

ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

Вдовиченко О. М.

Робота присвячена дослідженню актуальних питань застосування методів публічного адміністрування у умовах побудови демократичної держави.

У статті обґрунтовано актуальність обраної теми та був проведений загальний аналіз досліджень з даної тематики.

Метою статті є дослідження сутності методів публічного адміністрування їх видів та особливостей застосування у умовах побудови демократичної держави. Визначена мета зумовила постановку й розв'язання таких завдань: дослідити теоретичний зміст наукових категорій «публічне адміністрування», «методи публічного адміністрування» та розглянути механізм їх застосування в Україні, проаналізувати сутність основних видів методів публічного адміністрування; визначити особливості застосування методів публічного адміністрування у сучасних умовах розвитку держави.

У статті був досліджений зміст теоретичних положень наукових категорій «публічне управління», «публічне адміністрування», «методи управління», «методи публічного адміністрування» а також проведений їх порівняльний аналіз.

Надано авторське розуміння поняття публічного адміністрування як цілеспрямованої та упорядкованої взаємодії публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами щодо забезпечення реалізації законів та підзаконних актів, шляхом прийняття адміністративних рішень та надання встановлених законами адміністративних послуг.

Досліджено зміст основних видів методів публічного управління та адміністрування державою в сучасних умовах розвитку суспільства. Визначено механізм обирання суб'єктом управління певного методу адміністрування в залежності від мети, визначених завдань та наявних умов управлінського процесу.

Визначені відмінності між методами публічного адміністрування та методами правового регулювання. Досліджені особливості застосування окремих методів публічного адміністрування в умовах побудови демократичної держави.

Надано авторське визначення поняття методів адміністрування як сукупності певних способів прак-

тичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, які відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції та повноважень.

Обґрунтовано думку, що практичне застосування методу переконання відбувається завдяки використанню конкретних форм, під якими можливо розуміти перелік засобів впливу на свідомість та поведінку особи з метою формування у неї усвідомлення доцільності та необхідності виконувати загальнообов'язкові нормативні приписи та суспільні вимоги.

Обґрунтовано авторське бачення щодо покращення механізму вибору та застосування методів публічного адміністрування в сучасних процесах управління державою та суспільством.

Ключові слова: владна діяльність, управлінські відносини, публічне управління, публічне адміністрування, належне адміністрування, публічні адміністрації, форми адміністрування, метод, методи управління, методи публічного адміністрування, метод примусу, метод заохочення, метод переконання.

Vdovychenko O. M. Application of public administration methods in modern conditions: theoretical and practical aspects

The work is devoted to the study of topical issues of the application of public administration methods to the conditions of building a democratic state.

The article substantiates the relevance of the chosen topic and conducted a general analysis of research on this topic.

The purpose of the article is to study the essence of the methods of public administration, their types and the peculiarities of their application in the conditions of building a democratic state. The defined goal led to setting and solving the following tasks: to investigate the theoretical content of the scientific categories "public administration", "methods of public administration" and to consider the mechanism of their application in Ukraine, to analyze the essence of the main types of methods of public administration; to determine the peculiarities of the application of public administration methods in modern conditions of state development.

The article examined the content of the theoretical provisions of the scientific categories "public management", "public administration", "management

methods”, “public administration methods” and also carried out their comparative analysis.

The author’s understanding of the concept of public administration is provided as a purposeful and orderly interaction of public administrations with legal entities and individuals to ensure the implementation of laws and by-laws, by making administrative decisions and providing administrative services established by law.

The content of the main types of methods of public management and administration of the state in modern conditions of the development of society is studied. The mechanism of choosing a certain method of administration by the subject of management is defined, depending on the goal, defined tasks and existing conditions of the management process.

Differences between methods of public administration and methods of legal regulation are defined. Peculiarities of the application of certain methods of public administration in the conditions of building a democratic state are studied.

The author’s definition of the concept of administration methods is provided as a set of certain methods of practical performance by subjects of public administration of their administrative obligations, which correspond to the nature and scope of the competence and powers granted to them.

The opinion is substantiated that the practical application of the persuasion method takes place thanks to the use of specific forms, under which it is possible to understand the list of means of influencing the consciousness and behavior of a person in order to make him aware of the expediency and the need to comply with universally binding normative prescriptions and social requirements.

The author’s vision regarding the improvement of the mechanism of selection and application of public administration methods in modern state and society management processes is substantiated.

Key words: power activity, management relations, public management, public administration, proper administration, public administrations, forms of administration, method, management methods, methods of public administration, method of coercion, method of encouragement, method of persuasion.

Постановка проблеми та її актуальність.

Питання ефективної діяльності органів публічної влади завжди було одним із пріоритетних завдань у будь-якій демократичній державі. Нові вимоги сьогодення - реалізація адміністративної реформи та радикальні перетворення структурно-організаційної діяльності органів публічної влади, потребують пошуку сучасних форм і методів управлінської діяльності.

Вирішення більшості із них потребує цілісного сприйняття особливостей владно-впорядковую-

чого впливу на управлінську сферу, його позитивних якісних змін, які найкраще проявляються в динаміці форм і методів публічного адміністрування.

Актуальність дослідження тематики методів адміністрування діяльності органів публічної влади також пов’язана з активізацією євроінтеграційних процесів, з прийняттям України кандидатом на вступ до ЄС та необхідністю імплементації норм європейського права в національне законодавство та адміністративну практику центрального і регіонального управління.

Позитивний досвід європейських країн свідчить, що успішна діяльність держави з запровадження методів належного адміністрування, сприяє розвитку демократичних засад в державі, зміцненню законності, зростанню ефективності економіки та згуртованості країни.

Комплексне пізнання змісту та особливостей застосування у діяльності органів публічної влади методів адміністрування залишається актуальним на порядку денному науки адміністративного права, що одночасно знаходить своє прикладне втілення у роботі посадових осіб публічних адміністрацій і у підсумку сприяє розвитку теоретичних засад в науці публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти поняття, змісту та сутності методів публічного адміністрування розглядалися у наукових працях В.Б. Авер’янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, М.М. Білинської, І.Л. Бородіна, Д.Л. Ворона, В.Б. Дзюндзюка, Є.В. Додіна, Я.В. Журавель, В. М. Марчука, А.Ф. Мельника, Р.В. Миронюка, О.М. Музичука, С.В. Петкова, О.М. Рєзніка, С.С. Серьогіна, С.Г. Стеценка, А.А. Пухтецької, А.В. Хрідочкіна, В.К. Шкарупи, М.Г. Шульги, І.П. Яковлева та інших науковців.

Метою статті є дослідження сутності методів публічного адміністрування їх видів та особливостей застосування умовах побудови демократичної держави. Визначена мета зумовила постановку й розв’язання таких завдань: дослідити теоретичний зміст наукових категорій: «публічне адміністрування». «методи публічного адміністрування» та розглянути механізми їх застосування в Україні, проаналізувати сутність основних видів методів публічного адміністрування; визначити особливості їх застосування в умовах реформування держави, за результатами аналізу досліджених джерел визначити актуальні питання, що мають місце при виборі методів публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Основною категорією нашого дослідження є «методи публічного адміністрування». Для того, щоб змістовно розглянути її складові частини на наш погляд потрібно розпочати з встановлення наукового змісту такого поняття як «публічне адміністрування».

Стосовно термінологічного аспекту поняття «публічне адміністрування», необхідно зазначити, що в науці права немає однозначного підходу до його розуміння. Саме поняття «публічне адміністрування» було залучено із зарубіжних наукових джерел. Спочатку термін «public administration» перекладали як «державне управління». Згодом, за результатами дослідження правознавців, було встановлено, що окреслене поняття полісемантичне і відповідно до контексту перекладається ще як «публічне адміністрування», «публічна адміністрація», «суспільне управління», «громадська адміністрація».

В той же час, ані чинним законодавством, ані науковцями не надано однозначного визначення поняття «публічне адміністрування». У словниках, наукових працях та нормативних джерелах наведені різні визначення публічного адміністрування. На нашу думку, це обумовлено різними науковими підходами до розуміння змісту терміну «публічне адміністрування».

У Енциклопедії державного управління, під поняттям «публічне адміністрування» розуміється різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямі [1, с. 566].

На думку більшості дослідників, публічне адміністрування є складовою частиною публічного управління і стосується ефективного функціонування всієї системи публічних інституцій (адміністрацій) держави. Таким чином, публічне адміністрування визначає характер взаємовідносин осіб із суб'єктами публічної адміністрації в процесі виконання ними покладених на них законом адміністративних зобов'язань.

Вважаємо за необхідне, провести теоретичну лінію розмежування між двома спорідненими категоріями «публічне управління» та «публічне адміністрування». На наш погляд, адміністрування поєднує державне та публічне управління. З приводу різниці між цими дефініціями, то вона виявляється у більшій демократичності та відкритості публічного адміністрування, спрямованості більшою мірою на регулюючий вплив, а також

зосередженості на сервісній складовій - наданні публічних послуг фізичним та юридичним особам.

На думку Я.В. Журавель суттєвими відмінностями управління від адміністрування є також те, що управління передбачає прямий вплив, спосіб регуляції людських дій і взаємодій, утримуючи їх у межах керованості [2, с. 54-55].

Таким чином, публічне адміністрування та публічне управління є двома різновидами управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямі [3, с. 166].

На наш погляд, публічне адміністрування можна визначити як цілеспрямовану та упорядковану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами щодо забезпечення реалізації законів та підзаконних актів, шляхом прийняття адміністративних рішень та надання встановлених законами адміністративних послуг.

В процесі здійснення публічного адміністрування важливими складовими виступають форми та методи його здійснення. Як стверджує Я. В. Журавель, форми і методи публічного адміністрування необхідно розглядати у нерозривному зв'язку, адже форма - первинна щодо методу. Вона свідчить про те, що дії публічної адміністрації здійснюються шляхом їх відповідного оформлення (наприклад, у правовий акт), що, як наслідок, тягне за собою юридичні наслідки [2, с. 101].

Що стосується методу, то він надає безпосередню можливість проаналізувати характер взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом впливу і виражений у формі публічного адміністрування. Тобто за відсутності форми публічного адміністрування методи втрачають будь-який сенс.

Слово «метод» (з грец. *mettiodos*) буквально означає «дослідження», або у широкому значенні - це спосіб здійснення чого-небудь. В юридичній літературі під методом управління розуміють спосіб, прийом або їх сукупність цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт для досягнення конкретних цілей, здійснення конкретних практичних прийомів і способів у сфері публічного управління [3, с.617].

Має сенс розглянути погляди науковців на дефініцію «методи публічного адміністрування»: зокрема, С.Г. Стеценко вважає, що це «способи й засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти; вони надають можливість визначити, як саме той чи інший суб'єкт державно владних повноважень здійс-

нює свою повсякденну управлінську діяльність [4, с. 223-227].

В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька стверджують, що це «сукупність універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовуються органами влади під час здійснення тих чи інших функцій державного управління або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти [5, с. 159-163].

Цікавим, на наш погляд, є визначення методів, наведене правознавцями з питань менеджменту: «Методи - це способи і прийоми впливу керуючої системи на керовану на різних рівнях і ланках управління (підприємство, підрозділ, служба тощо) [6, с. 378].

Узагальнимо, що під методами публічного адміністрування розуміють сукупність способів практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, які відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції та повноважень.

Метод публічного адміністрування, будучи способом безпосереднього владного впливу з боку публічної адміністрації на певний об'єкт, несе у своєму змісті юридично владні повноваження, сукупність яких безпосередньо зумовлена змістом адміністративно-правового регулювання [7, с. 175].

В цьому сенсі розуміння сутності методу публічного адміністрування може дати відповідь на питання, яким чином результат дії суб'єкта публічного адміністрування може вплинути на третіх осіб, змінюючи, зокрема, їх поведінку або створюючи нові ціннісні орієнтири, внутрішні переконання та настанови.

Зазначимо, що методи публічного адміністрування містять у собі визначені особливості, а саме: виражається публічний інтерес; реалізуються у процесі публічного адміністрування; завжди міститься керівна воля держави, яка проявляється у юридично владних приписах публічної адміністрації; використовуються суб'єктами публічної адміністрації як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції; вибір конкретних методів публічного адміністрування прямо залежить не лише від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, а й від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус тощо) [8, с. 662].

Таким чином, зміст методів управління визначає їхню спрямованість на досягнення цілей у найбільш стислі строки за умов раціонального вико-

ристання всіх видів ресурсів. За змістом методи управління можуть поділятися за основними функціями адміністрування: плануванням, організуванням, мотивуванням, контролюванням та регулюванням. Відповідно до цього є наступні основні групи методів управління: економічні, організаційно-розпорядчі (адміністративні), соціально-психологічні, правові ідеологічні та технологічні. Зазначимо, що між ними існує тісний зв'язок і взаємозумовленість.

На думку Г.В. Атаманчука, усі методи правового регулювання поділяються на дві групи: централізоване, імперативне регулювання (метод субординації), відповідно до якого регулювання здійснюється з гори до низу на власному примусі; децентралізоване, диспозитивне регулювання (метод координації), правове регулювання здійснюється завдяки узгодженню, договорів, прийнятті спільних актів, підтримки ініціативи знизу декількома органами державної влади [9, с. 384].

Проте методи публічного адміністрування необхідно розмежовувати із методами правового регулювання. Незважаючи на те, що обидва методи є засобами регулюючого впливу, проте сутність абсолютно різна, якщо методи правового регулювання поширюються на всіх учасників суспільних відносин, то методи публічного адміністрування використовуються тільки суб'єктами владних повноважень [2, с. 105].

Крім того, метод правового регулювання є функцією адміністративного права, у той час як метод публічного адміністрування - функція суб'єкта адміністративного права, головною ознакою якого є наявність владних повноважень (публічна адміністрація) [8, с. 662].

Різноманітність використовуваних у публічному адмініструванні методів обґрунтовують актуальність проблеми їх класифікації. Зокрема, В.В. Коваленко поділяє їх за наступними критеріями: «1) залежно від форми вираження: правові, що містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і тягнуть за собою юридичні наслідки; неправові, які характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного характеру (наради, інструктаж тощо); 2) за ступенем владного впливу на об'єкти: імперативні, що містять владні приписи, які зобов'язують до вчинення необхідних дій або належної поведінки; уповноважуючі, що дають змогу здійснювати певні дії; заохочувальні, що реалізуються за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права; рекомендаційні, що містять рекомен-

дації щодо здійснення певних дій необов'язкового характеру» [10, с. 702-709].

Цікавою є позиція, В.Б. Дзюндзюка і Р.В. Миронюка, які наголошують на тому, що: «1) методи правового регулювання передбачають розроблення та видання юридичних норм, які впорядковують суспільні відносини в певній сфері управління; 2) до організаційно-розпорядчих (адміністративних) методів діяльності вчені відносять планування, координацію діяльності, вироблення рішень, інструктування, інформаційне забезпечення, організацію виконання й контроль за виконанням, роботу з кадрами апарату тощо; 3) економічні методи, на їхню думку, забезпечують одержання бажаного результату від керованого об'єкта через здійснення економічних операцій: ліцензування, квотування, оподаткування, бюджетну систему тощо; 4) соціально-політичні методи спрямовано на підвищення рівня зайнятості населення, реалізацію людського потенціалу, поліпшення якості життя, розвиток соціальної інфраструктури; 5) соціально-психологічні методи - це методи переконання та примусу, які забезпечують належну поведінку й правопорядок, взаємно доповнюють один одного; 6) морально-етичні методи спрямовані на формування системи ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, на запровадження мотиваційних і виховних заходів» [11, с. 226].

Крім того, у правознавстві має місце і інша точка зору, згідно з якою методи публічного адміністрування залежно від форми вираження поділяються на: правові (містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і тягнуть за собою юридичні наслідки) та неправові (характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного характеру (наради, інструктажі тощо); від правових властивостей - нормативні (застосовуються з метою прийняття нормативних правових актів) та індивідуальні (застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акту); від ступеня владного впливу на об'єкти - імперативні (містять владні приписи, які зобов'язують до вчинення необхідних дій або належної поведінки), уповноважуючі (дозволяють здійснювати певні дії (наприклад, приймати правові акти публічного адміністрування), заохочувальні (реалізуються за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права), рекомендаційні (містять рекомендації

щодо здійснення певних необов'язкових дій); від суб'єктного складу - одноосібні (єдиноначальні) та колегіальні; залежно від міри використання владних повноважень публічної адміністрації: переконання, заохочення, примус [12, с.47].

Інший дослідник І.П. Яковлев вважає, що методи адміністрування залежно від ступеня використання в управлінському впливові юридичної обов'язковості повноважень керуючого суб'єкта поділяються на прямі, (що забезпечують однозначний зобов'язальний вплив; відсутність можливості вибору варіанта активності; більш швидке та достовірне досягнення результату; виключення позитивної ініціативи; необхідність оперативного коригування; ускладнені процедури застосування) та непрямі, (які опосередковано впливають на волю; багатоваріантність дій та можливість розсуду; сприяння активності приватних осіб; відтермінований і не безумовно гарантований результат; не вимагають регулярного розпорядчого втручання) [13, с. 15].

З наведеного можна зробити висновок, що потреби процесу адміністрування виступають важливим критерієм класифікації методів управління. Загалом потреби можна поділити на три види: переконувати, заохочувати, примушувати. Саме їх правильне застосування забезпечує ефективність цієї діяльності, раціональне функціонування всіх адміністративно-правових інститутів, непохитність правових засад у державі. Ці методи повинні доповнювати один одного та підпорядковуватись публічним інтересам.

В умовах подальшого руху України по шляху європейської інтеграції та удосконалення національної системи публічного управління та адміністрування зростає необхідність пошуку найбільш ефективних методів здійснення публічного адміністрування в державі.

Імплементация норм європейсько законодавства в національну практику призведе до суттєвих змін в механізмі публічного адміністрування і в кінцевому рахунку до змін у організаційно-правовому статусі багатьох його суб'єктів.

Під впливом цих змін постає питання про межі використання в якості методу публічного адміністрування односторонніх юридично владних розпоряджень публічної адміністрації, посилюється зворотний вплив об'єктів управління на його суб'єктів тощо. Тому виняткової актуальності на нинішньому етапі розвитку держави набувають питання дієвості методів публічного адміністрування. Оскільки ефективність функціонування механізмів публічного управління та адміністру-

вання значною мірою залежить від правильності застосування методів, на що, в свою чергу, впливає рівень досконалості інституційного середовища, сфера повноважень суб'єкта, специфіка завдань та інші чинники.

Як вже зазначалося в роботі, до універсальних способів та засобів публічного адміністрування належать методи переконання, заохочення і примусу. Відзначимо, що всі методи адміністрування впливають на суспільні відносини зазвичай комплексно, тому не слід протиставляти різні методи один одному, підрозділяючи на головні і другорядні. Навпаки, їх треба розглядати в єдності та взаємозв'язку, бо їх комплексне використання сприяє оптимальному досягненню поставлених цілей.

В умовах становлення демократичної держави переконання є первинним та пріоритетним методом публічного адміністрування і втілюється через: інформування про правила адміністрування; консультування з питань надання адміністративних послуг; інформування про зміст проєктів нормативних актів та актів індивідуального застосування в процесі їх підготовки, опублікування попередніх рішень; обмін інформацією з актуальних питань життя громади; діяльність органів громадянського суспільства.

Окрім того, до форм переконання відносять: навчання; пропаганду, рекламу, агітацію з метою підвищення рівня правової свідомості та правової культури громадян; роз'яснення завдань і функцій публічної адміністрації; інструктажі; обмін передовим досвідом, індивідуальну та масово-виховну роботу, роботу з правопорушниками та особами, схильними до девіантної поведінки, з так званих груп ризику.

Використання методу переконання, на думку В.К. Колпакова, не вимагає суттєвих матеріальних витрат (є економічно вигідним), на відміну від застосування заходів адміністративного примусу [14, с. 332].

Слід відзначити, що в юридичній літературі немає одностайного підходу до розуміння визначення поняття «переконання». Як справедливо зазначає В.В. Волинець, переконання є просоціальною категорією, що «історично виникла в процесі взаємного спілкування людей і є методом здійснення влади» (це головний метод управління) [15, с. 92-98], що «ґрунтується на авторитеті держави, Конституції та законах України, свідомому ставленні громадян до своїх обов'язків» [16, с. 137-144].

В адмініструванні, переконання як метод застосовується у якості активного та система-

тичного впливу на свідомість та поведінку людей з метою добровільного виконання правових приписів; як метод адміністративного впливу правового та неправового характеру, що передбачає добровільне, усвідомлене застосування спеціальних заходів морального, психологічного та матеріального впливу на волю, поведінку, свідомість особи з метою формування правової свідомості, звички дотримуватись законів та профілактики правопорушень.

У цьому контексті ґрунтовно виглядає позиція С.В. Петкова, який наголошує, що цілеспрямованим для застосування методу переконання є формування усвідомлення та внутрішнього визнання усім суспільством, а також окремими громадянами, того факту, що чинні нормативні приписи одночасно відповідають як інтересам громадян так і держави, справедливо захищаючи права, свободи та інтереси людини і громадянина; а у свою чергу, спільнота має реальні важелі впливу, що обумовлюють можливість зміни та удосконалення встановлених нормативних приписів [17, с. 58-64].

Отже можна, цілком обґрунтовано визначити метод переконання як такий, що має переважати у діяльності суб'єктів публічного адміністрування. З аналізу матеріалів проведеного дослідження можна стверджувати, що на даному етапі розвитку публічного адміністрування для закріплення позитивних перетворень, які відбуваються в державі, надзвичайно важливо зосередити зусилля на виборі найбільш дієвих методів здійснення адміністрування.

Застосування методу переконання вимагає пошуку нових форм управлінського впливу. Тому реалізація інформаційно-роз'яснювальної роботи в сучасних умовах передбачає вжиття багатьох заходів, серед яких проведення агітації та пропаганди, соціальна реклама, публікації у друкованих та електронних засобах масової інформації, на офіційних сайтах, трансляція на телебаченні спеціальних навчальних програм, проведення семінарів та вебінарів, ведення офіційних Інтернет-сторінок органів публічної влади.

Сьогодні при проведенні інформаційно-роз'яснювальної роботи на формування суспільної думки все більший вплив мають соціальні мережі, а отже публікації, що оприлюднюються від імені суб'єктів публічного адміністрування та їх посадовців у вказаних мережах, можна віднести до складових змісту інформаційно-роз'яснювальної роботи.

Відзначаючи важливість налагодження різноманітних шляхів сучасної комунікації під час про-

ведення інформаційно-роз'яснювальної роботи, тим не менш доцільно наголосити на відсутності затверджених центральними органами виконавчої влади відповідних комунікаційних стратегій з визначеними місією, цілями та ключовими тезами, що на наш погляд, негативно впливає на результати даної діяльності.

З огляду на здійснений аналіз доходимо висновку, що практичне застосування методу переконання відбувається завдяки використанню конкретних форм, під якими за твердженням Я. В. Журавель слід розуміти перелік засобів впливу на свідомість і поведінку особи з метою формування в неї усвідомлення доцільності та необхідності виконання загальнообов'язкових нормативних приписів. Наведені форми використовуються суб'єктами публічного адміністрування у процесі виконання передбачених законом функцій, проте сьогодні не мають чіткого правового регулювання процедур їх реалізації [2, с. 108].

До основних форм методу переконання належать індивідуальне інформування та консультування з питань публічного адміністрування за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Цей вид інформування передбачає наявність вебсторінок у кожного органу влади, де повинна міститися інформація щодо: призначення, компетенції органу, а також створення урядового веб-порталу, призначеного для інтеграції вебсайтів органів виконавчої влади і розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян. Основна концепція вебпорталів - надання максимальної кількості інтернет-сервісів в одному місці для залучення найбільшого числа користувачів.

Розглянемо його на прикладі діяльності центрів надання адміністративних послуг органів місцевого самоврядування (далі - ЦНАП). Так, засобами проведення індивідуального консультування на базі ЦНАПів є: стрічка новин, яка дає можливість громадянам отримувати інформацію щодо останніх нововведень та актуальних змін у законодавстві; можливість дізнаватись інформацію про необхідну послугу, обираючи її за сферою, за суб'єктом надання послуги або з переліку всіх послуг; можливість замовляти довідку про реєстрацію місця проживання в онлайн-режимі; можливість користуватися пошуком необхідної інформації на вебсайті ЦНАП, що допомагає за лічені секунди знаходити саме ту інформацію, яку введено в пошук, на вебсайті ЦНАП та інших вебсайтах; на головній сторінці вебсайту ЦНАП було окремо виведено кнопку «Електронні послуги»

для швидкого переходу до розділу і для замовлення послуг в онлайн-режимі; розділ «До уваги громадян» - роз'яснення з будь-яких питань та актуальні новини про зміни в законодавстві; було впроваджено опитування задоволеності громадян обслуговуванням ЦНАП; вкладка «зворотний зв'язок» - пряме звернення на пошту ЦНАП; вкладки-посилання на інші вебсайти.

Також яскравим прикладом використання електронних комунікацій в адмініструванні є застосування Єдиного порталу державних послуг «Дія», який в короткий термін довів свою ефективність та зручність у використанні громадянами. Крім того, з метою поліпшення спілкування із громадою та покращення ефективності надання адміністративних послуг запроваджуються SMS-сервіси по аналогії, що мають мобільні оператори для налагодження більш якісного обслуговування своїх абонентів. За таким самим принципом можуть працювати й мобільні додатки. Таким чином, у сучасних умовах використання інформаційно-комунікаційних технологій в якості форми методу переконання є важливою складовою здійснення належного адміністрування.

З наведеного вбачається, що застосування методу переконання має бути переважаючим у сучасному демократичному суспільстві. Окремо зазначимо, що ефективність застосування вказаного методу обумовлює результат - підвищення якості роботи і як наслідок, зростання довіри населення до суб'єктів публічного адміністрування.

Наступним методом, який повинен стати пріоритетним у діяльності публічних адміністрацій повинен стати метод заохочення. Метод заохочення сприяє забезпеченню законності і дисципліни як у діяльності публічної адміністрації, так і у її відносинах з громадянами за допомогою впливу на їх свідомість та інтерес через використання моральних і матеріальних заходів з метою стимулювання їх до правомірної поведінки.

За допомогою заохочення публічна адміністрація здійснює цілеспрямований вплив на інтереси осіб, формує їхню зацікавленість у здійсненні позитивних дій, чим спонукають юридичних осіб та громадян активізувати свої можливості. Ознаками використання методу заохочення в діяльності публічної адміністрації є: 1) підставою його застосування є заслуга, або діяння, що позитивно оцінюється суб'єктом публічної адміністрації; 2) пов'язано з оцінкою як вже вчинених діянь, так із заохоченням суб'єктів до їх вчинення; 3) застосовується як до індивідуальних, так і до колектив-

них суб'єктів; 4) його зміст полягає в моральному схваленні, наділенні додатковими правами, пільгами, іншими матеріальними цінностями.

На думку Н.Г. Богатирирової заохочення є позитивною санкцією норми права оскільки «будь-які обмеження в кінцевому рахунку служать бар'єрами для розвитку, тоді як правильно встановлені заохочення - джерелом» [18, с. 224-232].

Слід відмітити, що правове заохочення не можливо розглядати лише як стимулюючий засіб. Воно виступає як важливе функціональне явище, як інструмент реалізації соціальної цінності права. Його застосування пов'язане не з позитивною поведінкою, яку передбачали та очікували, а з реальним результатом, де інтерес особи гармонійно поєднується із публічним інтересом.

В процесі адміністрування заохочувальні норми на законодавчому рівні закладають основи для узгодження різних соціальних інтересів і виступають джерелом самореалізації. Ефективне застосування стимулювання перетворює взаємодію між державою та фізичними і юридичними особами в реальне соціальне партнерство, корисне суспільству в цілому. Воно спроможне вирішити найбільш актуальні питання публічного адміністрування, які стоять на порядку денному перед нашою державою.

В сьогоденнішніх реаліях коли відбуваються процеси зростання свідомості, організованості громадян, зростає значення застосування методів переконання й заохочення, вони стають найбільш ефективним інструментом в діяльності публічної адміністрації, а отже, сприяють звууженню сфери застосування примусових засобів впливу.

Зазначимо, що метод примусу є обов'язковою та необхідною ознакою будь-якої організованої спільноти людей, в тому числі держави та окремих її публічних інституцій. Публічна адміністрація і примус настільки взаємопов'язані, що в загальнотеоретичній літературі ці поняття розглядаються неодмінно разом. Будь-яке визначення норми права як основного регулятивного та правоохоронного засобу впливу на поведінку людей містить вказівку на те, що її виконання забезпечується державним примусом.

Державний примус - це психологічний або фізичний вплив публічної адміністрації на осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми з метою досягнення відповідності їх поведінки нормативним установленням. Він застосовується тоді, коли вичерпано інші засоби впливу до тих осіб, які не дотримуються чи порушують вимоги законів та інших нормативних актів [19].

Слід зазначити, що поряд із заохоченням та переконанням, розуміння методу примусу також потребує ревізії і вироблення нових форм застосування. В демократичному суспільстві примус повинен мати місце лише за наявності спротиву до виконання обов'язкової міри поведінки і повинен відповідати мірі такого спротиву.

Висновки. У зв'язку з проведеним дослідженням можна стверджувати, що на даному етапі розвитку управління для зміцнення позитивних економічних і соціальних тенденцій, які спостерігаються останнім часом, надзвичайно важливо зосередити зусилля на впровадженні в життя ефективного механізму публічного адміністрування.

Реалізація управлінських завдань неодмінно повинна базуватися на застосування відповідних методів адміністрування, необхідних і достатніх для досягнення поставленої мети. Універсальними адміністративно-правовими методами, які використовуються в усіх галузях і сферах, на всіх рівнях публічного адміністрування, а часто визначають зміст і конкретний прояв інших методів, є переконання, виховання, заохочення та примус.

За допомогою засобів переконання, виховання, заохочення держава під час адміністрування домагається бажаного впливу на свідомість і волю людей, у результаті якого сформувалося необхідне розуміння, внутрішня переконаність у доцільності юридичних приписів та досягнення управлінського результату.

Розвиток системи публічного адміністрування в умовах реформування вітчизняного публічного управління має здійснюватися на основі використання та дотримання сучасних підходів, принципів та методів, які сприятимуть процесу інтеграції України у європейське співтовариство та забезпечать встановлення високого рівня демократизації у сфері державної влади. Наукове пізнання та осмислення методологічних основ публічного адміністрування дає змогу обґрунтувати спрямованість, сутність та зміст державно-управлінської діяльності на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

Література

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : В.С. Загорський та ін. Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2011. Т. 8. 630 с.
2. Журавель Я.В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний авіаційний університет. Київ, 2021. 517 с.

3. Юридична енциклопедія : у 6 т. / за наук. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Українська енциклопедія, 2001. Т. 3. 792 с.
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
5. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. Публічне адміністрування в Україні : навчальний посібник. Харків : Магістр, 2011. 306 с.
6. Воронкова В.Г. Регіонально-адміністративний менеджмент : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 352 с.
7. Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.В. Горбач та ін. Київ, 2011. 395 с.
8. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 864 с.
9. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління : курс лекцій. 4-е изд. Москва : Омега-Л, 2006. 584 с.
10. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В.В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
11. Публічне адміністрування в Україні : навчальний посібник / за ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. Харків : Магістр, 2011. 306 с.
12. Мужикова Н.М. Органи виконавчої влади в Україні: правовий статус. Чернігів : Сіверський центр післядипломної освіти, 2013. 100 с.
13. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. 26 с.
14. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
15. Волинець В.В. Засоби переконання та стимулювання (заохочення) у забезпеченні зобов'язань за трудовим договором. *Форум права*. 2009. № 1. С. 92-98.
16. Мовчан М.А. Застосування спеціальних засобів як захід адміністративного припинення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 137-144.
17. Петков С.В. Основи переконання в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ (організаційно-правові аспекти). *Форум права*. 2005. № 1. С. 58-64.
18. Богатырёва Н.Г. Заслуга как основание поощрения. *Matters of Russian and International Law*. 2017. Vol. 7. Iss. 4A. P. 224-232. URL: <http://publishing-vak.ru/file/archive-law-2017-4/23-bogatyreva.pdf>.
19. Гурбик Ю.Ю., Біляєв С.С., Сальнікова М.В. Основні підходи, принципи та методи публічного адміністрування. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2018. Вип. 5(16). С. 61-65. URL: http://www.easterneurope-ebm.in.ua/journal/16_2018/12.pdf.

*Вдовиченко О. М.,
доктор філософії,
доцент кафедри адміністративної діяльності
поліції
Одеського державного університету внутрішніх
справ*