

М. Г. ОРЕЛ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ



МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



М. Г. ОРЕЛ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Навчально-методичний посібник

Київ
2023

УДК 352/354.07/.08(477)(075.8)

О-65

Рецензенти: *І. А. Семенець-Орлова*, д-р наук з держ. упр., проф.,
завідувач кафедри публічного адміністрування,
директор Навчально-наукового інституту управління,
економіки та бізнесу Міжрегіональної Академії
управління персоналом
О. Ф. Сальнікова, д-р наук з держ. упр., доц.,
Начальник навчально-наукового центру стратегічних
комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки
та оборони Національного університету оборони
України ім. Івана Черняхівського, полковник
Н. Г. Клименко, д-р наук з держ. упр., доц.,
доцент кафедри глобальної та національної безпеки
Навчально-наукового інституту публічного управління
та державної служби Київського Національного
університету імені Тараса Шевченка

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії
управління персоналом (протокол № 9 від 7.12.22)*

Орел М. Г.

О-65 Нормативно-правові аспекти публічного адмініструван-
ня: навч.-метод. посіб. Київ : Міжрегіональна Академія
управління персоналом, 2023. 316 с.

ISBN 978-617-02-0377-9

Підготовлено для здобувачів вищої освіти, які навчаються за спеціаль-
ністю 281 “Публічне управління та адміністрування”. Системний виклад
методологічних і практичних аспектів публічного адміністрування визначає
його користь для культури й етики публічного адміністрування; конфліктів
та стресів у публічному адмініструванні; теоретико-методичних засад управ-
ління суспільним розвитком тощо. Результати навчання мають стати у на-
годі для управлінської діяльності здобувачів чи подальшої науково-дослід-
ної роботи.

Для студентів вищих навчальних закладів, аспірантів, слухачів систе-
ми перепідготовки державних службовців, освітян, фахівців з дослідження
питань ефективності та результативності демократичного врядування.

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове.*

УДК 352/354.07/.08(477)(075.8)

© М. Г. Орел, 2023

© Міжрегіональна Академія управління
персоналом, 2023

ISBN 978-617-02-0377-9

ЗМІСТ

Передмова	7
Розділ І. Теоретико-історичні засади публічного управління та адміністрування	11
Тема 1. Теоретичні аспекти публічного адміністрування	11
1.1. Сутність та зміст публічного управління та адміністрування	11
1.2. Основні підходи до розуміння публічного адміністрування та його еволюція	15
1.3. Функції, форми та методи врядування	22
1.4. Механізм кадрового забезпечення державної служби	32
1.5. Нормативно-правові акти публічного управління, їх види, форми та ієрархія	55
1.6. Властивості підзаконних нормативно-правових актів та вимоги до них	62
1.7. Загальна структура нормативно-правових актів	65
1.8. Напрями вдосконалення та планування правового забезпечення публічного управління	67
Питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання	77
Тема 2. Ефективність та результативність демократичного врядування	79
2.1. Сутність ефективності та результативності публічного адміністрування	79
2.2. Сутність об'єктивації державно-управлінських впливів	80
2.3. Специфічні риси об'єктивації державно-управлінських впливів	83

2.4. Види ефектів керуючого впливу	85
2.5. Рівні соціальної ефективності управління	91
2.6. Критерії ефективності діяльності управлінських органів і державних службовців та їх складові ...	93
2.7. Критерії загальної та спеціальної соціальної ефективності	97
2.8. Правові засади забезпечення законності та відповідальності у публічному управлінні та адмініструванні	104
2.9. Законність як принцип, правовий режим та метод публічного управління та адміністрування	108
2.10. Гарантії (передумови) забезпечення законності публічного управління та адміністрування	113
2.11. Юридична (правова) відповідальність суб'єктів публічного управління та адміністрування	119
2.12. Конституційно-правова відповідальність Кабінету Міністрів України, органів та посадових осіб місцевого самоврядування	145
2.13. Юридична (правова) відповідальність державних службовців	151
2.14. Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців	161
Питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання	167
Тема 3. Методологічні засади досліджень у галузі публічної адміністрації	170
3.1. Методологічна основа публічного адміністрування	170
3.2. Історичний розвиток публічного адміністрування як напряму наукових досліджень та навчальної дисципліни	173

3.3. Основні періоди розвитку публічного адміністрування	178
3.4. Історичні аспекти розвитку концепції публічного управління в Україні	183
3.5. Особливості та специфіка наукового пізнання в галузі публічного адміністрування	187
Питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання	189
Тема 4. Культура і етика публічного адміністрування ...	190
4.1. Етика державного службовця: поняття та сутність	190
4.2. Основні риси етичних норм	191
4.3. Правове забезпечення етики поведінки державного службовця	192
Питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання	203
Тема 5. Конфлікти та стреси в публічному адмініструванні	204
5.1. Етичні проблеми, пов'язані з конфліктом інтересів на державній службі	204
5.2. Етичні проблеми, пов'язані з декларуванням доходів державними службовцями	208
5.3. Поняття іміджу державного службовця	210
5.4. Чинники формування привабливого іміджу державного службовця	212
Питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання	215
Розділ II. Сучасні механізми управління суспільним розвитком	216
Тема 6. Теоретико-методичні засади управління суспільним розвитком	216
6.1. Сучасні тенденції суспільного розвитку	216
Питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання	222

Тема 7. Суспільно-політичні процеси:	
зміст та тенденції розвитку	223
7.1. Глобальні процеси та проблеми сучасності	223
7.2. Глобалізація та публічна політика	231
7.3. Основи глобального врядування	237
Питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання	247
Тема 8. Інноваційний розвиток України	248
8.1. Концептуальне осмислення особливостей управління інноваційним розвитком держави в сучасних умовах	248
8.2. Інноваційний розвиток держави як соціальне явище та проблема визначення його пріоритетів	252
8.3. Метаморфоза влади та “трилема глобалізації” Д. Родрика, як виклики інноваційному розвитку держави	256
8.4. Особливості управлінських процесів та стратегічного планування в державі на різних стадіях її буття	260
8.5. Сутність понять “інноваційний механізм публічного управління” та “механізм інновацій”, структура комплексного механізму нововведень	267
8.6. Державно-управлінські нововведення	274
Питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання	283
Завдання для самостійної роботи (есе)	284
Завдання для самостійної роботи (реферат)	286
Рекомендації щодо самостійної роботи, написання есе та рефератів	290
Орієнтовний перелік питань для самоперевірки та підготовки до іспиту	303
Рекомендовані джерела	307

ПЕРЕДМОВА

У сучасних умовах відбувається активне теоретичне і практичне переосмислення системних засад публічного управління та адміністрування, місця та функцій політичної влади, концептуальних засад імплементації політичних рішень тощо. Це є визначальною передумовою вдосконалення конституційних та організаційно-правових засад публічного управління та адміністрування, передусім компетенцій суб'єктів різних рівнів управління, а також його нормативно-правового супроводження, зокрема концепцій, доктрин та стратегій у політико-правовому забезпеченні управління у сфері життєдіяльності суспільства та держави.

Видання підготовлено з метою досягнення програмних результатів навчання здобувачами, які проходять підготовку за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”, та укладено відповідно до робочої навчальної програми дисципліни “Нормативно-правові аспекти публічного адміністрування”.

У навчально-методичному посібнику висвітлено: зміст лекційних матеріалів; питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання студентами; завдання для самостійної роботи (реферат); рекомендації щодо самостійної роботи, написання есе та рефератів.

Після кожного лекційного матеріалу наведено питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях, а наприкінці видання міститься орієнтовний перелік питань для самоперевірки та підготовки до іспиту, а також рекомендовані джерела.

Системний виклад методологічних і практичних аспектів публічного адміністрування визначає його користь для студентів різних навчальних закладів, слухачів системи перепідготовки державних службовців, освітян, фахівців, які досліджують питання теоретичних і практичних аспектів публічного адміністрування; ефективність та результативність демократичного врядування; методологічні засади досліджень у галузі публіч-

ної адміністрації; культуру і етику публічного адміністрування; конфлікти та стреси в публічному адмініструванні; сучасні механізми управління суспільним розвитком; теоретико-методичні засади управління суспільним розвитком.

Особливо корисним стане посібник бакалаврам, молодим науковцям для формування здатності: розв'язувати складні спеціалізовані завдання та вирішувати практичні проблеми у сфері публічного управління та адміністрування, або у процесі навчання, що передбачає застосування теорій та наукових методів відповідної галузі і характеризується комплексністю та невизначеністю умов; зберігати та примножувати моральні, культурні, наукові цінності і досягнення суспільства на основі розуміння історії та закономірностей розвитку предметної області; забезпечувати дотримання нормативно-правових та морально-етичних норм поведінки; здійснювати інформаційно-аналітичне забезпечення управлінських процесів із використанням сучасних інформаційних ресурсів та технологій; розробляти тактичні та оперативні плани управлінської діяльності; готувати проекти управлінських рішень та вводити їх у дію; впроваджувати інноваційні технології тощо. Важливим є забезпечення студентів систематизованими знаннями про нормативно-правові аспекти публічного адміністрування, оволодівши якими вони зможуть розв'язувати складні спеціалізовані завдання щодо адекватного реагування в межах своєї професійної компетенції в сучасних умовах державотворення.

Посібник складається з двох розділів. У першому розглядаються теоретичні аспекти публічного адміністрування; ефективність та результативність демократичного врядування; методологічні засади досліджень у галузі публічної адміністрації; культура і етика публічного адміністрування; конфлікти та стреси в публічному адмініструванні. У другому — теоретико-методичні засади управління суспільним розвитком; суспільно-політичні процеси: зміст та тенденції розвитку; інноваційний розвиток України.

Метою вивчення дисципліни є формування навичок для роботи в аналітичних відділах центральних та місцевих органів

влади, органів місцевого самоврядування, прес-службі державних органів влади, політичних партіях і громадських організаціях, корпусу професійних працівників, що володіють комплексом умінь та навичок аналізу інформації.

Результати навчання мають стати в нагоді для управлінської діяльності здобувачів чи подальшої науково-дослідної роботи.

Для реалізації вказаної мети необхідним є набуття здобувачами теоретичних і прикладних знань вітчизняного та іноземного досвіду організації й функціонування влади, формування цілісного уявлення про специфіку правового регулювання статусу суб'єктів правових відносин, особливостей реалізації повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, ознайомлення з основними нормативно-правовими документами. Досягнення цієї мети є важливим для підготовки державних службовців, оскільки сприяє розширенню загального та професійного світогляду, допомагає оволодіти методикою аналізу структурно-функціональної та компетенційної специфіки органів управління, видів відповідальності, організаційно-правових моделей, особливостей нормотворчого процесу, засад правового регулювання.

У результаті вивчення курсу здобувачі повинні набути здатність: навчитися оволодівати сучасними знаннями; реалізовувати свої права і обов'язки як члена суспільства, усвідомлювати цінності громадянського (вільного демократичного) суспільства та необхідність його сталого розвитку, верховенства права, прав і свобод людини і громадянина в Україні; зберігати та примножувати моральні, культурні, наукові цінності і досягнення суспільства на основі розуміння історії та закономірностей розвитку предметної області, її місця у загальній системі знань про природу і суспільство та у розвитку суспільства, техніки і технологій, використовувати різні види та форми рухової активності для активного відпочинку та ведення здорового способу життя; бути критичним і самокритичним; адаптуватися та діяти у новій ситуації; працювати в команді; планувати та управляти часом; навчитися виявляти, ставити та вирішувати проблеми; до пошуку, обробки та аналізу інформації.

ції з різних джерел; спілкуватися державною мовою як усно, так і письмово; спілкуватися іноземною мовою; міжособистісної взаємодії; спілкуватися з представниками інших професійних груп різного рівня (з експертами з інших галузей знань/видів діяльності). А також вони мають опанувати спеціальні (фахові, предметні) компетентності та набуті здатність до: соціальної взаємодії, співробітництва й розв'язання конфліктів; забезпечення належного рівня вироблення та використання управлінських продуктів, послуг чи процесів; забезпечення дотримання нормативно-правових та морально-етичних норм поведінки; використання у процесі підготовки й впровадження управлінських рішень сучасних ІКТ; здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення управлінських процесів із використанням сучасних інформаційних ресурсів та технологій; розроблення тактичних та оперативних планів управлінської діяльності; підготовки проектів управлінських рішень та їх впровадження; впровадження інноваційних технологій; дослідницької та пошукової діяльності у сфері публічного управління та адміністрування; проведення у складі робочої групи прикладних досліджень у сфері публічного управління та адміністрування.

Автор висловлює щиру подяку своїм колегам, друзям та шановним рецензентам за зауваження та пропозиції, які надійшли від них під час редагування остаточного варіанта тексту навчально-методичного посібника.