

ЗМІСТ

| | |
|--|------------|
| ПЕРЕДМОВА..... | 5 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ | 7 |
| 1.1. Теоретичні особливості організації системи публічного управління | 7 |
| 1.2. Концептуальні підходи до адміністративного реформування.... | 15 |
| 1.3. Аспекти модернізації системи публічного управління | 28 |
| 1.4. Рівні участі громадськості у публічному управлінні | 38 |
| РОЗДІЛ 2. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА ВРЯДУВАННЯ | 57 |
| 2.1. Вироблення політики в умовах демократичного врядування..... | 57 |
| 2.2. Аналіз державної політики | 74 |
| 2.3. Сфери та напрями реалізації політики..... | 90 |
| 2.4. Належне врядування: сервісна держава і місцеве самоврядування. Парламентаризм як підґрунтя політики народовладдя..... | 95 |
| РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ | 115 |
| 3.1. Особливості стратегічного управління і планування в публічній сфері..... | 115 |
| 3.2. Процес стратегічного планування на різних рівнях публічного управління | 125 |
| 3.3. Програмно-проектний підхід в стратегічному управлінні..... | 138 |
| 3.4. Моніторинг і оцінювання в стратегічному управлінні..... | 160 |
| 3.5. Управління змінами: ефективні стратегії та інструменти..... | 176 |
| РОЗДІЛ 4. ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ..... | 189 |
| 4.1. Публічні фінанси та інституційно-правові засади їх функціонування..... | 189 |
| 4.2. Бюджет та бюджетна система. Управління державним боргом..... | 197 |
| 4.3. Місцеві фінанси та фінансове вирівнювання | 219 |
| 4.4. Державна політика доходів..... | 225 |
| РОЗДІЛ 5. ПУБЛІЧНІ КОМУНІКАЦІЇ ТА ПСИХОЛОГІЯ УПРАВЛІННЯ | 236 |
| 5.1. Теоретичні основи комунікацій в публічному управлінні..... | 236 |
| 5.2. Державна інформаційна політика та інформаційна безпека | 248 |

| | |
|--|------------|
| 5.3. Державні комунікаційні стратегії..... | 260 |
| 5.4. Психологія управління в публічній сфері | 272 |
| РОЗДІЛ 6. ПУБЛІЧНА СЛУЖБА | 287 |
| 6.1. Сутнісні ознаки публічної служби | 287 |
| 6.2. Організаційно-правове забезпечення публічної служби в Україні..... | 301 |
| 6.3. Етика в публічній службі | 311 |
| 6.4. Державна служба. Принципи здійснення державної служби. Система управління державною службою в Україні..... | 325 |
| 6.5. Удосконалення кадрової політики. Принципи служби в органах місцевого самоврядування. Посадова особа місцевого самоврядування..... | 336 |
| РОЗДІЛ 7. ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ | 348 |
| 7.1. Ефективність публічного управління в контексті бенчмаркінгу світового досвіду..... | 348 |
| 7.2. Інформаційні технології в публічному управлінні | 374 |
| 7.3. Електронне урядування та електронна демократія..... | 384 |
| 7.4. Брендінг в публічному управлінні | 396 |
| РОЗДІЛ 8. МІЖНАРОДНА БЕЗПЕКА: ВИКЛИКИ ТА СТРАТЕГІЇ ДЛЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ..... | 422 |
| 8.1. Національні інтереси, конфлікти і міжнародна взаємодія у політиці..... | 422 |
| 8.2. Міжнародна безпека та основні загрози національній безпеці | 431 |
| 8.3. Політика європейської взаємодії і євроатлантичної співпраці у сфері безпеки..... | |
| 8.4. Стратегія національної безпеки України у контексті сучасних глобальних викликів | 443 |

ПЕРЕДМОВА

Системна та багаторівнева підготовка ефективних кадрів публічного адміністрування, на основі використання сучасних цифрових технологій та інформаційно-аналітичних систем нового покоління, є центральним напрямом державної кадрової політики та невід'ємною умовою вдосконалення системи управління професійним розвитком публічних службовців. У зв'язку з тим, що відбувається процес змін вимог до ключових компетенцій фахівців з публічного управління та адміністрування, соціальних та професійних реалій діяльності публічних службовців, виникає гостра необхідність формування інноваційної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів, яка підвищить їх професійні компетенції.

Це вимагає формування системи постійного навчання публічних службовців, в якій процес здобуття знань стане домінуючою щоденною активністю. Вже сьогодні понад 25 % часу на день фахівці займаються самоосвітою та саморозвитком, а тренд *lifelong learning* (навчання протягом усього життя), істотно впливає на популярність сфери освіти в системі публічного управління та адміністрування. Через збільшення циклу споживання знань зростає потреба в інноваційних проектах, що ґрунтуються на інтегрованому підході, який пропонує та передбачає нестандартні методики їх засвоєння.

Отже, сучасні посібники у сфері освіти з публічного управління та адміністрування, мають включати інструменти пізнання, що носять системний, нестандартний, креативний підходи. Даний посібник знаменує процес переходу від традиційної освіти до інноваційної, що є найбільш популярним в сьогоденній студентській аудиторії та серед практиків в системі публічного адміністрування.

У посібнику розглянуто теоретичні основи функціонування системи публічного управління та адміністрування, виходячи із суперечностей методологічних, політико-організаційних та інституційних основ державотворення, як джерела змін в управлінській парадигмі. Відображено новий погляд на державну політику та врядування, яке бачиться у належному врядуванні, а саме побудові сервісної держави та самодостатньої системи місцевого самоврядування. Окремим розділом посібника є аналіз особливостей стратегічного планування та прогнозування в публічному управлінні, де пропонуються інноваційні програмно-цільові, проектні та просторові підходи.

Належним чином розкрито питання публічних фінансів та інституційно-правових засад їх функціонування. Досить пізнавальним є розділ, присвячений публічним комунікаціям та психології управління з виділеним питанням управління конфліктами та морально-етичною сферою публічного управління. У посібнику розглянуті сучасні теорії та практики публічної служби та етика державного службовця в умовах переходу до сервісно-орієнтованої держави

Новим розділом є характеристика інноваційних технологій в публічному управлінні, у якому ведеться мова про шляхи досягнення ефективності публічного адміністрування, цифровий розвиток та електронну демократію, бенчмаркінг та брендінг. Завершенням посібника є розділ, який присвячено міжнародній безпеці в контексті викликів в системі державотворення та побудови результативних стратегій публічного адміністрування.

Даний посібник сприяє підвищенню якості та ефективності процесу навчання, модернізації процесу здобуття знань, на основі застосування сучасних теоретико-методологічних підходів, безперервності освіти, міждисциплінарності, цифровим навичкам, мета-навичкам здобувачів знань.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

1.1. Теоретичні особливості організації системи публічного управління

Історію розвитку системи публічного управління можна співвіднести з характером формування принципів та наукових теорій здійснення публічного адміністрування та застосування ключових теорій менеджменту при управлінні економічними процесами на тій чи іншій території. Це проявляється у розгляді президентської влади у США, яка виражається в політико-економічних поглядах президента США В. Вільсона, який ввів у науковий обіг та практичне застосування поняття «публічне управління» [60], яке, в даному випадку, розцінюється як спеціальний управлінський вплив державних структур на процеси які відбуваються у суспільстві.

В. Вільсон сформулював основні засади такого управління: «Перший – поділ за різними особливостями та напрямками впливу на соціально-економічні процеси політичного та адміністративного характеру» [61, с. 54]. Другий – «виявлення та всебічний облік ознак між державними органами та бізнес-організаціями з метою розробки та подальшої реалізації ефективного управлінського впливу при досягненні конкретного соціально-економічного результату» [61, с.59.]

При аналізі англійського словосполучення «public management», слід підкреслити реалізацію, у разі, діяльність органів публічного управління, як один із напрямів менеджменту на рівні держави, регіону. З точки зору Д. Растоу, формування різних спеціальних служб (у тому числі у сфері діяльності державних та місцевих органів), які «забезпечують добробут» [62, с. 339] виступає результатом демократизації.

Ця демократизація стосується розширення різноманітності приватно-підприємницьких відносин та процесів надання публічних послуг населенню. Розглядаючи результати досліджень Н.Л. Гавкалової, можна дійти висновку у тому, що вона замінила поняття «публічне управління» на «публічне адміністрування» у зв'язку з демократичними перетвореннями, що виявляється

у розширенні функцій та ролі представників громадськості (у вигляді участі у державному) управлінні громадських організацій та представників бізнес-спільноти) та формуванні механізмів громадського контролю над державною владою. Хоча буквально розуміння сенсу терміну «адміністрація» як управління, дає можливість розглядати як схожі за змістом поняття «публічне управління» і «публічне адміністрування» [2, с. 8].

Однією з ключових показників органів публічного управління виступає діяльність із надання комплексу громадських економічних послуг необмеженому числу громадян чи певним людям. У 1930-ті роки А. Файоль розглядає теорію адміністративного управління, відповідно до якої офіційна адміністрація повинна функціонувати на основі правил, обов'язкових для виконання суб'єктами публічного та приватного секторів економічної активності [3].

Ключове значення має адміністративна функція, яка спрямована на реалізацію розроблених з урахуванням накопиченого і узагальненого практичного досвіду управлінської діяльності, проєктів та програм реформування різних сфер життя суспільства [3]. Надалі теорія адміністративного управління отримує обґрунтування у дослідженнях Л. Урвіка, який розглядав принцип раціоналізації формування системи ведення економічної діяльності на базі наукової організації праці, стандартизації ресурсів та результатів виробництва зі спрощенням виробничих процесів [9, с. 108]. У першій половині ХХ ст. здійснюється обґрунтування процесів публічного управління рамках концепцій М. П. Фоллета і Д. Макгрегора, у яких особливу увагу приділяється гуманітарному аспекту управління.

Теорія М. П. Фоллета розглядає розвиток форм співробітництва та партнерства, що зокрема, виражається і надалі реалізується у державно-приватному партнерстві [5, с. 69]. У свою чергу, відповідно до теорії Д. Макгрегора, здатності керованих суб'єктів (наприклад, державних та службовців органів місцевого самоврядування) можуть відрізнятися уявою та винахідливістю [5, с. 109]. Зазначені ознаки можна як рамках публічного управління як прояв самостійних громадських і підприємницьких ініціатив. За підсумками подальшого розвитку управлінської думки слід розглянути специфіку публічного управління з погляду низки концепцій, які сформувалися з урахуванням тривалого досвіду державного регулювання суспільних процесів, що можна представити у структурованому вигляді (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Ознаки різних систем публічного управління [15; 19]

| Форми організації публічного управління | Принципи відповідної організації публічного управління | Ознаки системи публічного управління |
|---|--|--|
| 1 | 2 | 3 |
| Класична публічна адміністрація | <ol style="list-style-type: none"> 1. Чіткий поділ функцій та спеціалізація видів управлінської діяльності. 2. Системний характер організації. 3. Ієрархічність будови за умови централізації та децентралізації управлінських повноважень. 4. Забезпечення контролю за виконанням запланованих заходів. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Посадові особи діють у межах спеціально сформованих організаційних структур. 2. Реалізація тісно пов'язаних управлінських функцій. |
| Неокласична публічна адміністрація | <ol style="list-style-type: none"> 1. Розробка стратегії та тактики управління на основі закономірностей поведінки економічних суб'єктів. 2. Поєднання коштів економічного та управлінського аналізу при раціональному плануванні, та подальшому використанні ресурсів, отриманих результатів та наявних економічних альтернатив | <ol style="list-style-type: none"> 1. Відмова від чіткої єдності системи публічного управління із застосуванням елементів методологічного індивідуалізму. 2. Всебічний аналіз широкого спектра явищ агрегованої поведінки окремих осіб. 3. Множинність центрів регулювання у сучасній адміністративно-управлінській системі |
| Нова публічна адміністрація | <ol style="list-style-type: none"> 1. Розширення участі представників приватного бізнесу у регулюванні економічних процесів на окремих територіях. 2. Виконання ролі модератора системою публічного управління у сучасних мережах соціально-економічного взаємодії. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Формування структури публічного управління у формі взаємопов'язаних квазіавтономних одиниць. 2. Постановка чітких соціально-економічних цілей та способів вимірювання отриманих результатів та продуктів. |

Продовження таблиці 1.1.

| | | |
|--|---|--|
| | 3. Забезпечення соціально-економічної участі підприємницьких та некомерційних громадських організацій у розвитку людського капіталу в системі виробництва | 3. Контроль результатів, а не процедур їх отримання. 4. Широке використання засобів управління приватного сектора економіки |
|--|---|--|

Таблиця 1.2

Наукові концепції реалізації публічного управління

| Назва концепцій | Основні представники | Основний зміст |
|--|---|--|
| Класична теорія «ідеальної бюрократії» | М. Вебер [8] | Діяльність раціонально організованої бюрократії, яка виступає упорядкованим процесом у вигляді діяльності публічних органів влади з чітким визначенням своїх повноважень |
| Школа наукового управління | Ф.В. Тейлор [47] Г.Л.Гант [47], Х. Емерсон [47] | Організація діяльності органів публічного адміністрування з урахуванням менеджменту з прикладу економічних структур. Наукове обґрунтування кожного етапу прийняття та виконання управлінських рішень. |
| Нове публічне управління | К. Худ [55] | Теорії «менеджеризму» – застосування технологій корпоративного управління з пріоритетом наявності професійних управлінських навичок з розширенням повноважень професійних управлінців для досягнення поставленої мети та підвищення показників діяльності за рахунок впровадження оптимальних стандартів діяльності. |
| Постсучасний публічний менеджмент | Ж.-Ф. Лютар [27] | Самостійне вираження та реалізація підприємницьких ініціатив в умовах прийняття ключових управлінських рішень структурними одиницями публічного адміністрування на базі передових інформаційних технологій |
| Глобальне публічне управління | Д. Месснер [56] | Організація публічної влади з урахуванням специфіки сучасної глобалізації надання публічних послуг, які мають міжнародний характер |

2. Структурно-функціональний підхід – визначення відносин між державними підсистемами з метою досягнення поставлених цілей через інституційні механізми які виконують певні функції регулювання соціально-економічних процесів [16, с. 64]. 3. Теорія біхевіоризму (поведінкова школа). На думку Е. Мейо, для людини характерне прагнення взаємодії з іншими людьми для формування та підтримки (економічного існування з підтримкою співробітництва [57, с. 50]. 4. Постмодерна теорія, визначальна принципи публічного управління з опорою на конкретний досвід використання засобів регулювання суспільних відносин, з урахуванням відносності ефективності отриманих результатів адміністративної діяльності [2]. Процес управління передбачає єдність двох взаємозалежних елементів – керуючої (суб'єкт) та керованої (об'єкт), які доповнюються наявністю цілей та інструментів впливу суб'єкта на об'єкт (рис. 1.1).

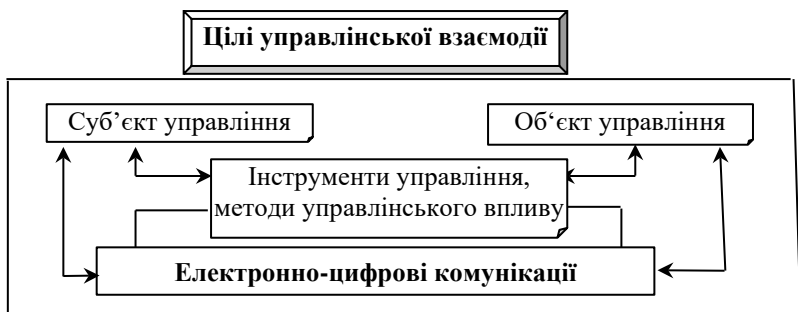


Рис. 1.1. Взаємодія суб'єкта та об'єкта у структурі публічного управління

На рис. 1.1 показано тісне партнерство учасників управління, що базується на сучасні електронно-цифрові платформи з використанням ефективних засобів одержання та обробки різноспрямованих відомостей. Дані цифрові інформаційні платформи та технології підтримують управлінську взаємодію між відповідними органами публічного управління соціально-економічних процесів.

При розгляді партнерського співробітництва структур публічного адміністрування та представників приватного бізнесу необхідно побудувати горизонтальні взаємозв'язки між суб'єктом та об'єктом, що виражається у формуванні спільних дорадчих органів для узгодженого розгляду соціально-економічних проблем, які виникли на різних територіальних рівнях. Вперше поняття «публічне управління» було використано англійським службовцем Д. Кілінгом [59] у 1972 році.

Можна визначити особливості повноважень органів публічного управління: 1. Розробка та реалізація заходів щодо забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку. 2. Виконання повноважень у структурі єдиної політики у галузі фінансів, науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального забезпечення, безпеки дорожнього руху та екології. 3. Захист та забезпечення прав людини та громадянина. 4. Розробка проекту бюджету та забезпечення його виконання, а також проектів програм соціально-економічного розвитку. 5. Управління та розпорядження власністю.

З погляду С. М. Серьогіна, О. В. Антонової [26], якість управління часто перегукується з поняттям ефективності управління, що є проявом коефіцієнта корисної дії. Зазначений коефіцієнт може бути оцінений шляхом оцінки отриманих підсумків діяльності за той чи інший період часу за шкалою «ефект – витрати» із встановленням рівня використання наявних ресурсів при отриманні бажаного результату з боку споживачів (населення, організацій різних форм власності). Даний спосіб аналізу рівня якості публічного управління може бути доповнений розглядом параметрів практичної реалізації функцій управління щодо реалізації чинного законодавства та виявлення специфіки соціально-економічних проблем, які вирішуються на певних територіях. Це доповнюється оцінкою ступеня створення необхідних умов надання якісних адміністративних послуг невизначеній кількості осіб у межах соціального сектора економіки. Відбувається аналіз отриманих соціально-економічних цінностей, що характеризуються широким спектром матеріальних параметрів з оцінкою рівня витрачених майнових ресурсів та фінансових коштів [26, с. 14].

Блоки реалізації державного управління

| Найменування блоку | Показники функціонування структур державного управління |
|--|---|
| Зосередження функцій органів державного управління на чіткий результат | планування діяльності органів виконавчої; встановлення кількісно-якісної специфіки розвитку територій, що мають унікальні соціально-економічні ознаки; попереднє визначення характеру партнерства підвідомчих організацій із населенням та представниками бізнес-спільноти; реалізація регіональних програм розвитку окремих сфер життя суспільства, забезпечених необхідними ресурсами, засобами та технологіями; оцінка отриманого рівня ефективності бюджетних видатків щодо реалізації функцій державного управління. |
| Підтримка внутрішньо-організаційної упорядкованості та регламентації | всесторонній аналіз вихідних засобів, процесу їх застосування та отримання реальних підсумків за певний період часу в структурних елементах виконавчої влади на різних рівнях; регламентація взаємодії посадових осіб та підрозділів; модернізація та інноваційне регулювання функцій публічного управління на базі електронно-інформаційних технологій; антикорупційне управління та моніторинг поточного функціонування та отриманих результатів; оптимальна кадрова політика при ефективному регулюванні трудових відносин керівництва та службовців |
| Регулювання та оптимізація виробничо-споживчих відносин з питань надання адміністративних послуг | оцінка, облік та аналіз характеристик адміністративних послуг; застосування електронно-інформаційних технологій, які орієнтовані на інтереси та потреби населення та окремих категорій громадян; організація та подальша модернізація надання державних послуг на базі єдиних електронних систем; відкритість органів виконавчої влади у вигляді опублікування процесів та одержаних результатів функціонування органів публічного управління та їх структурних одиниць на офіційних сайтах у мережі «Інтернет» |

Дещо інший підхід вбачається в дослідженнях Н. М. Мельтюхової, Н. В. Фоміцької [34]. При цьому, якість публічного адміністрування полягає у збиранні та оцінці інформації про спеціальні параметри державного управління та рівня якості реалізованих управлінських функцій. Це втілюється за блоками функціонування структур державного управління (табл. 1.3).