

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

СЛОВНИК НАУКОВИХ ТЕРМІНІВ

з дисципліни

«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ»

для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня
спеціальності 073 «Менеджмент»
денної та заочної форм навчання

Затверджено
редакційно-видавничою секцією
науково-методичної ради ДДТУ
«16» 11. 2017 протокол № 9

Кам'янське

2017

Словник наукових термінів з дисципліни «Публічне адміністрування» для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності 073 «Менеджмент» денної та заочної форм навчання /Укладач: А.С. Зеніна-Біліченко. – Кам'янське, ДДТУ, 2017 - 39 с.

Укладач: к.е.н., доцент Зеніна-Біліченко А.С.

Відповідальний за випуск: зав. кафедри МОА

д.е.н., проф. Коренюк П.І.

Рецензент: к.е.н., доцент Вороніна А.В.

Затверджено на засіданні кафедри менеджменту організацій і адміністрування. Протокол № 15 від 11.11.2017 р.

У словнику наукових термінів представлена синтезована понятійна термінологія, яка використовується при вивченні дисципліни «Публічне адміністрування», що дає змогу студентам підвищити рівень теоретичних знань.

ВСТУП

Зміст професійної освіти сучасних фахівців з менеджменту вимагає оволодіння студентами значним обсягом порівняно нової для них лексики і термінології.

Актуальність вивчення дисципліни «Публічне адміністрування» обумовлюється процесом досягнення національних цілей та інтересів шляхом діяльності суб'єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування.

Метою вивчення дисципліни є оволодіння теоретичними знаннями з питань публічного адміністрування та набуття практичних вмінь і навичок щодо застосування законів, принципів, методів, технологій та процедур в управлінні суб'єктами публічної сфери; набуття вмінь та формування компетентностей, необхідних для виконання функцій та реалізації повноважень керівника (фахівця) суб'єкта публічного адміністрування, в тому числі для органів державної влади та місцевого самоврядування.

Основні завдання, які повинні бути розв'язані у процесі вивчення дисципліни:

- узагальнення теоретичних засад у сфері публічного адміністрування;
- визначення суті, законів, принципів і механізмів публічного адміністрування у розвитку суспільства;
- опанування основами методології, технологіями та процедурами публічного адміністрування об'єктів публічної сфери;
- оволодіння методами формування, моніторингу та контролю управлінських рішень на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також на рівні суб'єктів публічної сфери, з позицій загально цивілізаційних цінностей, світового досвіду та осмислення наукових здобутків;
- набуття навичок розроблення та впровадження заходів із забезпечення результативної та ефективної діяльності суб'єктів публічної сфери.

Для досягнення поставлених завдань запропонований термінологічний словник, сформований за основними напрямками викладання дисципліни. Представлена довідкова допомога включає найважливішу ключову інформацію, яка розкриває зміст основних термінів з області публічного адміністрування та державного управління.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

1.1. Основні поняття публічного адміністрування

Public sector - інститути як загальнодержавні так і регіональні, а також інститут місцевого самоврядування.

Адміністративна послуга - прийняття на підставі закону за зверненням фізичної або юридичної особи нормативно-правового акта, спрямованого на реалізацію її прав і законних інтересів або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу, ліцензії, сертифіката, посвідчення, реєстрації тощо).

Адміністрування - цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних державних функцій; це чіткий розподіл повноважень і обов'язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб'єктами врядування.

Бюрократія є підґрунтям адміністрування, її основними принципами функціонування є:

- існування фіксованих офіційних юридичних сфер, які упорядковуються правилами;
- наявність жорсткої офісної ієрархії та ранжирування рівнів повноважень, що характеризуються чіткою системою субординації;
- базування управління в офісі на написаних документах («справах»), які надалі зберігаються;
- обов'язковість професійної підготовки працівників;
- формування загальних правил управління офісом, які є більш-менш стабільними, більш-менш вичерпними і такими, що можуть бути вивченими.

Відносини, що супроводжують адміністрування характеризуються підпорядкованістю переважно закону, а не суб'єкту, децентралізацією, узгодженням інтересів учасників процесу, відповідальністю суб'єкта і об'єкта за стан системи.

Демократія - влада народу.

Економічне врядування - архітектура національної та міжнародної активності, включаючи процеси управління виробництвом благ і наданням послуг, формуванням та захистом природних, фінансових і людських ресурсів.

Завданнями публічної адміністрації є:

- забезпечення реалізації законів і підзаконних нормативно-правових актів;
- виконання великого обсягу роботи з надання різноманітних послуг населенню (адміністративних, консультативних, організаційних, комунальних, соціальних тощо).

Менеджмент - сукупність процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі врядуванні, за рахунок використання раціональних управлінських технологій, методів, засобів і форм управління.

Непряме (опосередковане) публічне адміністрування - надання послуг громадянам або постачання товарів приватними організаціями на умовах фінансування через урядові контракти.

Основними рисами «нового публічного менеджменту» є:

- орієнтація на споживача, ринок і власних співробітників;
- головна увага зосереджується на досягненні результатів і персональній відповідальності керівників;
- створення гнучких організацій;
- відмова від принципу чіткого розподілу політичної та адміністративної діяльності;
- використання певних ринкових методів;
- зменшення ступеня і сфери впливу органів влади;- чітке визначення організаційних і персональних цілей.

Політична категорія включає наступні складові:

- фаза у циклі розроблення публічної політики;
- реалізація публічних інтересів;
- колективне виконання того, що не може бути добре виконане індивідуально;
- діяльність уряду.

Політичне врядування - різні процеси, завдяки яким суспільство досягає консенсусу та реалізовує норми, закони та політики, забезпечує права людини.

Правова категорія несе у собі: правове регулювання; закон в дії; «Королівську щедрість».

Професійна категорія включає наступні складові: ідеалізм в дії; професія; академічна сфера.

Пряме (безпосереднє) публічне адміністрування - надання публічних послуг населенню державними установами.

Публічна влада - суспільна державна влада, що дає можливість громадянам брати участь в ухваленні політичних рішень і обирати своїх представників в органи державної влади та органи місцевого самоврядування, тобто реалізовувати принцип народовладдя.

Публічна політика і публічне адміністрування не можуть бути відділені через неможливість окремого існування. Одна приймає рішення, інша - його виконує.

Публічна послуга - послуга, що надається працівниками адміністрацій юридичним або фізичним особам, відповідальність за якість несе держава або адміністрація.

Публічна служба - професійна цивільна служба в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, інших публічних організаціях, підприємствах і установах, що надають публічні послуги.

Публічне адміністрування - один з аспектів більш широкого поняття - управління, зміст якого було визначено як певна дія для досягнення конкретної мети; це професія, покликана використовувати унікальне мистецтво та науку управління для вирішення проблем суспільства; це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах; реалізується публічними службовцями, які працюють у публічних організаціях і виконують широке коло задач; пов'язане зі здійсненням публічних інтересів, що використовуються політичними діячами у передвиборчих програмах; невід'ємно пов'язане із виконанням законів і не може існувати без законодавчої бази.

Публічне адміністрування - скоординовані групові дії з питань державних справ, які:

- пов'язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою, судовою);
- мають важливі значення у формуванні державної політики;
- є частиною політичного процесу;
- значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі;
- пов'язані із багаточисельними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах.

Публічне адміністрування охоплює систему державної виконавчої влади і місцеве самоврядування, є діяльністю з формування, впровадження, оцінювання та модифікації публічної політики.

Публічне адміністрування розглядається як теорія і практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян.

Публічне адміністрування у вузькому розумінні - професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду, вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики.

Публічне адміністрування у широкому розумінні - вся система адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу.

Публічне адміністрування як діяльність відображає лише культурні норми, потреби та владні реалії певного суспільства.

Публічне адміністрування як діяльність уряду є сукупністю дій чиновників, що здійснюється з метою забезпечення повсякденної життєдіяльності громадян держави.

Публічне адміністрування як професія має розвинуті цінності та етичні стандарти.

Публічне адміністрування як фаза у циклі публічної політики є стадією, етапом в процесі розроблення і реалізації публічної політики, який ніколи не закінчується.

Публічні організації мають специфічні взаємозв'язки із зовнішнім середовищем, оскільки сфера їх діяльності пов'язана із виробництвом суспільних благ і наданням населенню публічних послуг.

Публічні службовці - особи, що обіймають адміністративні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих, контрольно-наглядових та інших управлінських функцій, а також наданням адміністративних і публічних послуг.

Публічні функції - види діяльності публічних адміністрацій, які пов'язані з виконанням суспільних законів та наданням адміністративних та публічних послуг.

Публічність організацій (ступінь належності до публічного сектору) визначається поєднанням параметрів політичної та економічної влади.

Публічному адмініструванню як сфері дослідження притаманна міждисциплінарна природа, тому що воно містить в собі напрацювання політології, соціології, ділового адміністрування, психології, прав, антропології, медицини. Лісового господарства та інших галузевих наук.

Public administration - державне управління, або впровадження державної політики, переважно виконавчою гілкою влади.

Public policy - компромісний варіант між державною і публічною владами.

Public:- взаємопов'язані дії, що стосуються, або зачіпають нації, держави або населення;- протилежне приватному, народ, нація, що не пов'язані з урядом цієї країни;- все, що пов'язане з нацією, державою, суспільством, а також все. Що знаходиться у бінарній опозиції до поняття «приватний».

Соціальне врядування - набір норм, цінностей та поглядів і переконань, які скеровують рішення та поведінку.

Статус публічного адміністрування як професії може бути визначений за допомогою тесту на професіоналізм.

Управління - цілеспрямована взаємодія суб'єкта і об'єкта, яка здійснюється у формі прийняття та реалізації рішень і виконання основних функцій і супроводжується домінуванням відносин підпорядкування, що характеризується залежністю об'єкта від суб'єкта, високим рівнем централізації, відповідальністю суб'єкта за стан системи.

Управлінська категорія включає:- функції уряду;- спеціальність з менеджменту;- мистецтво і наука.

1.2. Публічне адміністрування: історія і сучасність

14 принципів управління Файоля:

Розподіл праці дозволяє підвищити кількість і якість вироблюваного продукту за однакових витрат і зусиль.

Право віддавати розпорядження і влада - примушує підкорятися цим розпорядженням.

Дисципліна і покора означає дотримання встановлених правил у відносинах між організацією та її працівниками.

Єдність розпорядництва – службовцю може давати накази щодо якої-небудь дії лише один начальник.

Єдність керівництва означає, що для реалізації комплексу дій і операцій, переслідуючи яку-небудь єдину мету, є необхідним єдиний керівник і єдина програма.

Підкорення приватних інтересів конкретних працівників інтересам організації, інтересів окремих громадян інтересам держави.

Справедлива винагорода персоналу, покликана стимулювати старанність й ініціативу працівників.

Централізація, ступінь якої визначається в кожному випадку окремо залежно від умов, в яких працюють конкретні організації, установи, підприємства.

Жорстка ієрархія керівних посад передбачає неухильне виконання розпоряджень вищестоящих посадовців нижчестоячими.

Чітке визначення місця, повноважень і функцій кожного працівника.

Справедливість передбачає органічне поєднання доброзичливості з правосвідомістю.

Постійність складу персоналу виключає плинність кадрів, яка є показником неблагополучного стану справ на підприємстві або в установі. *Ініціативність* працівників.

Єдність персоналу є однією з умов життєздатності та ефективності підприємства.

6 принципів бюрократичних систем М. Вебера:

1. *Існування фіксованих і офіційних юридичних сфер* - упорядковуються правилами, тобто законами чи адміністративними правилами.

2. *Наявність жорсткої ієрархії та ранжування, субординації* – вищестоящі службовці спостерігають і контролюють нижчестоящих.

3. *Службова діяльність співробітників відділена від їхнього приватного життя.*

4. *Офісне управління* передбачає наявність спеціальної професійної підготовки.

5. *Коли «бюрократія» стає професією, вона починає вимагати і відповідної професіоналізації.*

6. *Управління офісом* здійснюється за загальними правилами, що більш-менш стабільні, більш-менш вичерпні і які можуть бути вивчені.

Адміністративна поведінка Р. Саймона обґрунтовує тезу про тісну залежність ефективності державно-управлінської системи від поведінки як окремих осіб, так і колективу кожного підрозділу в цілому.

Гуманітарний підхід характеризується тим, що в сучасному швидко змінюваному світі бюрократизації владних структур, в багато разів підсилююча негнучкість та інертність механізмів ухвалення і реалізації політичних рішень, має як наслідок зниження ефективності та дієздатності цих структур.

Дихотомія політики забезпечує розвиток особливої сфери адміністрування і її свободу дій. А частіше навіть більше того, - свободу від утручання політики.

Підхід Е. Стоуки і Р. Зекхаузер полягає в оптимізації політичних і управлінських рішень за допомогою спеціальних технічних прийомів, прагнучи поліпшити політику за допомогою управлінської практики.

Психологічний підхід Р. Лассвелла базувався на тому, що всі спірні питання в суспільстві повинні розв'язуватися демократичним шляхом в ході обговорення переважно добре інформованими людьми, що мають право на ухвалення рішень.

Системний підхід розглядає публічне адміністрування як цілісну і єдину систему; прихильники цього підходу бачать своє головне завдання в тому, щоб виявити весь комплекс окремо взятих взаємозв'язків і взаємозалежностей елементів, а також всієї державно-управлінської системи із зовнішнім середовищем, тобто зі суспільством в цілому.

Соціально-інженерний підхід Дж. Кейдена характеризується органічним поєднанням урахування як чисто управлінських, так і культурно-історичних чинників і установок, оскільки адміністративна субкультура є продуктом не лише економічних, але і етичних та інших соціокультурних чинників.

Становище службовця за Вебером: Сучасний службовець завжди старається для певної суспільної пошани і звичайно одержує задоволення від неї. Нормально, коли службовець займає своє положення протягом всього життя, принаймні, в публічній бюрократії. Службовець одержує регулярну грошову компенсацію у вигляді фіксованої платні та гарантію забезпечення старості у вигляді пенсії. Службовець робить кар'єру усередині ієрархії публічної служби.

Структурно-функціональний підхід – полягає у виділенні структурних і функціональних елементів соціальної взаємодії, що підлягають дослідженню, їхнього статусу та ролі в системі публічного адміністрування.

Теза Б. Мафіолетті полягає в необхідності делегування якомога більшого кола повноважень центральних адміністративних органів неурядовим і приватним організаціям, а також делегування регіональним властям всіх функцій з реалізації соціальних програм, незалежно від того, на якому рівні вони розробляються.

Теорія Х. Куна полягала в тому, що будь-яка теорія публічного адміністрування будується з урахуванням людської природи і тому повинна мати філософський характер.

Теорія Гелена характеризується тим, що структури і інститути публічного адміністрування предстали як ідеологічно та соціально нейтральні і використовуються політичними силами як «керівний штаб нової системи для примушення своїх супротивників».

Теорія публічного адміністрування (50-80-ті роки ХХ ст.) – прихильники вважали, що в суспільстві однаковою мірою діють принципи універсалізму і партикуляризму, приватного і загального, конфлікту і консенсусу тощо.

Традиційна модель публічного адміністрування - адміністрування, що здійснюється під формальним контролем політичного керівництва, базується на бюрократичних принципах управління і наявності в органах публічного адміністрування постійних, нейтральних та безособових співробітників, які мотивуються тільки суспільними інтересами, однаково служать будь-яким правлячим суб'єктам і реалізують політику, обумовлену цими суб'єктами, не привносячи в неї нічого свого.

Управляти за Файолем - значить передбачати, організувати, розпоряджатися, координувати і контролювати.

передбачати, тобто враховувати прийдешнє і виробляти програму дій;
організувати, тобто будувати подвійний - матеріальний і соціальний, - організм установи;

розпоряджатися, тобто примушувати персонал належно працювати;

координувати, тобто зв'язувати, об'єднувати, гармонізувати всі дії та всі зусилля;

контролювати, тобто піклуватися про те, щоб все відбувалося згідно встановленим правилам і відданим розпорядженням.

Школа публічного адміністрування (20-50-ті роки ХХ ст.) – представники вважали, що важливим чинником оптимізації системи публічного адміністрування, підвищення продуктивності праці працівників цієї системи та їх задоволення своєю працею є поліпшення психологічного клімату в колективі та посилення мотивації до максимізації трудових зусиль.

1.3. Суспільні відносини в системі публічного адміністрування

Вертикальні відносини - відносини субординаційного характеру, вони мають місце там, де одна сторона підпорядкована іншій. Це взаємовідносини, які існують між органами виконавчої влади, що стоять вище відносно органів, які стоять нижче.

Вертикальні зв'язки (субординаційні, ієрархічні зв'язки) - зв'язки керівництва і підпорядкування, і необхідність в них виникає при ієрархічності управління, тобто за наявності декількох рівнів управління. Ці зв'язки служать каналами передачі розпорядчої та звітної інформації.

Відносини - це «філософська категорія, що відбиває характер розташування елементів певної системи та їх взаємозв'язок; емоційно-вольова настанова особистості на будь-що».

Горизонтальні відносини складаються між органами влади, структурними підрозділами, працівниками, які розташовані на одному ієрархічному рівні, не підпорядковані один одному, але за технологією процесу мусять координувати виконання певних процедур та операцій.

Горизонтальні зв'язки (зв'язки кооперації і координації рівноправних ланок управління) носять характер погодження і є однорівневими, їх основне призначення - сприяти найбільш ефективній взаємодії підрозділів організації при вирішенні виникаючих між ними проблем.

Державно-управлінські відносини - сукупність двосторонніх владних (вертикальних) і багатосторонніх партнерських (горизонтальних) зв'язків, що слугують реалізації цілей держави та суспільства і відрізняються інформаційним змістом, правовою формою, організаційною спрямованістю.

Державно-управлінські рішення - закони, постанови, розпорядження керівників місцевих державних адміністрацій, нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування і внутрішньо організаційних.

Соціальні зв'язки - взаємодія індивідів (суб'єктів, діячів, акторів) у формі обміну соціальними діями, що є первинним елементом соціального капіталу, який зберігає властивості суспільства, бо орієнтація власних думок, планів і наступних дій на іншого є містком до сполучення кожного з нас із знайомими і незнайомими людьми, групами і врешті-решт - суспільством, яке і складається з величезної кількості взаємодій, тобто зв'язків.

Управлінські відносини відбивають стосунки між суб'єктом і об'єктом, а саме: формування вимог до обсягу, часу, якості робіт, передача їх на рівень виконання і отримання інформації щодо результатів праці, оцінка її, коректування вимог за циклом тощо.

Управлінські зв'язки є одним з видів соціальних зв'язків, тому управління можна розглядати як єдність діяльності і відносин.

Форма реалізації відносин - обмін інформацією, який відбувається під час підготовки і здійснення взаємодії.

РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

2.1. Основні принципи діяльності та функції публічних адміністрацій

Багаторівнева система управління – сукупність наднаціональних, національних, регіональних і місцевих публічних органів влади, що обираються на основі загального виборчого права і відповідальні за свої політичні рішення і дії щодо громадян, а також мережа відносин між сферами управління всередині держав-членів та між країнами.

До адміністративних цінностей відносять: продуктивність, орієнтованість державного управління на конкретні кінцеві цілі, справедливість, легітимність, відкритість, чутливість, здатність до адаптації.

До основних управлінських функцій належать ті, що здійснюються адміністративними службами і виконуються безпосередньо на замовлення суспільства, а саме: економічні, соціальні, культурні, правові, поліцейські тощо.

До сучасних стандартів належного урядування зараховано: належне законодавство, законність, участь, прозорість процесу прийняття рішень, доступ до інформації, належну організацію, належний персонал, належний фінансовий та бюджетний менеджмент, ефективність, відповідальність та нагляд.

Договірними в належному урядуванні є структурні взаємовідносини, що складаються між політичними інститутами держави, громадськими організаціями і окремими громадянами, тобто вони взаємодіють як рівноправні партнери.

Допоміжні функції адміністративно-державного управління – функції, обумовлені внутрішньою потребою самої управлінської системи; вони застосовуються, на відміну від основних (визначальною особливістю їх є істотна різниця від інших), в усіх адміністративних службах.

Європейські принципи державного управління:

1. *Верховенство права* означає правову сталість і передбачуваність управлінських дій та рішень, які базуються на законі.

2. *Принцип відкритості* та прозорості забезпечує можливість нагляду за державною адміністративною діяльністю, її результатами на предмет їх відповідності існуючим правовим нормам.

3. *Підзвітність органів* державного управління судовим органам та вищим, адміністраціям передбачає дотримання верховенства права в управлінській діяльності.

4. *Продуктивність у використанні державних ресурсів* та ефективність впровадження державної політики.

Командні функції державного управління пов'язані із застосуванням влади певними адміністративними органами і певними чиновниками. До них належать організація досліджень поточних фактів реального стану об'єктів, державного управління; проведення і розробка довго- та короткотермінових прогнозів суспільного розвитку в усіх його сферах; розробка програм і управлінських рішень; оперативний аналіз як метод розв'язання адміністративних завдань; організація конкретних процедур і акцій (зокрема таких як вибори); організація контролю всередині адміністративних служб; зв'язки з громадськістю.

Комітет Регіонів складається з 350 представників місцевих і регіональних органів влади різних країн, його консультації є обов'язковими у процесі ухвалення рішень з питань, що зачіпають місцеві інтереси у сфері освіти, культури, справ молоді, охорони здоров'я, соціальної та економічної згуртованості. Охорони довкілля, транскордонного співробітництва, транспорту тощо.

Ліберально-комунікативний підхід до належного урядування базується на комунікаційному менеджменті, інституційному аналізі, концепції політичних мереж.

Напрямок демократичного громадянства до належного урядування характеризується положеннями концепції «рецептивного (сприйнятливого) адміністрування», «партисипативного (що бере участь) менеджменту», базовими принципами яких є надійність та цілісність формування політики, участь громадян, централізація та децентралізація, відкритість і прозорість, високі етичні стандарти.

Орієнтованість на конкретні кінцеві цілі – відповідність публічного адміністрування очікуванням головних споживачів управлінських послуг.

Політичні принципи належного урядування:

1. *Відкритість* - владні інститути мають працювати відкрито.

2. *Участь* - якість, відповідність та ефективність політики залежить від забезпечення участі всіх зацікавлених сторін упродовж всього процесу вироблення політики.

3. *Відповідальність* - ролі законодавчих і виконавчих органів в управлінських процесах мають бути чіткими і зрозумілими.

4. *Ефективність* - напрями політики повинні бути дієвими та своєчасними, відповідати реальним потребам на основі чітких цілей, оцінювання майбутнього впливу та минулого досвіду.

5. *Відповідність (узгодженість)* - напрями політики та дії мають бути узгодженими та зрозумілими.

Принципи управління – керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватися в управлінській діяльності.

Принципи управління органів публічної адміністрації в Україні:

1. Верховенство права - пріоритет прав та свобод людини і громадянина, гуманізм та справедливість в діяльності публічної адміністрації.

2. *Принцип законності* - діяльність публічної адміністрації на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

3. *Принцип відкритості* - оприлюднення та доступність для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання цієї інформації на вимогу громадян.

4. *Принцип неупередженості* - обов'язок публічної адміністрації та її посадових осіб безсторонньо ставитися до всіх учасників правовідносин, заявляти про конфлікт інтересів, у разі його наявності, та вживати заходів для його подолання.

5. *Принцип пропорційності* - вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності.

6. *Принцип ефективності* - обов'язок публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у розв'язанні покладених на неї завдань при оптимальному використанні наявних ресурсів.

7. *Принцип підконтрольності* - обов'язковий внутрішній та зовнішній контроль за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судовий.

8. *Принцип відповідальності* - обов'язок публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дію та бездіяльність.

Продуктивне управління є одним з головних цінностей публічного управління у зв'язку з орієнтацією діяльності органів влади на надання управлінських послуг, що потребує запровадження нових стандартів функціонування та врахування потреб споживачів.

Результативність – управлінське вміння, що полягає у підтриманні співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами, покликане забезпечувати успішне вирішення суспільних проблем та досягнення цілей публічного адміністрування.

Ринково-ліберальний підхід до належного урядування ґрунтується на моделях нової економіки, нового менеджменту, нового публічного адміністрування, активного впровадження у діяльність органів публічної влади інструментів і технологій, що використовуються у приватних бізнес-структурах тощо.

Серед основних функцій виділяють чотири групи: - *по-перше*, це **функція верховної влади**, завданням якої є оборона (підготовка проведення бойових дій; економічна мобілізація суспільства); підтримка міжнародних зв'язків (представництво уряду за кордоном, захист прав своїх громадян; ведення дипломатичних переговорів); поліцейська служба (захист осіб і майна; охорона громадянських прав; політична поліція (СБУ); постачання уряду політичною інформацією; судочинство (цивільне і кримінальне); громадянський стан; стосунки з релігійними установами; функціонування політичних інституцій (організація та матеріальне забезпечення національних і місцевих виборів функціонування державного та місцевого парламентів, проведення референдумів); регламентування засобів інформації; - *по-друге*, **економічні функції** що включають організацію грошового обігу; загальну координацію економічної політики; діяльність у сфері прикладних економічних досліджень і розробок (оподаткування, грошова емісія, капіталовкладення, кредит, ціни, зовнішня торгівля, продуктивність тощо); - *по-третьє*, **соціальні функції**, до яких належить діяльність у сфері охорони здоров'я, гігієни, життя та урбанізації, захист прав та інтересів найманих робітників; перерозподіл прибутків (на користь

багатодітних сімей, бідних, ветеранів війни, літніх людей тощо); охорона і благоустрій природного середовища; - *по-четверте*, **освітні та культурні функції**, серед яких виділяють організацію досліджень у галузі фундаментальних наук; загальну, технічну, мистецьку освіту, спортивне виховання дітей та підлітків; підвищення кваліфікації працівників; організацію дозвілля, спортивних змагань; розповсюдження інформації неполітичного характеру; мистецтво і культуру.

У державному управлінні функція – основні завдання, які виконують державні органи, їхні структурні підрозділи й посадові особи з організації, регулювання та контролю, діяльності громадян та їх інститутів в економічній, соціальній, політичній і духовно-культурній сферах суспільства.

Функція (від лат. Function – виконання, звершення) – робота, діяльність із виконання певних завдань.

Функція державного планування передбачає визначення насамперед векторів і цілей майбутнього розвитку та обґрунтування правових, організаційних і ресурсних засобів їх досягнення.

2.2 Методи, законодавче і нормативно-правове забезпечення публічного адміністрування

Акцепт - фіксує прийняття пропозиції, що була викладена в оферті.

Аналіз технологій управління визначає:

- характер розділення та кооперування праці у відповідності до завдань та функцій;
- порядок отримання та обробки інформації і підготовки рішень;
- раціональність процедури прийняття рішень;
- ефективність контролю за реалізацією рішень;
- доцільність і обґрунтованість операцій з обробки документів;
- ефективність використання технічних засобів.

Вказівка, роз'яснення - регламентує методичний та технологічний характер дій.

Галузеві або міжгалузеві підзаконні правові нормативні акти - видаються органами спеціальної компетенції (міністерство, департамент, комітет, служба, управління) та діють в межах їх повноважень.

До елементів механізму державного управління відносяться: цілі, принципи, функції, методи впливу на процес, технології та технічні засоби, інформація.

До методів державного управління належать методи:

- правового регулювання;
- організаційно-розпорядчі (адміністративні);
- економічні;
- соціально-політичні;
- соціально психологічні;
- морально-етичні.

До механізмів здійснення процесу публічного адміністрування відносяться: президент, органи законодавчої влади, органи виконавчої влади, органи юстиції, органи МС.

Договір - регулює проведення спільних робіт з визначенням взаємних прав та обов'язків.

Закони України - прийняті в установленому порядку правові акти, які визначають державну волю та мають вищу юридичну силу.

Інструкція - встановлює порядок та спосіб виконання певних дій,

Конституція України - нормативний акт вищої юридичної сили; правова база та джерело нормативно-правового розвитку кримінально- виконавчого права.

Контракт - визначає права та обов'язки сторін щодо забезпечення послугами громадян та містить права та обов'язки сторін.

Методи управління - сукупність універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовуються органами влади при здійсненні тих чи інших функцій державного управління або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти.

Наказ - фіксує рішення керівника у відповідності до його владних повноважень, є обов'язковим для виконання підлеглими.

Оферта - конкретизує пропозиції особі або державній установі підписати угоду (контракт) на певних умовах.

План - визначає мету, конкретні завдання діяльності, склад виконавців, методи, засоби та строки їх реалізації.

Положення - встановлює набір правил та інструкцій, які регламентують певну діяльність.

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України - підзаконні правові акти по забезпеченню законного вирішення загальнодержавних питань.

Правило - закріплює норми діяльності та поведінки певних груп співробітників з урахуванням традицій організації.

Проектування технології процесів управління включає:

- побудову економіко-організаційної моделі;
- формування процедури ухвалення рішень;
- організацію потоків інформації;
- роботу з кадрами;
- спеціальні роботи, що відповідають особливостям галузей, окремих напрямків діяльності або функцій.

Протокол - фіксує певні події, обставини, правила.

Розпорядження - видаються місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх компетенції та діють на певній території.

Угода - формує спільні позитивні умови для певної діяльності.

Укази Президента України - підзаконні (за своєю природою) правові акти, що за умов відсутності відповідних законів відіграють роль первинних правових нормативних актів.

Учасниками відносин механізму державного управління є: центральні ОВВ, регіональні ОВВ, органи МС, галузеві установи, споживачі послуг та зацікавлені організації.

Форма діяльності - уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів та службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Чинниками стилю державно-управлінської діяльності є:

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

2.3 Стыль, механізми та технологія публічного адміністрування

Авторитарний стиль - характеризується жорсткістю, вимогливістю, превалюванням владних функцій, суворим контролем і дисципліною, орієнтацією на результат, ігноруванням соціально- психологічних факторів.

Демократичний стиль - спирається на колегіальність, довіру, інформування підлеглих, ініціативу, творчість, самодисципліну, свідомість, відповідальність, заохочення, гласність, орієнтацію не тільки на результати, а й на способи їх досягнення.

Ліберальний стиль - відрізняється низькою вимогливістю, потуранням, відсутністю дисципліни і вимогливості, пасивністю керівника і втратою контролю над підлеглими, наданням їм повної свободи дій.

Механізм функціонування системи публічного адміністрування представляє структуру системи публічного адміністрування, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи публічного адміністрування та взаємодію між її елементами.

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

Механізми публічного адміністрування - спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами.

Поняття «стилю» набуває реальне смислове наповнення тільки по відношенню до певного виду людської діяльності й творчості (живопис, музика, архітектура, управління).

Стиль керівництва - спосіб прийняття рішень та передачі завдань підлеглим.

Стиль управління - сукупність прийомів, способів, методів функціонування органів державного управління, органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб, тобто увага акцентується на змісті їх діяльності, ролі, можливостях, впливу тощо.

Суб'єкт і об'єкт є найпершими елементами механізму управління, саме їх взаємодія відображена у нормативних документах, що регламентують вплив держави на будь-яку сферу життєдіяльності суспільства.

Технологія публічного адміністрування являє собою детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування (організацією чи конкретною посадовою особою) для досягнення певної мети.

Цільовий механізм публічного адміністрування - сукупність спеціально підібраних для розв'язання наявних суперечностей та вирішення проблемної ситуації взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив органів публічного адміністрування на соціально-економічну територіальну систему країни, її підсистем або елементів для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку всієї системи або її складових в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів.

РОЗДІЛ 3. СИСТЕМА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1 Центральні органи публічного адміністрування

Відділ у складі департаменту (самостійного управління) структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності органу виконавчої влади, з чисельністю не менш як 5 працівників.

Департамент - структурний підрозділ, що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузевість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності), координації роботи, пов'язаної з виконанням цих завдань, за умови, що у його складі буде не менш як чотири відділи.

Державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів.

Кабінет Міністрів України - вищий орган у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Самостійне управління (самостійний відділ) - структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування. До складу управління входять не менш як два відділи.

Самостійний сектор - структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за окремим напрямом діяльності органу виконавчої влади, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів, з чисельністю не менш як 2 працівники.

Секретаріат Кабінету Міністрів України є постійно діючим органом, що забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України. До складу Секретаріату Кабінету Міністрів України входять: Керівництво Секретаріату - міністр Кабінету Міністрів України, його перший заступник і заступники. Патронатні служби -

Апарат Прем'єр-міністра України, служби Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства. Структурні підрозділи - бюро, департаменти, самостійні управління на відділи та інші підрозділи. Допоміжні органи діють на громадських засадах за колегіальним принципом. До них відносяться: комісія, комітет, організаційний комітет (координаційний центр), рада, робоча група та урядова комісія. Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністерство як член Кабінету Міністрів України відповідає за розроблення й реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів.

3.2 Територіальні підрозділи нейтральних органів влади

Адміністративні послуги – публічні (державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. ДКВМ здійснюють: ліцензування, видачу експлуатаційних дозволів на діяльність об'єктів, видачу дозволів на проведення заходів із залучення тварин, атестацію робочих місць спеціалістів ветеринарної медицини та ін.

Державний комітет ветеринарної медицини України (ДКВМ) центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи виконавчої влади (ТОВВ) — органи державного управління, які утворюються відповідними центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ) для реалізації завдань і функцій на відповідній території (область, район, місто).

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади (підрозділи міністерств, державних комітетів) становлять окрему особливу групу місцевих органів виконавчої влади.

3.3. Місцеві органи публічного адміністрування

Деконцентрація – форма централізації, яка передбачає наявність місцевих органів державного управління, що знаходиться у субординаційних відносинах з центром. Їх керівництво призначається та зміщається центральним урядом.

Децентралізована форма місцевого державного управління держава передає значний обсяг власних повноважень виконавчим органам самоврядних територій» що, з одного боку, значно спрощує структуру публічного управління, а з іншого втягує самоврядні органи у систему державного управління.

Місцевий рівень, що є нижчим ніж загальнодержавний.

Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, тобто складові частини держави перебувають в нерозривному взаємному зв'язку, визначаються внутрішньою єдністю. Сутністю федеративної форми є розділений суверенітет між двома рівнями, що передбачає існування двох систем державної влади та управління, кожна з яких діє у визначених межах. При автономії територіальні одиниці виступають не в якості адміністративних частин держави, а виключно самоврядних утворень, які, в деяких випадках, діють з державою на рівних правах.

Територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади утворюються всіма видами ІДОВВ - міністерствами, державними комітетами, центральними органами державного управління зі спеціальним статусом, урядовими органами державного управління.

Форма територіального устрою – елемент форми держави, який характеризує внутрішню структуру) держави, спосіб її територіального поділу, співвідношення держави як єдиного цілого з її складовими частинами, міру централізації та децентралізації державної влади.

Централізація не визнає будь-які форми автономії та самоврядування; за цією формою виконання публічних завдань повністю доручається державним службам, крім того всі адміністративні рішення ухвалюються виключно центральною ланкою державної установи.

Виконавчий комітет ради МС утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради голови відповідної ради, заступника сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб; полягає в оперативному розпорядженні ресурсами самоврядування для найбільш повного задоволення потреб населення з врахування встановлених представницьким органом пріоритетів і обмежень.

Групи муніципальних прав громадин: Колективні, здійснення яких можливе шляхом сукупних дій певної кількості членів територіальної громади. **Індивідуальні**, то належать кожному громадянину і можуть бути реалізовані будь-яким членом територіальної громади незалежно від інших її членів.

Місцеве самоврядування (МС) відрізняється від державної влади тим, що втілює місцеві інтереси територіальних колективів, на відміну від природи держави, яка втілює загальнодержавні інтереси.

Місцеві ради, визначаючи структуру і порядок діяльності виконкомів, самостійно обирають організаційну схему побудови цих органів.

Обласні та районні ради є органами МС, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Органи МС є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами, власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Органи самоврядування мають делеговані державою повноваження у сфері: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів та цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торгівельного обслуговування, громадського транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту ; регулювання земельних відносин та охорони навколишньою природного середовища; соціального захисту населення та інших.

Призначення виконавчого органу полягає в оперативному розпорядженні ресурсами самоврядування для найбільш повного задоволення потреб населення з врахуванням встановлених представницьким органом пріоритетів і обмежень.

Принципи МС: народовладдя: законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії МС; судового захисту прав МС.

Система МС включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Сільські та селищні ради утворюють невеликі за кількісним складом виконкоми.

Характерні риси МС: демократизм - знаходить своє відображення у виборності органів МС; самостійність територіальних колективів у вирішенні питань місцевого значення; гарантованість в межах Конституції Країни: піднаглядність і підконтрольність.

РОЗДІЛ 4. РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

4.1. Світовий досвід розвитку публічного адміністрування

Адміністративний менеджмент містить у собі адміністрування, передбачає і досягнення організацією поставлених цілей з максимальною ефективністю, та відповідальність за кінцеві результати, тому він є більш широким поняттям на відміну від адміністрування.

Адміністрування означає виконання певних завдань у рамках інструкцій, а те, наскільки добре чи наскільки ефективно, залишається за межами його уваги, оскільки контроль над цим є обов'язком політичного суб'єкта, що розробив інструкції.

Бюрократія - спосіб побудови організації, що складається з ряду офіційних осіб, посади і пости яких утворюють ієрархію і які розрізняються формальними правами і обов'язками, що визначають їх дії і відповідальність.

Ієрархія - поділ на вищі й нижчі посади, чини; вона дозволяє кожному знати своє місце і свої повноваження, гарантує при дотримання певних умов кар'єрний ріст.

Концепція віртуальної держави полягає в тому, що велика частина взаємодій з урядовими органами може протікати на високотехнологічній основі із застосуванням можливостей комп'ютерної техніки, тобто точкою взаємодій виступає урядовий портал.

Концепція держави як соціо-кибернетичної системи звертає увагу на те, що світ змінюється в бік ускладнення; полягає в тому, щоб перманентно проводити реорганізацію, налагоджувати взаємодію між різними учасниками державно-суспільних відносин, встановлювати баланс соціальних сил і соціальних інтересів на основі взаємної довіри та взаєморозуміння.

Концепція ефективної держави означає розвиток і підтримку механізмів виявлення та інтеграції громадських уподобань, орієнтацію на цілі, що розділяються суспільством, і здатність їх досягнення; ефективна влада усвідомлює обмеженість своїх можливостей і готова делегувати свої повноваження агентам, здатним реалізувати їх з більшою віддачею, ніж центр.

Концепція інформаційного суспільства, в якій підкреслюється визначальна роль інформації в суспільстві; інформація та обмін інформацією супроводжували розвиток цивілізації протягом всієї історії людства й мали особливе значення у всіх суспільствах, у той же час, «інформаційне суспільство», що зароджується, будується таким чином, що збір, аналіз і передача необхідної інформації стали «фундаментальним джерелом продуктивності та влади».

Концепція корпоративного управління зачіпає цілий ряд найважливіших проблем, пов'язаних з відносинами народу чи суспільства (акціонерів) та органами управління, які повинні діяти в інтересах народу; у рамках даного напрямку виробляються рішення в галузі спостереження, контролю, оцінки діяльності, підзвітності керівників.

Концепція менеджералізму (Public Management) полягає в тому, що прогрес управління комерційними організаціями стимулювався вигодами, які отримували від здійснення змін та вдосконалень підприємці, власники та менеджери.

Концепція мінімальної держави (Minimal State) відповідає ліберальній ідеології і тенденціям демократизації, і виходить з припущення, що приватний сектор здатний надати велику частину суспільних послуг, використовуючи такі інструменти, як дерегулювання, роздержавлення і приватизацію.

Концепція належного урядування (Good Governance) - управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства та регулює взаємовідносини між офіційними інституціями (державна влада) та недержавними колами (бізнес, громадськість); це механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади.

Концепція нового державного менеджменту (New Public Management (NPM)) - модель, яка включає зв'язки з політичним середовищем (парламентом), тобто із стратегічним рівнем управління, а з іншого боку, НРМ передбачає тісний зв'язок з громадянами, а саме зв'язок з ринком та споживачами.

Концепція суспільно-політичних мереж – у рамках цього підходу проводилися також дослідження з самоорганізації і вироблена концепція «управління без уряду».

Муніципальний менеджмент - якісно новий тип управління, орієнтований на керований розвиток, передові управлінські підходи й технології, соціально-визначений результат і партнерський стиль взаємовідносин місцевої влади, бізнесу, громадян.

Новий публічний менеджмент знаменує собою відмовлення від бюрократичних принципів організації діяльності органів публічного адміністрування та принципу розподілу політичної й адміністративної сфери.

Новий публічний менеджмент має такі основні доктрини: фокусування на керуванні й ефективності, а не на політиці; дезагрегування публічних бюрократій в агентства, які б мали справу одне з одним на споживчій основі; використання квазі-ринків і контрактної системи для стимулювання конкуренції; скорочення витрат; стиль управління, що наголошує на кінцевому результаті, обмежених за термінами контрактах, матеріальних стимулах і свободі управління.

Новий публічний менеджмент, піднімаючи питання ефективності і результативності в задоволенні суспільних потреб, не тільки змінює сам публічний сектор, органи публічного адміністрування, але й їхню роль у державі і суспільстві. В Україні тільки починає формуватися і впроваджуватися нова владна модель публічного адміністрування.

Основна характеристика нового публічного менеджменту є те, що відповідальність за отримані результати несуть керівники органів публічного адміністрування, це означає необхідність зміни взаємин між керівниками і політиками.

Офіс - місце, де працюють співробітники, куди приходять публіка для взаємодії зі співробітниками і де зберігається документація.

Приватизація в її різних видах і укладання контрактів із приватними організаціями можуть розглядатися як відмова від деяких традиційних для органів публічного адміністрування видів діяльності.

Принцип «довічної служби» полягає в тому, що службовця не звільняли, навіть незважаючи на його некомпетентність, а більшість публічних службовців перетворилися в людей, що «відбувають» час в очікуванні пенсії, не піклуючись при цьому про підвищення ефективності своєї роботи.

Принцип ієрархії акцентує увагу на корисності відшукання або створення в системі ієрархічного характеру зв'язків між її елементами, цілями, модулями; він був реалізований занадто завзято, що вилилося в створення десятків рівнів, кожний з яких має декілька підрівнів, наслідком чого стало з'явлення бар'єрів між ними, які обмежують проходження інформаційних потоків і ресурсів.

Принцип просування по службі являє собою призначення державного службовця на іншу посаду з іншим організаційно-правовим статусом посади. Також ним визнається призначення державного службовця на іншу посаду з більш високим грошовим утриманням без зміни посадового найменування, тобто в рамках однієї категорії посад.

Публічний менеджмент відрізняється від інших видів менеджменту, він є менеджментом, а не адмініструванням; у його рамках керівники органів публічного адміністрування вже не є простими провідниками обумовленої зверху політики, а активно беруть участь у її формуванні.

Сутність концепції держави загального добробуту (Welfare State) полягає в подоланні соціальних конфліктів шляхом створення за допомогою держави стерпних умов життя для всіх верств суспільства за допомогою реалізації програм соціальної допомоги незахищеним і незаможним верствам, вжиття заходів для зменшення безробіття і ін., тобто вирішення всіх тих проблем, які сам по собі не здатний вирішити ринок.

Урядування (Governance) - процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників.

Фактори трансформації в публічному адмініструванні:

Загальноосвітні, глобальні зміни — являють собою потік глобальних змін, що зажадали від керівників відповідного реагування і додали нові управлінські проблеми до тих, що існували раніше.

Зміни в управлінських практиках — нові напрямки в зовнішній політиці, фундаментальні зміни політичних економічних і адміністративних систем багатьох країн; впливи на глобальну економіку і політичну стабільність, що виникають у результаті нестабільності політичних і економічних систем деяких країн тощо.

Критика публічного сектора - зокрема, це масштаби сектора; сфера дії; методи управління, засновані на бюрократичних принципах.

Зміни в економічній теорії - поступово починає домінувати «неокласична економіка», яка визнає необхідність і користь взаємопроникнення ринку і публічного сектору.

Теорія суспільного вибору пов'язана із застосуванням напрацьовань мікроекономіки до політичної та соціальної сфер; ключовим принципом є можливість раціонального передбачення поведінки суб'єкта.

Теорія принципала/агента пояснює розбіжності, що часто зустрічаються між цілями менеджерів (агентів) приватних фірм і їхніми засновниками чи акціонерами (принципалами).

Теорія вартості угоди визначає обставини, за яких організація може зволіти ринкового тестування чи укладання контракту замість власноручного забезпечення.

Зміни в приватному секторі - полягають в усвідомленні того, що управління публічним сектором і його ефективністю впливає на підприємницьку діяльність і національну конкурентоспроможність.

Конкуренція - важливий елемент механізму саморегулювання ринкової економіки і водночас конкретна форма її функціонування.

Глобалізація - об'єктивний процес, який носить системний характер, тобто охоплює всі сфери життя суспільства.

Компетенція — правовий засіб, що дозволяє визначити роль і місце конкретного суб'єкта в керівничому процесі шляхом законодавчого закріплення за ним певного об'єму публічних справ.

Зміни в технологіях - розвиток «економіки послуг», що базується на нових технологіях.

4.2. Трансформація системи влади в Україні

Адміністративна реформа - система засобів, за допомогою яких запроваджується якісно нове адміністрування, що включає в себе: управління; надання послуг; забезпечення правопорядку; законність в діях адміністрації.

Мета адміністративної реформи - поетапне створення такої системи публічного адміністрування, яка б забезпечила перетворення України на високорозвинену, правову, цивілізовану державу з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури і демократії; дозволила їй стати впливовим фактором у світі та Європі. Досягнення цього вимагає приведення державних та урядових інституцій у відповідність з новою політичною системою та європейськими стандартами публічного адміністрування.

Організаційно-правові основи адміністративної реформи - змістовна складова комплексної перебудови публічного адміністрування.

Професіоналізація - багатопланове явище, сутність якого полягає у розвитку професійної діяльності у суспільстві.

Публічна адміністрація - органи виконавчої влади, органи МС та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій).

Реформування публічного управління має бути спрямоване на вирішення ключових завдань: визначення ролі, завдань, функцій, структури органів державного управління; розподілу повноважень між виконавчою владою та органами МС; розвиток системи державної служби; вироблення соціальних і гуманітарних аспектів управління; створення відповідної законодавчої та нормативно-правової бази.

Сутність адміністративної реформи, як реформи виконавчої влади, втілюється в системі заходів, які повинні бути чітко узгоджені з проведенням адміністративно-правової реформи, зміни адміністративно- територіального устрою, державно-правової реформи (включає в себе також парламентську,

муніципальну і судову реформи) та конституційної реформи (визначає конституційно-правові засади організації та проведення адміністративної реформи, встановлює нові баланси повноважень вищих органів державної влади, як у виконавчій системі влади, так і тих органів, які перебувають поза межами цієї системи (Президента, законодавчої, судової влади, органів МС тощо).

4.3. Ефективність діяльності публічних адміністрацій

Бенчмаркінг - процес пошуку стандартного чи еталонного економічно ефективнішого підприємства-конкурента з метою порівняння з власним та переймання його найкращих методів роботи.

Внутрішня ефективність діяльності публічної адміністрації - ефективність використання внутрішніх можливостей підприємства, його внутрішніх ресурсів.

Ефективність пов'язана із: співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом (товаром, послугою); зменшенням кількості витрачуваних ресурсів чи зниженням їхньої вартості; скороченням тривалості процесу; співвідношенням кінцевого продукту й кінцевого результату.

Збалансована рахункова карта - модель організаційної ефективності, яка ґрунтується на припущенні, що організації мають потребу в низці систем і показників ефективності, які б охоплювали чотири виміри, - фінансовий, клієнтів, внутрішнього бізнес-процесу та навчання і професійного зростання співробітників, - і пропонує одночасне інтегроване використання декількох інноваційних управлінських практик, таких як суцільно-якісне управління, реінжиніринг, сфокусованість на клієнті, розширення повноважень співробітників.

Зовнішня ефективність діяльності публічної адміністрації - це ефективність використання зовнішніх можливостей підприємства, що забезпечуються факторами зовнішнього середовища.

Організаційні (зовнішні) результати означають одержання кінцевого продукту, що виступає для публічних адміністрацій у вигляді наданих соціальних послуг, і забезпечення задоволеності кінцевим продуктом, тобто наданими послугами.

Результати діяльності - ті соціальні результати, які можна назвати «впливом на суспільство» і які є найголовнішим підсумком діяльності публічних адміністрацій, маючи на увазі не конкретну організацію, а цілеспрямованість зусиль організацій публічного сектора в цілому.

Критерій оцінки - загальна задоволеність населення діяльністю публічної адміністрації.

Метод одержання оцінок - *опитування населення*.

Метод оцінки - експертні оцінки.

Методика оцінки зовнішньої ефективності – методика, що спрямовано на оцінку ефективності діяльності публічної адміністрації з точки зору її клієнтів, тобто населення.

Критерії оцінки: – ефективність виконання місії організації; структура робочого часу співробітників; професійна компетентність; особистісні якості співробітників; задоволеність співробітників характером своєї роботи; збалансованість структури організації, її гнучкість; «якість» керуючих і інформаційних потоків.

Метод одержання оцінок - суцільне опитування співробітників організації.

Метод оцінки - експертні оцінки.

Методика оцінки внутрішньої ефективності - методика, що спрямована на оцінку ефективності діяльності публічної адміністрації з точки зору їхніх співробітників.

Високоєфективні організації - ті, співробітники яких виробляють необхідні товари чи надають необхідні послуги більш високої якості за такої ж чи меншій кількості ресурсів.

Список використаної літератури

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций, 4-е изд., дополн. / Г. В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.
2. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління /О.В. Базарна // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля: Збірник наукових праць. – Луганськ: 2012. – № 1, ч. 2. – с. 59-64.
3. Глосарій Програми розвитку публічного адміністрування ООН [Електронний ресурс] // <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>
4. Демократичне урядування та публічне адміністрування: проблеми вимірювання та аудиту: наук.-метод. посіб. / авт. кол.: А.Ф. Колодій, М.З. Буник, П.М. Петровський та ін. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.
5. Енциклопедія державного управління. [Текст] у 8 т. – Т. 1. Теорія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. - К.: НАДУ, 2011. – 747 с.
6. Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В.С. Загорський [та інш.] – Львів: ЛРІДУ, НАДУ, 2011. – 712 с. 8. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. – К. : НАДУ, 2010. – 28 с.
7. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] . - К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
8. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики / В.М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика: Зб.наук.праць - Х.: Вид-во "ДокНаукДержУпр", 2010. - № 1. – С. 16-22.
9. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко // - К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 444 с.
10. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: Навч. Посібник / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – с. 306.

11. Чиркин В.Е. Публичное управление : учебник / В.Е. Чиркин. - М : Юристъ, 2004. - 475 с.

12. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 – 532 с.

13. Кайлюк Є.М. Гриненко В.В. Публічне адміністрування. Підручник. Х. ХНАМГ, 2013. – 200 с.

Інформаційні ресурси

1. <http://www.rada.gov.ua/> - Верховна рада України
2. <http://www.budget.rada.gov.ua/> - Бюджетний комітет Верховної Ради України
3. <http://www.minfin.gov.ua/> - Міністерство Фінансів України
4. <http://www.sta.gov.ua/> - Державна податкова адміністрація України
5. <http://www.pfu.gov.ua/> - Пенсійний Фонд України
6. <http://www.ukrstat.gov.ua/> - Державний комітет статистики України

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Словник наукових термінів з дисципліни «Публічне адміністрування» для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності 073 «Менеджмент» денної та заочної форм навчання

Укладач: Зеніна-Біліченко Антоніна Сергіївна

Підписано до друку _____ 2017 р.

Формат _____ обсяг _____ др. арк.

Кількість _____ екз. Заказ _____

51918 м. Кам'янське,
вул. Дніпробудівська, 2

