. Заміна людського чинника направлена на зміну поведінки членів групи. Такий метод націлений на усунення причини або причин, що викликають конфлікт, і на зміну відносин залучених в цей конфлікт людей. Хоча вказаний метод характеризується високим ступенем складності, він концентрується на виявленні і локалізації причини конфлікту. Цей метод, не дивлячись на високу вартість і відносну повільність, в тривалій перспективі може опинитися одним з найбільш ефективних.

8. Заміна структурних чинників. Ще одним способом дозволу міжгрупових розбіжностей є метод заміни структурних чинників, або змінних, тобто зміна формальної структури організації. Структура визначає фіксовані співвідношення між робочими функціями організації і включає схему розподілу завдань і відділів. Зміна структури організації в цілях вирішення міжгрупового конфлікту передбачає переклад, заміну, обмін або переміщення членів конфліктуючих груп, а також введення координатора або посередника, які здійснюють зв'язок і взаємодію груп, залучених в конфлікт.

9. Ідентифікація «загального ворога». У деяких відносинах ідентифікація «загального ворога» є позитивною стороною методики, заснованої на використанні способу суперординарної мети. Залучені

в конфлікт групи можуть тимчасово вирішити існуючі між ними протиріччя і об'єднатися в боротьбі проти «загального ворога».

10. Вирішення проблеми. Даний стиль заснований на визнанні відмінностей в думках і готовність ознайомитися з іншими точками зору, щоб зрозуміти причини конфлікту і зробити дії, прийнятні для всіх сторін. Конфронтаційний метод вирішення проблеми зводиться до прагнення знизити рівень існуючої напруженості за допомогою організації прямих зустрічей представників конфліктуючих груп. Конфліктуючі групи відкрито обговорюють різні питання і обмінюються всією відомою їм відповідною інформацією до тих пір, поки не буде досягнуто яке-небудь взаємоприйнятне рішення. Даний стиль є найбільш ефективним у вирішенні проблем організації.

Кожний з використовуваних методів має свої сильні і слабкі сторони і може бути більш менш ефективним залежно від конкретних умов або ситуацій. Якби методи не використовувалися для управління конфліктами на публічній службі, посадові особи, перш за все, повинні навчитися розпізнавати наявність, причини виникнення міжгрупових конфліктів, а також повинні навчитися управляти конфліктними ситуаціями і ефективно їх вирішувати.

4. Поняття про конфліктогени

Не можна говорити ні про профілактику конфліктів, ні про їх розв'язання, не приймаючи до уваги таке поняття, як «конфліктоген». Терміном «конфліктогени» називають слова, дії (або бездіяльність), що можуть привести до конфлікту, викликати обурення, лють, злість та інші негативні емоції. Ознака «можливості» виникнення конфлікту є ключовою. Воно розкриває причину небезпеки конфліктогену.

Вважається, що для запобігання соціального конфлікту, в тому числі, що виникає у ході здійснення публічного управління та адміністрування, треба перервати застосування та циклічність конфліктогенів. Для цього, у першу чергу, треба їх виявити. Так, конфліктогени можна віднести до п'яти типів: 1. Прагнення до переваги. 2. Прояви агресивності. 3. Прояви егоїзму. 4. Порушення правил. 5. Несприятливий збіг обставин.

ТЕМИ ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ

Тема 1. Публічне управління та адміністрування: теоретичні засади

1. Становлення концепції: від державного управління до публічного адміністрування.
2. Кількісні та якісні особливості «публічного».
3. Методологічний та предметно-кількісний вимір публічного управління та адміністрування.
4. Управління та адміністрування у публічній та приватній сфері: спільне та відмінне.
5. Місце категорій «публічне управління та «публічне адміністрування» в понятійному апараті юриспруденції.

Тема 2. Суб'єкти публічного управління та адміністрування

1. Система та види суб'єктів публічного управління та адміністрування.
2. Органи державної влади як суб'єкти публічного управління та адміністрування: тенденції і проблеми динаміки.
3. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічного управління та адміністрування.
4. Суб'єкти делегованих повноважень та закордонні суб'єкти у публічному управлінні та адмініструванні.
5. Правонаступництво між суб'єктами публічного адміністрування: сутність та процедура здійснення.

Тема 3. Складові процесу публічного управління та адміністрування

1. Об'єкти публічного управління та адміністрування.
2. Характеристика принципів публічного управління та адміністрування.

3. Функції публічного управління та адміністрування: поняття та види.
4. Методи публічного управління та адміністрування.
5. Рівні публічного управління та адміністрування.
6. Режими публічного управління та адміністрування.

Тема 4. Планування в публічному управлінні та адмініструванні

1. Планування: сутність, принципи, рівні.
2. Види та методи планування в публічному управлінні та адмініструванні.
3. Контроль виконання планів в публічному управлінні та адмініструванні: проблеми та перспективи вирішення.
4. Планування роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування.
5. Прогнозування в публічному управлінні та адмініструванні: поняття та характеристика.

Тема 5. Контроль та регулювання в публічному управлінні та адмініструванні

1. Поняття та види контролю в публічному управлінні та адмініструванні.
2. Основні напрямки трансформації контролю у публічному управлінні та адмініструванні.
3. Контролюючі суб'єкти у публічному адмініструванні: поєднання державного і громадського контролю.
4. Сутність та перспективи правового регулювання контролю.
5. Характеристика регулювання як складової змісту публічного управління та адміністрування.

Тема 6. Керівництво, розпорядництво та управління кадрами публічної служби у публічному управлінні та адмініструванні

1. Характеристика керівництва та розпорядництва як функцій публічного управління та адміністрування

2. Стилi керiвництва у публiчному управлiннi та адмiнiструваннi.
3. Лiдерство та ситуацiйне лiдерство у публiчному управлiннi та адмiнiструваннi.
4. Управлiння кадрами публiчної служби: поняття та практика застосування.

Тема 7. Сучаснi механiзми прийняття управлiнських рiшень у публiчному управлiннi та адмiнiструваннi

1. Сутнiсть та класифiкацiя управлiнських рiшень. Фактори, що впливають на їх прийняття.
2. Моделi та пiдходи до прийняття управлiнських рiшень.
3. Методи прийняття управлiнських рiшень у публiчнiй сферi: iснуюча практика та пропозицiї удосконалення.
4. Демократизацiя управлiнської взаємодiї мiж суб'єктами публiчного управлiння при прийняттi рiшень.

Тема 8. Механiзми впливу на публiчних службовцiв як складова публiчного управлiння та адмiнiстрування: сучаснiсть та перспективи

1. Способи впливу на державних службовцiв. Мотивацiя та мотиви.
2. Форми мотивування державних службовцiв.
3. Фактори демотивацiї та їх запобiгання.
4. Нетрадицiйнi пiдходи до мотивацiї працівників публiчної служби.
5. Зарубiжний досвiд мотивацiї та оплати працi публiчних службовцiв.

Тема 9. Культура та етика спiлкування у публiчному управлiннi та адмiнiструваннi

1. Специфiка культури та етики у публiчному адмiнiструваннi.
2. Органiзацiйна культура та дiлове спiлкування в системi органiв публiчної влади.

3. Відповідальність публічних службовців за порушення правил професійної етики.
4. Порушення норм культури та етики невідомою стороною публічної взаємодії: способи протидії та правові наслідки.

Тема 10. Конкуренція в публічному управлінні та адмініструванні

1. Поняття «конкуренції» та підстави її прояву в публічному адмініструванні.
2. Конкуренція між публічними адміністраціями: міжсистемна, міжвідомча, внутрішньовідомча.
3. Позитивні та негативні наслідки конкуренції в середині однієї публічної адміністрації. Способи забезпечення «здорової конкуренції».
4. Конкуренція між публічними адміністраціями та приватними структурами, що надають публічні послуги.

Тема 11. Управління конфліктами у публічному управлінні та адмініструванні

1. Поняття конфлікту та його типи.
2. Причини виникнення та наслідки конфліктів у публічному управлінні та адмініструванні
3. Способи управління конфліктами.
4. Поняття про конфліктогени.

ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ

До Теми 1. Публічне адміністрування: теоретичні засади

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Опишіть історію становлення та новітніх тенденцій розвитку теорії публічного адміністрування.
2. Визначте напрямки трансформації практики владно-впорядковуючого впливу держави, обумовлені кількісними та якісними особливостями «публічного».
3. Розмежуйте зміст публічного та державного інтересу, державного управління та публічного адміністрування, примусового методу владного впливу та обов'язкової міри поведінки.
4. Визначте критерії розмежування публічного та приватного права і відповідних правових спорів.

До Теми 2. Суб'єкти публічного адміністрування

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Охарактеризуйте знання ознак та видів суб'єктів публічного адміністрування.
2. Визначте проблеми та напрямки трансформації системи суб'єктів публічного адміністрування.
3. Поясніть сутність публічного правонаступництва, встановіть належних публічних правонаступників, способи їх залучення в існуючі провадження.

До Теми 3. Складові процесу публічного управління та адміністрування

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Система методів управління в публічному адмініструванні.
2. Оновлення методів публічного управління та адміністрування в сучасних реаліях.

До Теми 4. Планування в публічному управлінні та адмініструванні

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Розкрити сутність, принципи та рівні планування в публічному управлінні та адмініструванні.
2. Дослідити види і методи планування в публічному управлінні та адмініструванні. .
3. Дослідити прогнозування і програмування в плануванні.
4. Охарактеризувати стадії планування в публічному управлінні та адмініструванні.

До Теми 5. Контроль та регулювання в публічному управлінні та адмініструванні

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Охарактеризуйте сутність та перспективи правового регулювання контролю.
2. Знайдіть два способи організації (методи, форми) контролю, що використовуються в зарубіжній практиці та можуть бути перспективними для запровадження в Україні.

До Теми 6. Керівництво, розпорядництво та управління кадрами публічної служби у публічному управлінні та адмініструванні

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Співвідношення понять керівник-лідер.
2. Імідж для службовця та імідж керівника. Чи є різниця?

До Теми 7. Сучасні механізми прийняття управлінських рішень у публічному управлінні та адмініструванні

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Розкрити сутність управлінських рішень.
2. Знати фактори, які впливають на прийняття управлінських рішень.
3. Знати основні моделі та підходи до прийняття управлінських рішень.
4. Дослідити існуючі методи прийняття управлінських рішень.
5. Надавати рекомендації щодо впровадження нових методів прийняття управлінських рішень.
6. Розглянути напрямки демократизація управлінської взаємодії між суб'єктами публічного управління при прийнятті рішень.

До Теми 8. Механізми впливу на публічних службовців як складова публічного управління та адміністрування: сучасність та перспективи

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Розкрити сутність мотивів у публічній службі.
2. Знати фактори, які впливають на мотивацію державних службовців.
3. Знати основні фактори де мотивації публічних службовців.
4. Дослідити існуючі методи мотивації публічних службовців.

5. Надавати рекомендації щодо впровадження нових методів мотивації кадрів.

6. Дослідити систему стимулювання державних службовців.

Кейс

З метою удосконалення роботи органу державної влади Вам було доручено розробити варіант та процедуру стимулювання службовців органу.

1. Які основні стимули варто застосовувати на Ваш погляд?

2. Як взаємопов'язані стимули та мотивація?

До Теми 9. Культура та етика спілкування у публічному адмініструванні

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Розкрити зміст етичного принципу лояльності.

2. З'ясуйте, як співвідноситься службової етика та службовий етикет. Заборона для публічних службовців використовувати в розмові нецензурні слова та підвищену інтонацію є вимогою службової етики чи службового етикету.

3. За дисциплінарний проступок «порушення правил етики поведінки» передбачено стягнення у вигляді попередження про неповну службову відповідність. Знайдіть дисциплінарні проступки, що можуть проявлятися у недотриманні етичних вимог (але не є «порушення правил етики поведінки»), за які передбачено інші дисциплінарні стягнення.

4. Знайдіть у вітчизняному законодавстві галузевий припис, відповідно до якого відмова у розгляді звернення громадян, яке містить неетичні елементи, буде законною.

До Теми 10. Конкуренція в публічному адмініструванні

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Назвіть негативні моменти внутрішньої конкуренції в публічній адміністрації.

2. Напишіть есе на тему «Конкуренція між приватними та державними нотаріусами».

До Теми 11. Управління конфліктами у публічному управлінні та адмініструванні

Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:

1. Розкрити визначення конфлікту на державній службі.
2. Охарактеризувати типу конфлікту на державній службі.
3. Знати основні причини та наслідки конфліктних ситуацій.
4. Дослідити явище конфліктогенів та їх вплив на виникнення конфлікту.

ПИТАННЯ ДЛЯ ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ І ВМІНЬ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

1. Становлення концепції: від державного управління до публічного адміністрування.
2. Кількісні відмінності «публічного» від «державного».
3. Якісні відмінності «публічного» від «державного».
4. Публічний інтерес – основна ціннісно-цільова складова адміністрування. Співвідношення публічного та державного інтересу.
5. Гласність публічного адміністрування: добровільне і вимушене інформування. Відкритість публічного адміністрування.
6. Предметно-кількісний вимір публічного адміністрування.
7. Особливості методології публічного адміністрування. Підстави і межі застосування примусу.
8. Публічне адміністрування: поняття та основні риси.
9. Управління та адміністрування у публічній та приватній сфері: спільне та відмінне.
10. Місце категорій «публічне управління» та «публічне адміністрування» в понятійному апараті юриспруденції.
11. Система та види суб'єктів публічного управління та адміністрування.
12. Органи державної влади як суб'єкти публічного управління та адміністрування: тенденції і проблеми динаміки.
13. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічного управління та адміністрування.
14. Суб'єкти делегованих повноважень та закордонні суб'єкти у публічному управлінні та адмініструванні.
15. Керівник державної служби як суб'єкт публічного управління та адміністрування.
16. правонаступництво між суб'єктами публічного адміністрування: сутність та види.
17. Предмет публічного правонаступництва.

18. Процедура правонаступництва між суб'єктами публічного адміністрування.
19. Складові процесу публічного управління та адміністрування.
20. Об'єкти публічного управління та адміністрування.
21. Стиль публічного адміністрування: елементи і види.
22. Характеристика принципів публічного управління та адміністрування.
23. Функції публічного управління та адміністрування: поняття та види.
24. Характеристика зовнішньо-орієнтованих функцій публічного управління та адміністрування.
25. Характеристика внутрішньо-орієнтованих функцій публічного управління та адміністрування.
26. Методи публічного управління та адміністрування.
27. Організаційно-розпорядчі (адміністративні) методи публічного управління та адміністрування, їх переваги та недоліки.
28. Економічні методи публічного управління та адміністрування та їх інструменти.
29. Рівні публічного управління та адміністрування.
30. Режими публічного управління та адміністрування.
31. Планування у публічному управлінні та адмініструванні: сутність, принципи, рівні.
32. Види та методи планування в публічному управлінні та адмініструванні.
33. Контроль виконання планів в публічному управлінні та адмініструванні: проблеми та перспективи вирішення.
34. Планування роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування.
35. Види планів. Основні вимоги до планів роботи державного службовця.
36. Планування державним службовцем своєї роботи.
37. Прогнозування в публічному управлінні та адмініструванні: поняття та характеристика.

38. Поняття та види контролю в публічному управлінні та адмініструванні.
39. Основні напрямки трансформації контролю у публічному управлінні та адмініструванні.
40. Контролюючі суб'єкти у публічному адмініструванні.
41. Громадський контроль і його роль у публічному адмініструванні.
42. Сутність та перспективи правового регулювання контролю.
43. Характеристика регулювання як складової змісту публічного управління та адміністрування.
44. Характеристика керівництва та розпорядництва як функцій публічного управління та адміністрування.
45. Стили керівництва у публічному управлінні та адмініструванні.
46. Лідерство та ситуаційне лідерство у публічному управлінні та адмініструванні.
47. Управління кадрами публічної служби: поняття та практика застосування.
48. Сучасні механізми прийняття управлінських рішень у публічному управлінні та адмініструванні.
49. Сутність та класифікація управлінських рішень. Фактори, що впливають на їх прийняття.
50. Методи прийняття управлінських рішень у публічній сфері: існуюча практика та пропозиції удосконалення.
51. Поняття, ознаки та види публічно-управлінських рішень.
52. Процедура прийняття публічно-управлінських рішень.
53. Демократизація управлінської взаємодії між суб'єктами публічного управління при прийнятті рішень.
54. Особливості прийняття рішень на публічній службі.
55. Форми розробки управлінських рішень публічною адміністрацією.
56. Форми реалізації управлінських рішень публічною адміністрацією.
57. Методи прийняття державно-управлінських рішень (“мозкового штурму”, “аналогії”, “інверсії” і тд.).

58. Розподіл повноважень при прийнятті публічно-управлінських рішень.
59. Делегування як спосіб розподілу повноважень при прийнятті публічно-управлінських рішень.
60. Централізація як спосіб розподілу повноважень при прийнятті публічно-управлінських рішень.
61. Передумови прийняття публічно-управлінських рішень.
62. Організація виконання публічно -управлінських рішень.
63. Способи впливу на державних службовців. Мотивація та мотиви.
64. Форми мотивування державних службовців.
65. Фактори демотивації та їх запобігання.
66. Нетрадиційні підходи до мотивації працівників публічної служби.
67. Теорії мотивації (змістові та процесуальні) як основа для побудови системи стимулювання на державній службі.
68. Конкуренція між державними службовцями як спосіб їх мотивації на державній службі.
69. Зарубіжний досвід мотивації та оплати праці публічних службовців.
70. Правові засади системи стимулювання публічних службовців в Україні.
71. Характеристика системи мотивації на державній службі України.
72. Матеріальні способи мотивації публічних службовців.
73. Нематеріальні способи мотивації публічних службовців.
74. Визначення та складові іміджу публічного службовця.
75. Методи формування позитивного іміджу публічного службовця.
76. Специфіка культури та етики у публічному адмініструванні.
77. Організаційна культура та ділове спілкування в системі органів публічної влади.
78. Відповідальність публічних службовців за порушення правил професійної етики.
79. Порушення норм культури та етики невідною стороною публічної взаємодії: способи протидії та правові наслідки.

80. Законні способи поведження із неетичними зверненнями громадян.
81. Поняття «конкуренції» та підстави її прояву в публічному адмініструванні.
82. «Новий державний менеджмент» як концептуальна модель впровадження конкуренції в публічне адміністрування.
83. Конкуренція між публічними адміністраціями: міжсистемна, міжвідомча, внутрішньовідомча.
84. Позитивні та негативні наслідки конкуренції в середині однієї публічної адміністрації. Способи забезпечення «здорової конкуренції».
85. Конкуренція між публічними адміністраціями та приватними структурами, що надають публічні послуги.
86. Управління конфліктами у публічному управлінні та адмініструванні.
87. Поняття конфлікту у публічному управлінні та адмініструванні та його типи.
88. Причини виникнення та наслідки конфліктів у публічному управлінні та адмініструванні.
89. Способи управління конфліктами у публічному управлінні та адмініструванні.
90. Поняття про конфліктогени та вислови-пом'якшувачі негативних емоцій.

КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЗНАНЬ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Оцінка «5» (відмінно) – здобувач вищої освіти вільно орієнтується в теоретичному матеріалі та без помилок застосовує теоретичні знання при розв’язанні практичних задач.

Оцінка «4» – здобувач вищої освіти знає основний масив теоретичного матеріалу, але або плутається при його поясненні, або застосовує його на практиці з помилками (при розв’язанні практичних задач).

Оцінка «3» (задовільно) – здобувач вищої освіти має лише уривчасті теоретичні знання та розв’язує лише 50 відсотків практичних задач.

Оцінка «2» (незадовільно) – здобувач вищої освіти не орієнтується в теоретичному матеріалі та виконує менше 50 відсотків практичних задач або не може розв’язувати практичні задачі взагалі.

ШКАЛА ОЦІНЮВАННЯ

Сума балів за всі види навчальної діяльності	Оцінка ECTS	Оцінка за національною шкалою	
		для екзамену, курсового проекту (роботи), практики	для заліку
90–100	A	відмінно	зараховано
82–89	B	добре	
74–81	C		
64–73	D	задовільно	
60–63	E		
35–59	FX	незадовільно з можливістю повторного складання	не зараховано з можливістю повторного складання
1–34	F	незадовільно з обов’язковим повторним вивченням дисципліни	не зараховано з обов’язковим повторним вивченням дисципліни

ПЕРЕЛІК НЕОБХІДНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Нормативно-правові акти:

1. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

Спеціальна література:

1. Авер'янов В. Б., Дерещ В. А., Школик А. М. та ін. Публічне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право: навчальний посібник; За заг. ред. Авер'янова В. Б. К.: Юс-тініан, 2007. 288 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. Вид. 2-ге. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
3. Бакуменко В. та ін. Особливості публічного управління та адміністрування: навч. посіб. Київ: Ліра-Київ, 2017. 256 с.
4. Білокур Є. І. Зміст державного регулювання як функції державного управління. *Наше право*. 2015. № 4. С. 141–146.
5. Білокур Є. І. Класифікація та дескрипція функцій публічного адміністрування. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 2. С. 44–54. URL: http://jes.nuoua.od.ua/archive/2_2019/6.pdf

6. Білокур Є.І. Реалізація функції планування у державному управлінні: проблемні аспекти. *Науковий вісник МГУ*. 2014. № 10.2. С. 122–125.
7. Білокур Є.І. Специфіка планування як функції державного управління. *Наше право*. 2014. № 6. С. 22–27.
8. Білокур Є.І. Управління об'єктами державної власності як складова змісту державно-управлінської діяльності. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. № 2. С. 35–45.
9. Білокур Є.І. Функції державного управління в межах керуючої системи *Право та державне управління*. 2016. № 4. С. 105–115.
10. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... кандидата юрид. наук. Одеса, 2015. 194 с. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/2377/Diss_Bilokur.pdf?sequence=3&isAllowed=y
11. Білокур Є.І. Щодо визначення поняття «функції органів державного управління». *Юридичний вісник*. 2014. № 3. С. 62–67.
12. Білокур Є.І. Щодо категорії «адміністративний менеджмент» у доктрині українського адміністративного права. *Традиції та новачії юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 трав. 2017 р.). У 2-х т. Т. 2. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 55–57.
13. Білокур Є.І. The Definition Of Public Administration: Towards A Framework For Analysis. *«Juris Europensis Scientia»*. 2020. № 4. С. 107–111. DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.138>
14. Білокур Є.І., Бедний О.І., Панфілов О.Є. Залужний, В.Г, Стець О.М. Адміністративний менеджмент: *навчально-методичний посібник*. Одеса. Фенікс. 2019. 55 с. DOI <https://doi.org/10.32837/11300.12222>
15. Білокур Є.І., Калімбет А.Л., Сандул Я.М. Публічне адміністрування: *навчально-методичний посібник*. Одеса. Фенікс. 2019. 98 с. DOI <https://doi.org/10.32837/11300.12145>.

16. Білокур Є.І., Маслова Я.І. Державне регулювання як складова змісту публічного адміністрування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 4. С. 444–452.
17. Білокур Є.І., Неугодніков А.О, Тодощак О.В. Проблеми публічного адміністрування: *навчально-методичний посібник*. Одеса. Фенікс. 2019. 98 с. DOI <https://doi.org/10.32837/11300.12161>.
18. Білокур Є.І., Хамходера О.П., Авдєєв О.Р. Публічне адміністрування: *навчальний посібник*. Одеса, 2019. 142 с. DOI <https://doi.org/10.32837/11300.12477>
19. Державне управління в умовах розвитку інформаційного суспільства: навч. посіб. За заг. ред.д. держ. упр., професора Н.В. Грицяк. К.: Вид-во К.І.С., 2015. 108 с.
20. Державний менеджмент в контексті реалізації адміністративної реформи / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ: 2012. 200 с.
21. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
22. Іщенко А. М., Литвин Н.В. Актуалізація та імплементація зарубіжного досвіду реформування державного управління. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2016 р. № 4 (56).
23. Калімбет А.Л., Білокур Є.І. Адміністративно-правове забезпечення державного захисту працівників правоохоронних органів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 45. С. 40–43. DOI <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2020.45.9>
24. Ковбасюк Ю.В., Гошовська В. А., Пашко Л. А. Керівництво та лідерство в системі державної служби: навчально- методичний посібник. К.: НАДУ, 2011. 147 с.
25. Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3(42). 8 с. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/index.html>.

26. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні: Проект / підгот. ЦППР. URL: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf
27. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98.
28. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. 376 с.
29. Муравицька Г. Публічне управління і адміністрування як методолого-інформаційна система. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. Вип. 2. С. 25–30.
30. Оболенський О. Публічне управління: публічна сфера, публічне право і публічна політика – співвідношення понять. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 2. С. 3–11.
31. Орлів М.С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: навч.-метод. Матеріали. К.: НАДУ, 2013. 40 с.
32. Рубцов В.П. Державне управління та державні установи: навч. посіб. для дистанційного навчання / В.П. Рубцов, Н.І. Перинська; за ред. д-ра соц. наук, проф. Ю.П. Сурміна. К.: Університет «Україна», 2008. 440 с.
33. Степаненко С.В. та ін. Правові механізми публічного управління в Україні. *Вісник національної академії правових наук України*. Харків: Право, 2021. Т. 28, № 4. С. 122–132.
34. Степаненко С.В. Адміністративно-територіальний устрій як основа побудови нової моделі територіального управління. *Юридичний вісник*. 2023. № 1. С. 7–12. DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v1.2023.1>
35. Степаненко С.В. Державне регулювання процесів соціально-економічного розвитку в Україні: монографія / С.В. Степаненко. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. 300 с.
36. Степаненко С.В. Конституційно-правовий зміст інституту президента в системі державної влади України. *Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ. НАДУ “Магістр”, 2018. Вип. 4. С. 28–34.

37. Степаненко С.В. Організація і здійснення влади в країні як об'єкт державної політики. *Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2018. Вип. 3. С. 23–29.
38. Степаненко С.В., Мішина Н.В. та ін. Реформа децентралізації і розвиток громад: навч.-метод. посібн для здобувачів вищої освіти денної та заочної форми навчання. Одеса: Фенікс, 2021. 107 с.
39. Тодощак О.В., Фролова Є.І. Оптимізація методів публічного адміністрування в умовах цифровізації. *Науковий Вісник Ужгородського Національного Університету. Серія "Право".* 2023. Вип. 76 (2). С. 79–84. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.76.2.13>
40. Трамбовецька (Білокур) Є.І. Теоретико-методологічні підходи щодо визначення поняття державного управління. *Наше право.* 2013. № 2. С. 53–61.
41. Фролова Є.І. Методи публічного адміністрування: понятійно-змістовна характеристика. *«Juris Europensis Scientia».* 2023. № 1. С. 114–117. DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2023.22>
42. Фролова Є.І. Цифровізація публічного адміністрування: методологічний аспект. *Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика: монографія* / авт. колектив: С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.А. Латковська та ін. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 185–223. DOI <https://doi.org/10.32837/11300.21108>.
43. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади: дис. ... кандидата юрид. наук. Одеса, 2014. 269 с.
44. Хамходера О.П. Сутність та перспективи правового регулювання контролю: підходи в публічному праві. *Вісник Вищої ради юстиції.* 2013. № 2. URL: http://www.vru.gov.ua/visnyk_archive/14
45. Чернов С.І., Гайдученко С.О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і ад-

- міністрування (за видами економічної діяльності)» Х.: ХНУМГ, 2014. 97 с.
46. Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності») Житомирський державний технологічний університет. Житомир: Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.
 47. Ястремська О.М., Мажник Л.О. Публічне адміністрування: навчальний посібник. Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с. Біла-Тіунова Л.Р., Фролова Є. І. Змістовна характеристика функцій юридичних осіб публічного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 4. С. 236–239. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-4/54>
 48. Olha Koicheva, Bilokur Yevheniia, Nehara Rodion (2019) State and prospects of development of welfare economics in Ukraine, *Journal of Environmental Treatment Techniques*, 7 (3), 370–376. URI: <https://hdl.handle.net/11300/16047>
 49. Bilokur Ye.I., Danylenko Yu. S. Ethics of the conduct of state servants as a qualitative component of the content of public administration. *Public administration under modern conditions: concept, features, challenges*: collective monograph. Riga: Izdevnieciba “Baltija Publishing”, 2020. Section 2, P. 82–99. URI: <https://hdl.handle.net/11300/16201>
 50. Liubov Bila-Tiunova, Natalia Panova, Yevheniia Frolova Encouragement as a method of managing social relations: applied significance in public service. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 8 № . 3. 2022. Pp. 20–26. DOI <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2022-8-3-20-26>
 51. T.A. Latkovska, M.I. Sidor, T.O. Goloyadova, A.L. Kalimbet The Practice of the Training on Stress Tolerance Increase of Ukrainian Students in the Sphere of Legal Education International. *Journal of Higher Education Scopis*. 2019. Vol. 8. № 8. P. 16–23.
 52. Liubov Bila-Tiunova, Tetiana Bilous-Osin, Diana Kozachuk, Victoriia Vasylykivska (2019) Participation of civil society in public

administration: prospects for international experience implementation in Ukraine, *Humanities & Social Sciences Reviews*, 7(5), 757–764, <https://doi.org/10.18510/hssr.2019.7594>

53. Liubov Bila-Tiunova, Andrey Neugodnikov, Yuliia Danylenko (2019) The problems of public administration in the sphere of healthcare in Ukraine, *International Journal of Applied Exercise Physiology*, 8 (2), 575–582.

Інформаційні ресурси в Інтернеті:

www.president.gov.ua – Президент України

Законодавча влада

www.rada.gov.ua – Верховна Рада України

www.ombudsman.kiev.ua – Уповноважений Верховної Ради

з прав людини

Виконавча влада

www.kmu.gov.ua – Кабінет Міністрів України

www.minjust.gov.ua – Міністерство юстиції України

Судова влада

www.scourt.gov.ua – Верховний Суд України

www.ccu.gov.ua – Конституційний Суд України

Інші державні органи

<https://www.gp.gov.ua> – Офіс Генерального прокурора

www.ssu.gov.ua – Служба Безпеки України

Рекомендовані науково-аналітичні ресурси

www.lawschool.lviv.ua – український юридичний портал

www.niss.gov.ua – Національний інститут стратегічних досліджень

жень

<http://parlament.org.ua/> – Лабораторія законодавчих ініціатив

<http://www.pravo.org.ua> – Центр політико-правових реформ

<http://www.khpg.org/> – інформаційний портал Харківської правозахисної групи.

<http://www.nbuv.gov.ua/> – Національна бібліотека ім. В. І. Вернадського

ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ

1. Яке за обсягом співвідношення прикметників «публічний» та «державний»?

- а) «публічний» є синонімом «державного»;
- б) «публічний» є вужчим «державного» та входить до його змісту;
- в) «державне» є вужчим «публічного» та входить до його змісту.

2. Як державний інтерес співвідноситься із публічним інтересом?

- а) публічний інтерес та державний інтерес жодним чином не перетинаються;
- б) державний інтерес може бути елементом публічного;
- в) державний інтерес може суперечити публічному;
- г) вірними є варіанти (б) і (в).

3. Міра примусу у публічному адмініструванні обумовлюється:

- а) мірою протидії законній вимозі;
- б) соціальною значимістю втілюваного правового акту;
- в) юридичною силою втілюваного правового акту.

4. Яка роль закордонних суб'єктів владних повноважень у вітчизняному публічному адмініструванні?

- а) вони не є суб'єктами публічного адміністрування;
- б) вони беруть участь у публічному адмініструванні лише через неправову форму;
- в) вони беруть участь у публічному адмініструванні як через правову, так і через неправову форми.

5. Предметом правонаступництва між суб'єктами публічного адміністрування є:

- а) майно та майнові права;
- б) владні повноваження (компетенція);
- в) відкриті, але не завершені адміністративні провадження;
- г) вірними є всі варіанти.

6. Необхідність планування в органах державної служби та місцевого самоврядування обумовлена:

- а) невизначеністю та мінливістю тенденцій суспільного розвитку;
- б) необхідністю підвищення ефективності діяльності підрозділів;
- в) необхідністю підвищення відповідальності державних службовців за власні дії;
- г) вимогами застосування системного підходу до розв'язання вирішуваних проблем.

7. Необхідним елементом плану роботи органу управління є:

- а) обсяг завдань;
- б) виконавці;
- в) форми контролю;
- г) ресурсне забезпечення.

8. Принцип пріоритетності виконуваних робіт у плануванні означає:

- а) розподіл робочого часу між запланованими роботами, резервом, творчою діяльністю і підвищенням кваліфікації;
- б) співвідношення обсягу робіт із запланованими строками їх виконання;
- в) розміщення робіт у послідовності, що враховує їх важливість для досягнення цілей організації;
- г) урахування індивідуальних особливостей та здібностей службовця щодо виконання різних видів робіт.

9. Загальна ефективність діяльності службовця більшою мірою обумовлена:

- а) короткотерміновим плануванням;
- б) середньотерміновим плануванням;
- в) довгостроковим плануванням;
- г) перспективним плануванням.

10. Загальний контроль за виконанням перспективного, квартального, місячного і тижневого планів в адміністрації покладається на:

- а) керівника підрозділу;
- б) організаційний відділ;
- в) заступника голови райдержадміністрації з відповідного напрямку діяльності;
- г) загальний відділ.

11. Головним завданням самоконтролю планування державним службовцем є:

- а) визначення недоліків організації діяльності;
- б) визначення ресурсів, що не використовуються;
- в) визначення ефективності використання часу;
- г) визначення міри відповідності отриманих результатів плановим завданням.

12. Необхідність створення резерву часу при складанні планів обумовлюється: а) можливою появою непередбачених справ;

- б) зниженням працездатності службовця протягом дня (тижня);
- в) невизначеністю регламенту органу чи підрозділу;
- г) необхідністю гарантованого отримання результату від запланованого заходу.

13. Ключовою ознакою мотивів як засобу спонукання до діяльності є:

- а) ефективність впливу;
- б) тривалість впливу;

- в) зовнішній характер впливу;
- г) доцільність впливу.

14. Надбавки і доплати державним службовцям призначаються за:

- а) за знання та використання в роботі іноземної мови;
- б) за науковий ступінь кандидата бо доктора наук з відповідної спеціальності;
- в) за почесне звання «заслужений»;
- г) за високу якість праці;
- д) за роботу з таємною інформацією.

15. Розширення самостійності в роботі державних службовців сприяє:

- а) зростанню їх кваліфікації;
- б) зростанню їх амбіційності;
- в) зменшенню психоемоційного напруження працівників;
- г) збагаченню умінь і навичок.

16. Мотивація працівників органів влади шляхом підвищення змістовності або збагачення праці передбачає:

- а) розширення спеціалізації праці, організації взаємозамінності службовців, ротації персоналу;
- б) розширення самостійності в роботі;
- в) сприяння у підвищенні кваліфікації;
- г) стимулювання бажання одержувати нові складніші завдання і обов'язки.

17. Залучення до участі в управлінні відбувається у таких формах, як:

- а) делегування обов'язки керівника;
- б) доручення підготувати звіт;
- в) розширення переліку посадових обов'язків;
- г) ротація кадрів.

18. До якого принципу етики поведінки відноситься вимога про недопущення конфлікту інтересів?

- а) гідна поведінка;
- б) доброчесність;
- в) лояльність.

19. Коректне ставлення до керівників і співробітників державного органу під час виконання державним службовцем своїх обов'язків є вимогою етичного принципу:

- а) гідної поведінки;
- б) лояльності;
- в) сумлінності.

20. Якщо особа звернулася до територіального органу Національного агентства з питань запобігання корупції за роз'ясненням стосовно наявності в неї конфлікту інтересів та не отримала відповіді, то вважається що:

- а) конфлікт інтересів існує;
- б) конфлікт інтересів не існує;
- в) для даного випадку не передбачено презумпції, тому відсутність відповіді не встановлює жодного юридичного факту.

21. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» неетичне звернення має наслідком:

- а) відмову у розгляді звернення;
- б) притягнення особи до адміністративної відповідальності;
- в) притягнення особи до відповідальності, передбаченої чинним законодавством.

22. За вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу державний службовець притягується до дисциплінарної відповідальності у вигляді:

- а) догани;
- б) попередження про неповну службову відповідність;
- в) звільнення.

23. За порушення якої етичної вимоги настає адміністративна відповідальність:

- а) недопущення наявності конфлікту між публічними і особистими інтересами;
- б) нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків;
- в) вірними є відповіді а) і б).

24. Яка конкуренція виникає внаслідок того, що одну й ту саму потребу можна задовольнити по-різному, тобто за рахунок широти і глибини асортименту однієї групи послуг?

- а) цінова;
- б) видова;
- в) функціональна.

25. Конкуренція між митницями у процесі здійснення митного контролю і митного оформлення задля виконання/перевиконання плану надходжень до державного бюджету є конкуренцією:

- а) міжсистемною;
- б) міжвідомчою;
- в) внутрішньовідомчою.

26. Чи існує конкуренція між приватними та державними нотаріусами?

- а) ні, не існує;
- б) так, існує;
- в) існує, але тільки в аспекті ціни нотаріальних послуг.

27. Управлінське рішення приймають:

- а) виключно керівники вищої ланки ієрархії управління;
- б) найкращі спеціалісти у своїй галузі;
- в) керівники та колегіальні органи;
- г) тільки вищі органи державної влади.

28. До обов'язкових елементів процесу прийняття управлінського рішення належить:

- а) бажання суб'єкта;
- б) постановка мети;
- в) задоволеність результатом;
- г) демократизм прийняття.

29. За функціональною спрямованістю виконуваних завдань виділяють управлінські рішення:

- а) економічні, організаційні, технологічні;
- б) планові, організаційні, контролюючі, прогнозні;
- в) функціональні, прогнозні, планові;
- г) унікальні, повсякденні, програмовані.

30. За причинами виникнення виділяють рішення:

- а) оперативні, тактичні, стратегічні;
- б) програмні, ситуаційні, ініціативні, ієрархічні;
- в) індивідуальні, колективні;
- г) планові, контролюючі, прогнозні, організаційні.

Зміст

ОПИС НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ	3
ТЕМИ ЛЕКЦІЙНИХ ЗАНЯТЬ.....	6
ТЕМИ ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ	80
ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ.....	84
ПИТАННЯ ДЛЯ ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ І ВМІНЬ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ.....	89
КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЗНАНЬ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ.	94
ШКАЛА ОЦІНЮВАННЯ	94
ПЕРЕЛІК НЕОБХІДНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	95
Додаток 1. ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ	102

Навчальне видання

**Сергій Васильович Степаненко,
Євгенія Ігорівна Фролова**

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Навчально-методичний посібник
Освітня програма підготовки здобувачів вищої освіти
другого (магістерського) рівня
в Національному університеті «Одеська юридична академія»

2-ге видання, перероблене і доповнене

Електронне видання

В авторській редакції

Ум-друк. арк. 6,8.

Зам. № 2310–02.

Видавець ПП «Фенікс»

(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1044 від 17.09.02).

Україна, м. Одеса, 65009, вул. Зоопаркова, 25.

e-mail: fenix-izd@ukr.net