

ЗМІСТ

Тема 1. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ГНОСЕОЛОГІЧНОМУ ВИМІРІ.....	5
1.1. Сутність та види публічного адміністрування	5
1.2. Теоретико-дефінітивна складова публічного адміністрування	13
1.3. Закони та принципи публічного адміністрування	18
1.4. Інституціональні концепти реформування публічного управління в Україні	22
Тема 2. ТЕОРЕТИЧНІ ДОМІНАНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	27
2.1. Суспільно-політичні доктрини та концепції публічного адміністрування	27
2.2. Еволюція державно-управлінських теорій	31
2.3. Система публічного адміністрування	38
2.4. Інститути та інституціональне середовище публічного адміністрування	42
Тема 3. ІНСТИТУЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	52
3.1. Новий публічний менеджмент як сучасна модель публічного адміністрування	52
3.2. Інституційні та економічні чинники публічного адміністрування	68
3.3. Людський капітал в системі сучасного публічного адміністрування	93
Тема 4. МЕХАНІЗМИ, МЕТОДИ ТА СТИЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	114
4.1. Структура механізму публічного адміністрування	114
4.2. Методи та стилі публічного адміністрування	119
4.3. Адміністративно-територіальний і організаційний аспекти публічного адміністрування	125
Тема 5. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО.....	131
5.1. Сутнісні характеристики громадянського суспільства	131
5.2. Місце і роль об'єднань громадян, політичних партій та громадських організацій у публічному адмініструванні	140
5.3. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.....	151

ЗМІСТ

Тема 1. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ГНОСЕОЛОГІЧНОМУ ВИМІРІ.....	5
1.1. Сутність та види публічного адміністрування	5
1.2. Теоретико-дефінітивна складова публічного адміністрування	13
1.3. Закони та принципи публічного адміністрування	18
1.4. Інституціональні концепти реформування публічного управління в Україні	22
Тема 2. ТЕОРЕТИЧНІ ДОМІНАНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	27
2.1. Суспільно-політичні доктрини та концепції публічного адміністрування	27
2.2. Еволюція державно-управлінських теорій	31
2.3. Система публічного адміністрування	38
2.4. Інститути та інституціональне середовище публічного адміністрування	42
Тема 3. ІНСТИТУЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	52
3.1. Новий публічний менеджмент як сучасна модель публічного адміністрування	52
3.2. Інституційні та економічні чинники публічного адміністрування	68
3.3. Людський капітал в системі сучасного публічного адміністрування	93
Тема 4. МЕХАНІЗМИ, МЕТОДИ ТА СТИЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	114
4.1. Структура механізму публічного адміністрування	114
4.2. Методи та стилі публічного адміністрування	119
4.3. Адміністративно-територіальний і організаційний аспекти публічного адміністрування	125
Тема 5. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО.....	131
5.1. Сутнісні характеристики громадянського суспільства	131
5.2. Місце і роль об'єднань громадян, політичних партій та громадських організацій у публічному адмініструванні	140
5.3. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.....	151

Тема 6. СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	155
6.1. Система органів публічної влади в Україні	155
6.2. Механізм взаємодії влади та публічного адміністрування.....	165
6.3. Держава як суб'єкт політичної влади	172
Тема 7. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА ПУБЛІЧНА ВЛАДА	180
7.1. Муніципальна публічна влада і місцеве самоврядування	180
7.2. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади.....	184
7.3. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування	187
7.4. Моделі місцевого самоврядування, їх порівняльний аналіз....	193
7.5. Органи самоорганізації публічних союзів	199
Тема 8. АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	204
8.1. Сутність корупції, її види та вплив на сучасне суспільство..	204
8.2. Антикорупційна політика в публічному адмініструванні	211
8.3. Формування антикорупційного інституціонального середовища в Україні.....	217
Тема 9. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРОЦЕС ВИРОБЛЕННЯ, ПРИЙНЯТТЯ ТА ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ	225
9.1. Політичний вибір як методологічна основа прийняття управлінського рішення.....	225
9.2. Процес прийняття управлінських рішень	230
9.3. Фактори, які впливають на процес прийняття та виконання управлінських рішень	237
Тема 10. КОНЦЕПТУАЛЬНІ І ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	243
10.1. Поняття публічних і адміністративних послуг	243
10.2. Класифікація публічних послуг	250
10.3. Інституціоналізація системи надання адміністративних послуг в Україні	256
10.4. Центри надання адміністративних послуг	261
ГЛОСАРІЙ	270

Тема 6. СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	155
6.1. Система органів публічної влади в Україні	155
6.2. Механізм взаємодії влади та публічного адміністрування.....	165
6.3. Держава як суб'єкт політичної влади	172
Тема 7. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА ПУБЛІЧНА ВЛАДА	180
7.1. Муніципальна публічна влада і місцеве самоврядування	180
7.2. Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади.....	184
7.3. Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування	187
7.4. Моделі місцевого самоврядування, їх порівняльний аналіз....	193
7.5. Органи самоорганізації публічних союзів	199
Тема 8. АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	204
8.1. Сутність корупції, її види та вплив на сучасне суспільство..	204
8.2. Антикорупційна політика в публічному адмініструванні	211
8.3. Формування антикорупційного інституціонального середовища в Україні.....	217
Тема 9. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРОЦЕС ВИРОБЛЕННЯ, ПРИЙНЯТТЯ ТА ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ	225
9.1. Політичний вибір як методологічна основа прийняття управлінського рішення.....	225
9.2. Процес прийняття управлінських рішень	230
9.3. Фактори, які впливають на процес прийняття та виконання управлінських рішень	237
Тема 10. КОНЦЕПТУАЛЬНІ І ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	243
10.1. Поняття публічних і адміністративних послуг	243
10.2. Класифікація публічних послуг	250
10.3. Інституціоналізація системи надання адміністративних послуг в Україні	256
10.4. Центри надання адміністративних послуг	261
ГЛОСАРІЙ	270

Тема 1

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ГНОСЕОЛОГІЧНОМУ ВИМІРІ

1.1. Сутність та види публічного адміністрування

Публічне адміністрування як діяльність має таку ж давню історію свого розвитку, як і сама людська цивілізація. Нині незаперечним є факт, що у сучасному світі проблема визначення сутності та забезпечення ефективності публічного адміністрування є домінуючим фактором у розвитку громадянського суспільства будь-якої країни. При цьому відомо, що процес публічного адміністрування, найважливішим елементом якого є публічна служба, передбачає діяльність в системі інститутів публічної влади і публічної служби, спрямованої на збалансоване задоволення потреб суспільства і держави, виконання нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення верховенства права, дотримання Конституції і законодавства, а також реалізацію законних прав та свобод людини і громадянина.

Перші наукові праці з державного управління з'явилися ще в глибокій давнині та пов'язані з роботами філософів Греції, Китаю, Риму, Єгипту. Однак, протягом майже двох тисячоліть всі знання про соціальну систему зводились до політики, а суспільне життя було підпорядковано інтересам держави. Тобто теорія державного управління розвивалася в традиціях загальнополітичних і лише з кінця 20 ст. стала виділятися в окрему галузь науки – публічне управління та адміністрування, а імпульсом до їх розвитку стали реформи проведені в США та Західній Європі. Традиційно публічне адміністрування було засноване на частині політичних наук, але нині його природа «під державою» змінилась від політичного стилю до соціально-обслуговуючого.

Публічне адміністрування вперше визначено Гамільтоном в Федеральній газеті № 7 (Federalist Papers), в кінці 18 ст. в США. Після виходу у 1812 році книги Чарльза Жана Бонінга «Принципи

Тема 1

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ГНОСЕОЛОГІЧНОМУ ВИМІРІ

1.1. Сутність та види публічного адміністрування

Публічне адміністрування як діяльність має таку ж давню історію свого розвитку, як і сама людська цивілізація. Нині незаперечним є факт, що у сучасному світі проблема визначення сутності та забезпечення ефективності публічного адміністрування є домінуючим фактором у розвитку громадянського суспільства будь-якої країни. При цьому відомо, що процес публічного адміністрування, найважливішим елементом якого є публічна служба, передбачає діяльність в системі інститутів публічної влади і публічної служби, спрямованої на збалансоване задоволення потреб суспільства і держави, виконання нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення верховенства права, дотримання Конституції і законодавства, а також реалізацію законних прав та свобод людини і громадянина.

Перші наукові праці з державного управління з'явилися ще в глибокій давнині та пов'язані з роботами філософів Греції, Китаю, Риму, Єгипту. Однак, протягом майже двох тисячоліть всі знання про соціальну систему зводились до політики, а суспільне життя було підпорядковано інтересам держави. Тобто теорія державного управління розвивалася в традиціях загальнополітичних і лише з кінця 20 ст. стала виділятися в окрему галузь науки – публічне управління та адміністрування, а імпульсом до їх розвитку стали реформи проведені в США та Західній Європі. Традиційно публічне адміністрування було засноване на частині політичних наук, але нині його природа «під державою» змінилась від політичного стилю до соціально-обслуговуючого.

Публічне адміністрування вперше визначено Гамільтоном в Федеральній газеті № 7 (Federalist Papers), в кінці 18 ст. в США. Після виходу у 1812 році книги Чарльза Жана Бонінга «Принципи

публічного адміністрування» різко зросла кількість публікацій і науковців у галузі різних аспектів адміністрування.

Значним поштовхом для раннього вивчення публічного адміністрування послужило есе Вудро Вільсона під назвою «Вивчення адміністрування» («The Study of Administration»), опубліковане у «Політичному кварталі» в 1887 році, в якому автор зауважив, що конституцію стає все важче виконувати, аніж її створити і, таким чином, державне управління вимагає залучення більшої кількості інтелектуальних ресурсів¹. В. Вільсон у своїх працях відмічав, що в давні часи життя було надзвичайно простим і ніхто не займався питаннями дослідження діяльності влади, функції якої також були простими. На той час не було складної системи публічних доходів та видатків, не було складних фінансових розрахунків, не виникало питання ефективності використання фінансових ресурсів, єдиним питанням того часу було – хто повинен володіти ресурсами. Населення дозволяло легко ним керувати, право власності було простим, було багато ферм і не було бірж та облігацій, тварин було більше ніж корпоративних інтересів. Тобто проблема управління залежала від особистих якостей правителів. І лише із розширенням та ускладненням функцій уряду виникла нагальна потреба визначитися як держава та уряд мають вирішувати численні проблеми, зокрема й ефективності використання ресурсів. Цим самим В. Вільсон обґрунтував потребу в публічному адмініструванні як у науці, яка має полегшити роботу уряду та влади, посилити та очистити її, наповнити уряд обов'язком добросовісності. Автор писав: «мета адміністративної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, що уряд може належним чином робити, а по-друге, яким чином здійснювати цю діяльність ефективно і з найменшими фінансовими та енергетичними затратами»². При цьому варто пам'ятати, що сфера адміністрування поза політичною боротьбою. Адміністративні питання не політичні, хоча політика ставить завдання перед працівниками адміністрацій, але не може ними маніпулювати. Таким чином, на його думку, кожна нація має пройти три основні етапи змін системи управління: перший етап – абсолютизм, другий – пов'язаний

¹ Wilson Woodrow. The Study of Administration. Political Science Quarterly 2. June 1887.

² Wilson Woodrow. The Study of Administration. Political Science Quarterly 2. June 1887.

публічного адміністрування» різко зросла кількість публікацій і науковців у галузі різних аспектів адміністрування.

Значним поштовхом для раннього вивчення публічного адміністрування послужило есе Вудро Вільсона під назвою «Вивчення адміністрування» («The Study of Administration»), опубліковане у «Політичному кварталі» в 1887 році, в якому автор зауважив, що конституцію стає все важче виконувати, аніж її створити і, таким чином, державне управління вимагає залучення більшої кількості інтелектуальних ресурсів¹. В. Вільсон у своїх працях відмічав, що в давні часи життя було надзвичайно простим і ніхто не займався питаннями дослідження діяльності влади, функції якої також були простими. На той час не було складної системи публічних доходів та видатків, не було складних фінансових розрахунків, не виникало питання ефективності використання фінансових ресурсів, єдиним питанням того часу було – хто повинен володіти ресурсами. Населення дозволяло легко ним керувати, право власності було простим, було багато ферм і не було бірж та облігацій, тварин було більше ніж корпоративних інтересів. Тобто проблема управління залежала від особистих якостей правителів. І лише із розширенням та ускладненням функцій уряду виникла нагальна потреба визначитися як держава та уряд мають вирішувати численні проблеми, зокрема й ефективності використання ресурсів. Цим самим В. Вільсон обґрунтував потребу в публічному адмініструванні як у науці, яка має полегшити роботу уряду та влади, посилити та очистити її, наповнити уряд обов'язком добросовісності. Автор писав: «мета адміністративної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, що уряд може належним чином робити, а по-друге, яким чином здійснювати цю діяльність ефективно і з найменшими фінансовими та енергетичними затратами»². При цьому варто пам'ятати, що сфера адміністрування поза політичною боротьбою. Адміністративні питання не політичні, хоча політика ставить завдання перед працівниками адміністрацій, але не може ними маніпулювати. Таким чином, на його думку, кожна нація має пройти три основні етапи змін системи управління: перший етап – абсолютизм, другий – пов'язаний

¹ Wilson Woodrow. The Study of Administration. Political Science Quarterly 2. June 1887.

² Wilson Woodrow. The Study of Administration. Political Science Quarterly 2. June 1887.

із прийняттям конституції, що обмежує абсолютизм із виникненням громадянського контролю, при цьому адміністрування має з ним рахуватися, і третій – коли суверенний народ створює систему публічного адміністрування відповідно до конституції і отримує нові народні повноваження.

Таким чином, поява публічного адміністрування пов'язана із соціально-економічним та політичним розвитком суспільства. За означенням В. Вільсона публічне адміністрування це детальне та систематичне виконання закону. Кожне окреме застосування Закону – це акт адміністрування. «Адміністрування – це найочевидніша частина уряду; це уряд в дії; це виконавча, оперативна, найбільш помітна сторона уряду».

З огляду на зазначене виділяють чотири теоретичних принципи публічного адміністрування, які мають реалізовуватися на практиці:

- розподіл політичних і адміністративних питань (хоча на практиці провести між ними розмежування досить складно);
- порівняльний аналіз політичних і бізнес-організацій;
- підвищення ефективності державної служби шляхом впровадження практик ділового адміністрування в роботу державних органів;
- підвищення ефективності діяльності державних службовців за допомогою підвищення їх професіоналізму у прийнятті рішень і рівня їх кваліфікації (включаючи освіту).

За словами Л. Д. Уайта, «публічне адміністрування складається з усіх операцій з метою виконання публічної політики, задекларованої владою».

Наведені вище визначення показують традиційний погляд і пов'язані тільки з функціями та діями адміністрування.

Інший підхід до визначення сутності публічного адміністрування пропонують такі науковці³:

На думку Г. Саймона публічне адміністрування – діяльність виконавчої гілки влади на національному, державному та місцевому рівнях.

За словами В. Віллоубі – публічне адміністрування в широкому розумінні означає роботу із ведення урядових справ і у вузькому сенсі позначає лише операції виконавчої гілки влади.

³ Rosenbloom D.H. Public Administration Theory and the Separation of Powers. The American Review of Public Administration. July 2013. P.432 – 443. Accessible at: <https://www.researchgate.net/publication/258126447>.

із прийняттям конституції, що обмежує абсолютизм із виникненням громадянського контролю, при цьому адміністрування має з ним рахуватися, і третій – коли суверенний народ створює систему публічного адміністрування відповідно до конституції і отримує нові народні повноваження.

Таким чином, поява публічного адміністрування пов'язана із соціально-економічним та політичним розвитком суспільства. За означенням В. Вільсона публічне адміністрування це детальне та систематичне виконання закону. Кожне окреме застосування Закону – це акт адміністрування. «Адміністрування – це найочевидніша частина уряду; це уряд в дії; це виконавча, оперативна, найбільш помітна сторона уряду».

З огляду на зазначене виділяють чотири теоретичних принципи публічного адміністрування, які мають реалізовуватися на практиці:

- розподіл політичних і адміністративних питань (хоча на практиці провести між ними розмежування досить складно);
- порівняльний аналіз політичних і бізнес-організацій;
- підвищення ефективності державної служби шляхом впровадження практик ділового адміністрування в роботу державних органів;
- підвищення ефективності діяльності державних службовців за допомогою підвищення їх професіоналізму у прийнятті рішень і рівня їх кваліфікації (включаючи освіту).

За словами Л. Д. Уайта, «публічне адміністрування складається з усіх операцій з метою виконання публічної політики, задекларованої владою».

Наведені вище визначення показують традиційний погляд і пов'язані тільки з функціями та діями адміністрування.

Інший підхід до визначення сутності публічного адміністрування пропонують такі науковці³:

На думку Г. Саймона публічне адміністрування – діяльність виконавчої гілки влади на національному, державному та місцевому рівнях.

За словами В. Віллоубі – публічне адміністрування в широкому розумінні означає роботу із ведення урядових справ і у вузькому сенсі позначає лише операції виконавчої гілки влади.

³ Rosenbloom D.H. Public Administration Theory and the Separation of Powers. The American Review of Public Administration. July 2013. P.432 – 443. Accessible at: <https://www.researchgate.net/publication/258126447>.

Л. Галік визначив, що публічне адміністрування є тією частиною науки про адміністрування, яка має робитися з урядом і, таким чином, займається головним чином виконавчою владою. Вчений вважає, що публічне адміністрування – це мистецтво і наука управління, що застосовується до справ держави.

Маршал Е. Дімок під публічним адмініструванням розумів те, що саме і як має робити уряд. Що є предметом діяльності і які технічні знання потрібні адміністратору, що дозволяє адміністратору виконувати свої завдання? «Якою має бути методика управління, згідно з якою кооперативні програми досягають успіху».

Центральною проблемою сучасної теорії публічного адміністрування є те, що вона впливає з трьох розрізаних підходів до питання сутності «що таке публічне адміністрування»⁴. Кожен з них пропонує різні типи організаційних структур і має окремих прихильників, зокрема:

- управлінський підхід – орієнтується на продуктивність, ефективність, економію. Посилюється роботою Тейлора та інших, підтримує організації за типом ідеального типу Вебера. Передбачає об'єктивність поглядів індивідів;

- політичний підхід – підкреслює значення представництва, швидкого реагування та відповідальності, тобто вважає публічне адміністрування поза політикою. Замість того, щоб підкреслювати чіткі лінії функціональної спеціалізації, ієрархії та підбору кадрів на основі нейтральної адміністративної компетентності, політичний підхід підкреслює переваги політичного плюралізму в рамках публічного адміністрування. За цим підходом індивіда розглядають як частину сукупної групи (населення), а особи представляють інтереси певної групи;

- правовий підхід – орієнтується на дотримання належної правової процедури, захищає права людини та рівність. Цей підхід розглядає індивіда як унікальну людину з унікальною сукупністю характеристик.

Аналіз наведених вище визначень свідчить про те, що термін публічне адміністрування використовувався у двох сенсах, а саме:

- у більш широкому сенсі воно включає діяльність всіх трьох гілок влади – законодавчу, виконавчу та судову. Тобто при цьому

Л. Галік визначив, що публічне адміністрування є тією частиною науки про адміністрування, яка має робитися з урядом і, таким чином, займається головним чином виконавчою владою. Вчений вважає, що публічне адміністрування – це мистецтво і наука управління, що застосовується до справ держави.

Маршал Е. Дімок під публічним адмініструванням розумів те, що саме і як має робити уряд. Що є предметом діяльності і які технічні знання потрібні адміністратору, що дозволяє адміністратору виконувати свої завдання? «Якою має бути методика управління, згідно з якою кооперативні програми досягають успіху».

Центральною проблемою сучасної теорії публічного адміністрування є те, що вона впливає з трьох розрізаних підходів до питання сутності «що таке публічне адміністрування»⁴. Кожен з них пропонує різні типи організаційних структур і має окремих прихильників, зокрема:

- управлінський підхід – орієнтується на продуктивність, ефективність, економію. Посилюється роботою Тейлора та інших, підтримує організації за типом ідеального типу Вебера. Передбачає об'єктивність поглядів індивідів;

- політичний підхід – підкреслює значення представництва, швидкого реагування та відповідальності, тобто вважає публічне адміністрування поза політикою. Замість того, щоб підкреслювати чіткі лінії функціональної спеціалізації, ієрархії та підбору кадрів на основі нейтральної адміністративної компетентності, політичний підхід підкреслює переваги політичного плюралізму в рамках публічного адміністрування. За цим підходом індивіда розглядають як частину сукупної групи (населення), а особи представляють інтереси певної групи;

- правовий підхід – орієнтується на дотримання належної правової процедури, захищає права людини та рівність. Цей підхід розглядає індивіда як унікальну людину з унікальною сукупністю характеристик.

Аналіз наведених вище визначень свідчить про те, що термін публічне адміністрування використовувався у двох сенсах, а саме:

- у більш широкому сенсі воно включає діяльність всіх трьох гілок влади – законодавчу, виконавчу та судову. Тобто при цьому

⁴ Robert K. Christensen Running The Constitution: Framing Public Administration. Public Performance & Management Review. Vol. 32. № 4, June 2009. P. 604–609.

⁴ Robert K. Christensen Running The Constitution: Framing Public Administration. Public Performance & Management Review. Vol. 32. № 4, June 2009. P. 604–609.