

**М. Г. ОРЕЛ**

# **ВСТУП ДО СПЕЦІАЛЬНОСТІ “ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ”**



МІЖРЕГІОНАЛЬНА  
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



**М. Г. ОРЕЛ**

**ВСТУП ДО СПЕЦІАЛЬНОСТІ  
“ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ  
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ”**

*Навчально-методичний посібник*

Київ  
2023

УДК 351/354(072:075.8)

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 № 10 від 07.12.22)*

**Орел М. Г.**

О-65 Вступ до спеціальності “Публічне управління та адміністрування”: навч.-метод. посіб. Київ : Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2023. 450 с.

ISBN 978-617-02-0384-7

Підготовлено для здобувачів вищів, які навчаються за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування” Міжрегіональної Академії управління персоналом. Курс має допомогти сформувати світогляд щодо особливостей, принципів і закономірностей функціонування системи публічного управління та адміністрування як сукупності інститутів державного управління, місцевого самоврядування, громадянського суспільства відповідно до покладених на них функцій і повноважень; відносин, явищ, процесів, моделей та механізмів, що характеризують суть публічного управління та адміністрування на різних рівнях управління (вищому, центральному, регіональному та місцевому), навичок розроблення і впровадження заходів із забезпечення результативної та ефективної діяльності суб’єктів публічної сфери.

Для фахівців з публічного управління та адміністрування, здатних розв’язувати складні задачі та комплексні проблеми у сфері публічного управління та адміністрування суспільними процесами та відносинами, у тому числі дослідницько-інноваційної діяльності.

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації посилення на видання обов’язкове.*

**УДК 351/354(072:075.8)**

© М. Г. Орел, 2023

© Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2023

ISBN 978-617-02-0384-7

# ЗМІСТ

|                                                                                                           |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Передмова .....                                                                                           | 9          |
| <b>ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ I. Публічне адміністрування</b>                                                       |            |
| <b>як системне явище в суспільстві .....</b>                                                              | <b>14</b>  |
| <b>Тема 1. Концептуальні засади публічного управління</b>                                                 |            |
| <b>та адміністрування як соціального явища .....</b>                                                      | <b>14</b>  |
| 1.1. Сутність публічного управління та його специфіка .....                                               | 14         |
| 1.2. Публічне управління та публічна сфера: взаємозв'язок<br>та наукові школи публічного управління ..... | 27         |
| Контрольні питання для повторення, обговорення<br>та самостійного опрацювання .....                       | 38         |
| <b>Тема 2. Теорія публічного управління та адміністрування:</b>                                           |            |
| <b>історична ретроспектива .....</b>                                                                      | <b>39</b>  |
| 2.1. Сутність управління та його роль у суспільстві .....                                                 | 39         |
| 2.2. Етапи розвитку теорії та ознаки управління .....                                                     | 44         |
| 2.3. Сутність публічного управління та його відмінність<br>від інших видів соціального управління .....   | 47         |
| 2.4. Світовий досвід формування моделей<br>публічного управління .....                                    | 51         |
| 2.5. Історичні аспекти розвитку концепції<br>публічного управління в Україні .....                        | 53         |
| Контрольні питання для повторення, обговорення<br>та самостійного опрацювання .....                       | 56         |
| <b>Тема 3. Публічне управління та адміністрування:</b>                                                    |            |
| <b>поняття, принципи, функції .....</b>                                                                   | <b>57</b>  |
| 3.1. Функціональні аспекти публічного<br>управління та адміністрування .....                              | 58         |
| 3.2. Об'єктивні закони публічного управління .....                                                        | 65         |
| 3.3. Механізми, методи та стилі<br>публічного адміністрування .....                                       | 74         |
| 3.4. Методи публічного управління та адміністрування .....                                                | 86         |
| 3.5. Методи та стилі публічного адміністрування .....                                                     | 95         |
| Контрольні питання для повторення, обговорення<br>та самостійного опрацювання .....                       | 113        |
| <b>Тема 4. Громадянське суспільство як суб'єкт формування</b>                                             |            |
| <b>цілей публічного управління .....</b>                                                                  | <b>114</b> |

|                                                                                                                                                     |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.1. Сутнісні характеристики громадянського суспільства .....                                                                                       | 114        |
| 4.2. Основні етапи формування та еволюції громадянського суспільства .....                                                                          | 119        |
| 4.3. Громадянське суспільство як сфера формування єдиного комплексу цінностей та відносин .....                                                     | 125        |
| 4.4. Місце і роль об'єднань громадян, політичних партій та громадських організацій у публічному адмініструванні .....                               | 129        |
| 4.5. Публічна сфера і публічна політика державотворення .....                                                                                       | 135        |
| Контрольні питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання .....                                                                    | 138        |
| <b>Тема 5. Держава як суб'єкт управління соціальними процесами. Інститути публічного управління .....</b>                                           | <b>139</b> |
| 5.1. Держава як суб'єкт управління соціальними процесами .....                                                                                      | 139        |
| 5.2. Суть влади та взаємозв'язок політичної і державної влади .....                                                                                 | 142        |
| Контрольні питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання .....                                                                    | 146        |
| <b>Тема 6. Місцеве самоврядування та його роль у публічному управлінні .....</b>                                                                    | <b>147</b> |
| 6.1. Поняття і сутність категорії “децентралізація”: базові аспекти і проблеми сучасного розуміння .....                                            | 147        |
| 6.2. Європейська хартія місцевого самоврядування — ключовий орієнтир на шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування .....        | 149        |
| 6.3. Світовий досвід децентралізації і розвитку місцевого самоврядування .....                                                                      | 152        |
| 6.4. Адміністративно-територіальний і організаційний аспекти публічного адміністрування .....                                                       | 154        |
| 6.5. Місцеве самоврядування в системі публічної влади .....                                                                                         | 157        |
| Контрольні питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання .....                                                                    | 160        |
| <b>ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ II. Відносини, явища, процеси, моделі та механізми, що характеризують прояви публічного управління та адміністрування .....</b> | <b>163</b> |

|                                                                                                             |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Тема 7. Публічне адміністрування в умовах європейської інтеграції України .....</b>                      | <b>163</b> |
| 7.1. Сучасна трансформація парадигми міжнародних відносин .....                                             | 164        |
| 7.2. Основні фактори доцільності зміни парадигми міжнародних відносин .....                                 | 167        |
| 7.3. Зміна уявлень про державний суверенітет у міжнародних відносинах .....                                 | 170        |
| 7.4. Геоекономічні фактори десуверенізації держав .....                                                     | 175        |
| 7.5. Асиметричний характер взаємодії держав у контексті забезпечення їх безпеки .....                       | 181        |
| 7.6. Сутність геополітичних інтересів .....                                                                 | 183        |
| 7.7. Закономірності формування геополітичних інтересів .....                                                | 186        |
| 7.8. Глобальні процеси та проблеми сучасності .....                                                         | 195        |
| 7.9. Глобалізація та публічна політика .....                                                                | 203        |
| 7.10. Основи глобального врядування .....                                                                   | 209        |
| Контрольні питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання .....                            | 219        |
| <b>Тема 8. Публічні та адміністративні послуги в системі публічного управління та адміністрування .....</b> | <b>220</b> |
| 8.1. Сутність адміністративних послуг .....                                                                 | 220        |
| 8.2. Нормативно-правове регулювання сфери надання адміністративних послуг в Україні .....                   | 223        |
| Контрольні питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання .....                            | 230        |
| <b>Лабораторна робота .....</b>                                                                             | <b>231</b> |
| <b>Тема 9. Електронне урядування та розвиток електронної демократії .....</b>                               | <b>233</b> |
| 9.1. Поняття та сутність електронного урядування .....                                                      | 234        |
| 9.2. Нормативно-правові основи електронного урядування .....                                                | 236        |
| 9.3. Моделі електронного урядування: світовий досвід та українські реалії .....                             | 238        |
| Контрольні питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання .....                            | 244        |
| <b>Тема 10. Публічне управління за окремими сферами діяльності .....</b>                                    | <b>245</b> |
| 10.1. Публічне управління та регулювання економіки .....                                                    | 245        |

|                                                                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 10.2. Форми, методи та інструменти управління<br>та регулювання економіки .....                                         | 248        |
| 10.3. Функції держави у сучасній ринковій економіці .....                                                               | 250        |
| Контрольні питання для повторення, обговорення<br>та самостійного опрацювання .....                                     | 251        |
| <b>Тема 11. Процеси підготовки, прийняття та впровадження<br/>публічно-управлінських рішень:</b>                        |            |
| <b>забезпечення їх якості та результативності .....</b>                                                                 | <b>252</b> |
| 11.1. Управлінська діяльність у контексті<br>прийняття управлінських рішень .....                                       | 252        |
| 11.2. Природа і класифікація управлінських рішень .....                                                                 | 261        |
| 11.3. Основні етапи розробки та прийняття<br>управлінських рішень .....                                                 | 265        |
| 11.4. Цільова орієнтація та взаємозумовленість<br>політико-управлінських рішень .....                                   | 270        |
| 11.5. Людський фактор, психологічні та корупційні<br>аспекти управлінських рішень .....                                 | 280        |
| 11.6. Імплементация політичних рішень<br>у публічному управлінні .....                                                  | 283        |
| 11.7. Проблемні питання імплементации політичних<br>рішень у публічному управлінні .....                                | 286        |
| 11.8. Особливості імплементации політичних<br>рішень у публічному управлінні<br>з позиції політичного менеджменту ..... | 289        |
| Контрольні питання для повторення, обговорення<br>та самостійного опрацювання .....                                     | 291        |
| <b>Тема 12. Ефективність та результативність<br/>у публічному управлінні та адмініструванні .....</b>                   |            |
| <b>291</b>                                                                                                              | <b>291</b> |
| 12.1. Сутність ефективності та результативності<br>публічного адміністрування .....                                     | 292        |
| 12.2. Сутність об'єктивації державно-управлінських<br>впливів .....                                                     | 293        |
| 12.3. Специфічні риси об'єктивації<br>державно-управлінських впливів .....                                              | 296        |
| 12.4. Види ефектів керуючого впливу .....                                                                               | 297        |
| 12.5. Рівні соціальної ефективності управління .....                                                                    | 303        |
| 12.6. Критерії ефективності діяльності управлінських<br>органів і посадових осіб та їх складові .....                   | 306        |



|                                                                                                                                                 |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 12.7. Критерії загальної та спеціальної соціальної ефективності державного управління .....                                                     | 311        |
| Контрольні питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання .....                                                                | 317        |
| <b>ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ III. Державно-управлінські аспекти дослідження національної безпеки .....</b>                                               | <b>319</b> |
| <b>Тема 13. Сучасні механізми стратегічного планування та прогнозування діяльності суб'єктів публічного управління та адміністрування .....</b> | <b>319</b> |
| 13.1. Стратегічне планування як вид управлінської діяльності .....                                                                              | 319        |
| 13.2. Основи стратегічного прогнозування та планування .....                                                                                    | 323        |
| Контрольні питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання .....                                                                | 324        |
| <b>Тема 14. Публічне управління сталим розвитком .....</b>                                                                                      | <b>325</b> |
| 14.1. Сутнісні детермінанти сталого розвитку .....                                                                                              | 325        |
| Контрольні питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання .....                                                                | 330        |
| <b>Тема 15. Взаємозалежність факторів національної безпеки, стійкості держави та суспільно-політичної дестабілізації .....</b>                  | <b>331</b> |
| 15.1. Сутність явища, яке позначають поняттям “стійкість держави” .....                                                                         | 331        |
| 15.2. Типи та рівні стійкості держави .....                                                                                                     | 339        |
| 15.3. Фактори стійкості держави .....                                                                                                           | 340        |
| 15.4. Особливості суспільно-політичної дестабілізації еволюційного типу .....                                                                   | 342        |
| Контрольні питання для повторення, обговорення та самостійного опрацювання .....                                                                | 345        |
| <b>Тема 16. Небезпеки державності та стійкості соціального порядку: реагування суб'єктів управління .....</b>                                   | <b>346</b> |
| 16.1. Взаємозалежність небезпек руйнації національних цінностей, культурного коду та державності .....                                          | 346        |
| 16.2. Компоненти державності та її життєвий потенціал .....                                                                                     | 347        |
| 16.3. Сутність проблеми щодо захисту державності та шляхи її вирішення в сучасних умовах .....                                                  | 350        |
| 16.4. Аксіологічний аспект вирішення проблеми захисту державності .....                                                                         | 353        |



|                                                                                                                                                                                               |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 16.5. Взаємозв'язок національної безпеки<br>та стійкості соціального порядку .....                                                                                                            | 356        |
| Контрольні питання для повторення, обговорення<br>та самостійного опрацювання .....                                                                                                           | 357        |
| <b>Тема 17. Механізми вдосконалення розробки сценаріїв<br/>та методів аналізу дисфункцій у публічному управлінні<br/>та адмініструванні як завдання теорії<br/>національної безпеки .....</b> | <b>358</b> |
| 17.1. Складання сценаріїв майбутнього як елемент<br>стратегічного планування у сфері<br>національної безпеки .....                                                                            | 359        |
| 17.2. Сутність стратегічного підходу до розроблення<br>сценаріїв майбутнього .....                                                                                                            | 360        |
| 17.3. Відмінності між сценарієм, прогнозом і баченням та<br>структура алгоритму сценарного<br>планування TAIDA .....                                                                          | 362        |
| Контрольні питання для повторення, обговорення<br>та самостійного опрацювання .....                                                                                                           | 366        |
| <b>Тема 18. Інноваційні практики управління<br/>в публічному управлінні та адмініструванні .....</b>                                                                                          | <b>366</b> |
| 18.1. Концептуальне осмислення особливостей управління<br>інноваційним розвитком держави в сучасних умовах .....                                                                              | 367        |
| 18.2. Інноваційний розвиток держави як соціальне<br>явище та проблема визначення його пріоритетів .....                                                                                       | 370        |
| 18.3. Метаморфоза влади та “трилема глобалізації”<br>Д. Родрика, як виклики інноваційному<br>розвитку держави .....                                                                           | 374        |
| 18.4. Особливості управлінських процесів та стратегічного<br>планування в державі на різних стадіях її буття .....                                                                            | 378        |
| Контрольні питання для повторення, обговорення<br>та самостійного опрацювання .....                                                                                                           | 385        |
| <b>Теми семінарських занять .....</b>                                                                                                                                                         | <b>387</b> |
| <b>Завдання для самостійної роботи .....</b>                                                                                                                                                  | <b>388</b> |
| <b>Рекомендації щодо самостійної роботи,<br/>написання есе та рефератів .....</b>                                                                                                             | <b>394</b> |
| <b>Орієнтовний перелік питань для самоперевірки<br/>та підготовки до іспиту .....</b>                                                                                                         | <b>407</b> |
| <b>Список рекомендованих джерел .....</b>                                                                                                                                                     | <b>417</b> |
| <b>Додаток. Силабус навчальної дисципліни .....</b>                                                                                                                                           | <b>435</b> |

# ПЕРЕДМОВА

Це видання підготовлено для здобувачів вищої освіти, які навчаються за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” та опановують дисципліну нормативної підготовки “Вступ до спеціальності “Публічне управління та адміністрування”. Дисципліна є однією з обов’язкових для вивчення та підготовки до написання і захисту кваліфікаційної магістерської роботи з означеної галузі знань. З метою досягнення програмних результатів навчання відповідно до силабусу дисципліни “Вступ до спеціальності “Публічне управління та адміністрування” було розроблено цей навчально-методичний посібник.

Посібник має допомогти студентам сформувати світогляд щодо особливостей, принципів і закономірностей функціонування системи публічного управління та адміністрування як сукупності інститутів державного управління, місцевого самоврядування, громадянського суспільства відповідно до покладених на них функцій і повноважень; відносин, явищ, процесів, моделей та механізмів, що характеризують сутність публічного управління та адміністрування на різних рівнях управління (вищому, центральному, регіональному та місцевому) та сформувати навички розроблення і впровадження заходів для забезпечення результативної й ефективної діяльності суб’єктів публічної сфери.

Отримані програмні результати навчання сприятимуть подальшій управлінській діяльності фахівців з публічного управління та адміністрування, здатних розв’язувати складні задачі та комплексні проблеми у сфері публічного управління та адміністрування суспільними процесами та відносинами, в тому числі дослідницько-інноваційної діяльності.

Системний виклад методологічних і практичних аспектів публічного адміністрування визначає його користь для студентів різних навчальних закладів, аспірантів, слухачів системи перепідготовки державних службовців, освітян, фахівців,

які досліджують питання публічного управління та адміністрування і сучасні механізми управління суспільним розвитком.

Матеріал посібника викладено у трьох змістових модулях, які включають в себе широкий спектр тем, що дає можливість здобувачам охопити різні аспекти публічного управління та адміністрування.

У першому змістовому модулі висвітлено принципи й закономірності системи публічного управління та адміністрування. Він охоплює такі теми, як концептуальні засади публічного управління та адміністрування, теорію публічного управління та адміністрування, публічне управління та адміністрування: поняття, принципи, функції, громадянське суспільство як суб'єкт формування цілей публічного управління та держава як суб'єкт управління соціальними процесами.

Другий змістовий модуль досліджує різні відносини, явища, процеси, моделі та механізми, що характеризують вияви публічного управління та адміністрування. В цьому модулі вивчаються такі теми, як публічне адміністрування в умовах європейської інтеграції України, публічні та адміністративні послуги в системі публічного управління та адміністрування, електронне урядування та розвиток електронної демократії, публічне управління за окремими сферами діяльності, процеси підготовки, прийняття та впровадження публічно-управлінських рішень: забезпечення їх якості та результативності.

У третьому змістовому модулі розглядаються державно-управлінські аспекти дослідження національної безпеки. Зокрема, увага приділена сучасним механізмам стратегічного планування та прогнозування діяльності суб'єктів публічного управління та адміністрування. Ця тема досліджує основи стратегічного прогнозування та планування в контексті публічного управління. Вивчення таких механізмів дозволяє краще розуміти сучасні виклики та загрози, які стоять перед суспільством і державою. Це допомагає розробляти ефективні стратегії та політики для забезпечення національної безпеки і стійкого розвитку країни.