

О. В. Половцев, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету

Н. Ю. Подольчак, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та фінансового менеджменту Національного університету "Львівська політехніка"

ПРАКТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ: СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ЯК МЕТОДОЛОГІЯ РОЗВ'ЯЗАННЯ ТИПОВИХ ПРОБЛЕМ

Стаття присвячена дослідженню змісту діяльності суб'єкта публічного управління та адміністрування, виокремленню типової проблематики його діяльності, застосуванню системного підходу до розробки теоретико-методичного підґрунтя практичного розв'язання як проблем суб'єкта публічного управління та адміністрування, як соціальної системи, так і його діяльності, із урахуванням зовнішніх викликів та внутрішніх змін. У роботі висвітлено особливості функціонування суб'єктів публічного управління і адміністрування як системи. Зроблено акцент на необхідності як самого суб'єкта публічного управління і адміністрування, так і його діяльності, бути відповідними змінам зовнішніх умов функціонування та внутрішніх факторів. Досліджено наукові підходи до розв'язання проблем владної діяльності та виокремлено системний підхід як основний методологічний інструмент комплексного вирішення завдань рівноважної реакції на зовнішні виклики та внутрішні зміни, що формує цілісну відповідь на питання оперативного, тактичного і стратегічного розвитку як керуючої системи – суб'єкта публічного управління та адміністрування, і його діяльності, так і керованої соціальної системи – суспільства в цілому або окремої територіальної громади. Проаналізовано зміст визначеної типової проблематики та її вплив на якість результатів владної діяльності та суспільно-політичні відносини. Сформуовано мету, цільові орієнтири, суб'єктно-об'єктний склад, особливості та основні змістовні етапи комплексного проекту оновлення та модернізації владної діяльності суб'єкта публічного управління і адміністрування. В якості основних етапів виокремлено модернізацію та осучаснення суб'єкта публічного адміністрування, як системи, активізацію громадянської активності мешканців населеного пункту та залучення їх до спільних з владою проектів управління громадою, переналаштування та осучаснення роботи політичної системи територіальної громади. Запропоновано алгоритм та послідовність вирішення типової проблематики діяльності суб'єкта публічного управління та адміністрування за рахунок проведення організаційно-функціональних змін щодо самого суб'єкта публічного управління та адміністрування так його діяльності.

Ключові слова: системний підхід; системний аналіз; типові проблеми владної діяльності; публічне управління та адміністрування; суб'єкт публічного управління та адміністрування; проектний підхід оновлення та модернізації владної діяльності.

O. V. Polovtsev, N. Yu. Podolchak. Practice of public management and administration: a systemic approach as a methodology for solving typical problems

The article is devoted to the research of the content of the activity of the subject of public management and administration, the identification of typical problems of its activity, the application of a systematic approach to the development of a theoretical and methodological basis for the practical solution of both the problems of the subject of public management and administration, as well as the social system and its activity, taking into account external challenges and internal changes. The work highlights the peculiarities of the functioning of subjects of public management and administration as a system. Emphasis is placed on the need for both the subject of public management and administration, as well as its activities, to be appropriate to changes in external operating conditions and internal factors. Scientific approaches to solving the problems of power activity were studied and the system approach was singled out as the main methodological tool for complex solution of the tasks of balanced response to external challenges and internal changes, which forms a holistic answer to the issues of operational, tactical and strategic development as a management system – a subject of public management and administration, and its activities, as well as the managed social system – society as a whole or a separate territorial community. The content of certain typical problems and its influence on the quality of the results of government activity and socio-political relations are analyzed. The goal, target orientations, subject-object composition, features and main meaningful stages of the complex project of renewal and modernization of the power activity of the subject of public management and administration have been formed. Modernization and modernization of the subject of public administration as a system, activation of civic activity of residents of the settlement and their involvement in joint community management projects with the authorities, reconfiguration and modernization of the work of the political system of the territorial community are identified as the main stages. An algorithm and sequence for solving typical problems of the subject

© О. В. Половцев, Н. Ю. Подольчак, 2023

of public management and administration by making organizational and functional changes to the subject of public management and administration and its activities are proposed.

Key words: systematic approach; system analysis; typical problems of government activity; public management and administration; subject of public management and administration; project approach of renewal and modernization of government activities.

Постановка проблеми. Функціонування систем публічного управління та адміністрування є достатньо складним процесом, що зумовлено наявністю великого числа різноманітних факторів. В умовах стрімкого суспільного розвитку, складних соціально-економічних процесів і політично-адміністративних реформ проблеми підвищення ефективності та результативності в органах публічного управління та адміністрування всіх рівнів набули особливої актуальності. Відомо, що за допомогою багатьох гуманітарних дисциплін (філософія, соціологія, історія, політологія, економіка, економічна географія та ін.) одержані численні знання щодо закономірностей поведінки систем публічного управління та адміністрування. Проте ці знання настільки складні та масштабні, що жоден з існуючих наукових напрямків не може проаналізувати їх в сукупності.

Сучасною загальноприйнятою методологією, що використовується при дослідженні складних систем різної природи є системний підхід, а прикладною – системний аналіз. Теорія системного аналізу має широку сферу практичних застосувань, у тому числі неструктуровані, неформалізовані предметні області, зокрема галузь публічного управління та адміністрування. Системний аналіз є відкритою дисципліною та постає базисом для розвитку та практичного застосування нових методів та підходів до розв'язання нетривіальних задач, формалізований опис та розв'язання яких за традиційних підходів вважається занадто складним чи навіть неможливим. Для адекватного розуміння і моделювання законів розвитку складних систем та управління ними вдаються до міждисциплінарних досліджень, які ґрунтуються на системному підході та використовують всі сучасні наукові методи, властиві як гуманітарним, так і точним наукам [1].

Відмінною рисою сучасного світу є швидкі зміни. Вони стосуються усіх складових соціальної системи, включно з системою публічного управління. Для системи публічного управління та адміністрування фактор відповідності змінам є безумовно важливим, з огляду на те, що від якості і ефективності як самої системи публічного управління та адміністрування, так і її діяльності, залежить якість і стан усєї керованої соціальної системи.

Враховуючи наведені вище обставини, можна констатувати – система публічного управління та адміністрування, як керуюча соціальна система відкритого типу, повинна вміти продукувати та просувати ефективні соціальні пропозиції: стратегії, програми та проекти розвитку, переміщувати соціальні ресурси та зусилля у необхідних для суспільства, як керованої системи, напрямках. Це змушує своєчасно та змістовно змінювати техніки та технології здійснення влади та адаптувати систему управління під зовнішні зміни та внутрішні потреби, адже сучасна проблематика характеризується комплексністю та високим рівнем складності. Постає питання щодо необхідності існування в системі публічного управління та адміністрування відповідних інструментів комплексного вирішення проблем органів публічної влади. Методологія системного підходу дозволяє запропонувати необхідні комплексні інструменти вирішення сучасної проблематики діяльності суб'єктів публічного управління та адміністрування. Використання системного підходу для розв'язання проблем діяльності суб'єктів публічного управління та адміністрування є запорукою комплексності і повноти вирішення задач, що походять з функціонального змісту діяльності публічної влади [4].

Складність застосування в діяльності суб'єктів публічного управління та адміністрування комплексних інструментів на основі системного підходу, їх відсутність у складі процесів, що здійснюють органи публічної влади, низькі підготовленість та функціональна здатність співробітників публічної влади до їх використання зумовлюють розробку придатних для практичного використання методологічних підходів щодо розв'язання типових проблем публічної влади та роблять її важливим завданням для наукового пошуку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні засади функціонування механізмів державного управління активно опрацьовані провідними дослідниками: В. Авер'яновим, О. Амосовим, Г. Астаповою, Г. Атаманчуком, В. Бакуменком, І. Булеєвою, П. Єгоровим, О. Єрмоєнко-Григоренком, В. Князєвим, О. Ковалюком, В. Коломийчуком, О. Коротичем, М. Кругловим, А. Кульманом, М. Лесечком, Ю. Лисенком, В. Малиновським, О. Машковим, Н. Мойсеєвим, Н. Нижником, О. Оболенським, Г. Одінцовою, Р. Рудніцькою, З. Рум'янцевим, Ю. Тихомировим, Л. Юзьковим.

Однак, якщо загальні засади механізмів публічного управління та адміністрування розроблені на достатньому рівні, то питання використання системного підходу як методологічного інструменту і на його основі розв'язання організаційно-функціональних проблем діяльності публічної влади потребують як дослідження, так і розробки наукового обґрунтування його практичного впровадження у владну діяльність.

Необхідно зазначити, що при дослідженні систем публічного управління та адміністрування вчені стикаються з низкою проблем, спричинених особливостями галузі публічного управління та адміністрування, які можуть бути сформульовані у таких факторах:

– більшість управлінських рішень мають багатокроковий характер та служать більшою мірою інтересам організації і забезпеченню функціонування стаціонарних системо-утворюючих процесів, ніж досягненню конкретних цілей та задач;

– реальні управлінські процеси відбуваються в умовах загальної непогодженості цілей та інтересів учасників системи, тому значна частина рішень спрямована на врегулювання та розв'язання внутрішніх системних конфліктів;

– експертні знання, які використовуються у процесі оцінки стану системи та результативності тих чи інших впливів, мають суб'єктивний характер; точки зору різних експертів визначаються професійними та іншими інтересами, що призводить до об'єктивної суперечливості інтегрованої моделі експертних знань;

– процеси, що відбуваються в об'єктах публічного управління та адміністрування та оточуючому середовищі, характеризуються високим складом випадкових подій та компонент, низьким рівнем явних причинно-наслідкових зв'язків, що ускладнює їх формалізацію та прогнозування;

– об'єм початкових даних та інформаційних джерел є достатньо великим та має недостовірний, незакономірний і нестаціонарний характер, що ускладнює використання статистичних методів.

Дослідження світового та українського досвіду діяльності публічної влади виявляє, що системний підхід є дієвим інструментом розв'язання багатьох вищезазначених проблем в реалізації задач публічного управління та адміністрування. Його використання надає змогу провести детальний аналіз складових системи та запропонувати науковий інструментарій з урахуванням усіх особливостей елементних складових об'єкта дослідження. Тому питання системного оновлення або модернізації, власне, як самих органів публічної влади в цілому, так і їх діяльності, на основі системного підходу є предметом актуального наукового пошуку і досліджень.

Метою роботи є системний аналіз типової проблематики функціонування суб'єктів публічного управління та адміністрування та розробка і обґрунтування підходів до їх практичного розв'язання з врахуванням наявних зовнішніх викликів та внутрішніх змін.

Викладення основного матеріалу. На думку професора О. Рогача ключовою ознакою суб'єкта публічного адміністрування є діяльнісний принцип – здійснення публічного адміністрування. Його основу становлять органи, для яких адміністрування є основним видом діяльності, – органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Незважаючи на широку розрізненість суб'єктів публічного адміністрування, усім їм притаманні спільні ознаки, які дозволяють їх диференціювати як такі. Ці ознаки зумовлені спільним функціональним видом діяльності – здійсненням публічного адміністрування. Отже суб'єкт публічного адміністрування – це суб'єкт владних повноважень, який здійснює публічне адміністрування: надає адміністративні послуги чи виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність.

Термін «публічне управління» вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [3].

Публічне управління та адміністрування, згідно теорії систем – це унікальна відкрита соціальна система, зі своєю, притаманною тільки їй, структурою та функціями, що здійснює власну діяльність у безпосередньому контакті з іншими системами і є залежною як від зміни внутрішніх факторів, так і від змін зовнішнього середовища. Зміни зовнішнього середовища створюють впливи на систему публічного управління та адміністрування, що викликає необхідність, адекватних цим впливам, рівноважних реакцій у вигляді зміни як характеру її діяльності, так і самої системи, з точки зору її організаційно-функціонального змісту. Якщо система не в змозі відповідно прореагувати на зовнішні зміни умов її функціонування та внутрішні виклики, вона з часом втрачає, закладений у неї як у систему, функціональний зміст і спроможність досягати поставлених цілей. Практика публічного управління та адміністрування впевнено свідчить, що в певний час і за певних умов виникає необхідність оновлення або кардинальних змін як в цілому в системі публічного управління та адміністрування, так і в її складових – суб'єктах публічного управління та адміністрування, що здійснюють практичну владну діяльність. Якщо зазначені процеси своєчасно і повноцінно не відбуваються, це призводить до серйозних помилок у функціональній діяльності владних структур. Тобто, від сучасності та ефективності владних технологій, які використовуються в функціональній діяльності суб'єктів публічного управління та адміністрування, як системи, залежить кількісний та якісний результат – стійкість і якість суспільного стану та ефективність використання суспільного ресурсу. Сьогоднішні глобальні системні виклики, що стоять перед суб'єктами публічного управління та адміністрування, можна сформулювати наступним чином:

– переналаштування та осучаснення організаційно-функціональної спроможності управлінських структур;

– освоєння і використання в практичній діяльності нових технологій влади;

– вміння ефективно та результативно керувати соціальними і матеріальними ресурсами, переміщати соціальний капітал та зусилля громадян у необхідних для країни, регіону та громади напрямках.

Можна констатувати беззаперечний факт, що для того, щоб суб'єкт публічного управління та адміністрування, як система, міг підтримувати своє функціонування зсередини, зростати і оновлюватися, апарати управління повинні бути необхідною мірою різноманітними і мати здатність своєчасно змінюватися [2].

Дослідження практичної складової діяльності суб'єктів публічного управління та адміністрування показує, що в залежності від зміни зовнішніх умов функціонування, складові системи органу публічної влади можуть ставати невідповідними новим умовам, з точки зору їх функціонального та організаційного змісту, а техніки і технології здійснення влади або стають технічно застарілими, або морально невідповідними тим цілям і завданням, які стоять перед органом публічної влади. Відповідно цього постає питання щодо наявності, можливості та здатності використання в практичній діяльності суб'єктів публічного управління та адміністрування методологічних і методичних інструментів розв'язання проблем покращення владної діяльності.

Системний підхід, як методологія вирішення завдань рівноважної реакції на зовнішні виклики та внутрішні зміни, що стоять перед суб'єктами публічного управління та адміністрування, за думкою авторів, має дати цілісну відповідь на питання як оперативного, тактичного, так і стратегічного розвитку як керуючої системи – суб'єкта публічного управління та адміністрування і його діяльності, так і керованої соціальної системи – суспільства в цілому або окремої територіальної громади. Налаштування елементів і підсистем, оновлення та модернізацію зв'язків, функцій та інших складових суб'єкта публічного управління та адміністрування можна представити у вигляді комплексного проекту оновлення та модернізації владної діяльності. Покрокове, послідовне проектування розв'язання проблем та досягнення цілей публічного управління та адміністрування дозволить детально опрацювати кожен складову і сформулювати алгоритм дій як у владно-управлінській, так і в громадсько-політичній площинах. Прикладний аспект практичного застосування системного підходу, створення і реалізації комплексного проекту модернізації та оновлення, як власне самого суб'єкта публічного управління та адміністрування, так і його функціональної діяльності, може бути здійснено на платформі окремої територіальної громади, як об'єкта зазначеного проекту і органу публічної влади, що є суб'єктом управління ним.

У більшості практичних випадків ініціатива, щодо подібних пропонованому комплексному проекту, походить з суспільного запиту на нові якості та зміст владних послуг, що знаходить підтвердження в результатах соціологічних досліджень якості владно-управлінської діяльності на певній території. Мету комплексного проекту авторами запропоновано сфокусувати на приведенні системи роботи управлінських структур суб'єкта публічного управління та адміністрування відповідної до вимог та стандартів публічного управління та адміністрування країни, викликам часу, запитам національного суспільства та окремої територіальної громади. Сутність такого комплексного проекту має відбивати зміст процесів переналаштування та осучаснення роботи систем певного суб'єкта публічного управління та адміністрування. В будь-якому проекті мають бути чітко зафіксовані суб'єкти і об'єкти проекту. До суб'єктів пропонованого проекту доцільним є включення органів публічної влади національного та регіонального рівня, що є стейкхолдерами подібних змін, органу публічної влади обраного місцевого рівня (виконавчий комітет місцевої ради) – суб'єкт публічного управління та адміністрування певною територіальною громадою, представницької влади територіальної громади та, за необхідності, зовнішніх експертів. До складу об'єктів проекту мають бути включені:

- підсистеми суб'єкта публічного управління та адміністрування обраного рівня – структурні підрозділи органу публічної влади (департаменти, управління, інші підрозділи виконавчого комітету місцевої ради);
- процеси, процедури, техніки і технології здійсненні владної діяльності суб'єктом публічного управління та адміністрування;

- мешканці територіальної громади, включно з різними формами їх самоорганізації.

В якості напрямів проекту можливі наступні:

- організаційний;
- функціональний;
- суспільно-політичний.

Публічно-управлінські проекти мають свої відмінності від інших. До особливостей подібного проекту можна віднести наступні:

- усі процеси, пов'язані з переналаштуванням та осучасненням суб'єкта публічного адміністрування та його діяльності, мають йти паралельно з його поточною діяльністю, жодною мірою не впливаючи на зниження якості наявних управлінських послуг протягом усього періоду функціонування проекту;

- з точки зору прийнятої в демократичному суспільстві системи публічного управління «Good Governance», проект має реалізовуватись у винятково конструктивній та доброзичливій атмосфері;

- спрямованість симпатій учасників проекту має бути орієнтована на загальні ідеї, цінності, процеси розвитку (можливості, майбутнє, заощадження);

- формування стійких зв'язків між учасниками проекту має відбуватися на двох рівнях: понятійно-раціональному та емоційному.

Якщо говорити про смислові етапи, які має пройти в реалізації проект подібного характеру, то до них слід було б включити наступні:

- причетність – це однакові ідеї чи цінності з іншими людьми, готовність щось зробити задля загального блага, а не лише свого. Завдання етапу – залучити максимально можливу кількість мешканців населеного пункту

до процесів, ініційованих владою. Це процеси, що відповідають потребам громадян та природно залучають їх до спільних дій з владою;

– залученість – стан емоційної чи інтелектуальної симпатії та відданості спільній справі, яка мотивує до активної участі у ній. Завдання етапу – сформувати соціальне середовище проєктів, дій, ініціатив, що реалізуються на першому етапі, залучити мешканців (включно з працівниками органу публічної влади) до спільних проєктів, сформувати спільні цінності;

– співучасть – спільна діяльність. Завдання етапу – залучити учасників до постійних активних процесів, які передбачають їх особисту участь. Це етап зародження загальної відповідальності за спільну справу та її результати.

У реалізації кожного проєкту, згідно методології проєктного підходу, має бути виокремлена особлива складова, так звана, «точка входу» у проєкт: суспільно-політична ситуація, яка б надавала можливість проєкту ефективно і результативно бути сприйнятою як його учасниками і стейкхолдерами, так і зовнішнім оточенням. В якості інструменту такого формату може бути використана публічна відкрита оцінка результатів наявної системи управління життєзабезпеченням та життєдіяльністю громади та нове стратегічне бачення перспектив громади. Зміст проєкту має бути відповіддю на основні системні проблеми, що характеризують сучасний стан як управлінської діяльності суб'єкта публічного управління та адміністрування, так і громадсько-політичні відносини, що складаються на даному етапі між керуючою системою, органом публічної влади, і керованою – територіальною громадою. Тому, на особистий методичний погляд авторів, доцільно підходи щодо формування змісту етапів проєкту здійснювати у формі: проблема – методика, як інструмент її вирішення. Щодо самих етапів проєкту, то доцільно було б розглянути наступні:

1. Модернізація та осучаснення організаційно-функціонального змісту суб'єкта публічного адміністрування та його владної діяльності.

2. Активізація громадянської активності мешканців населеного пункту та залучення їх до спільних з владою проєктів управління громадою.

3. Переналаштування та осучаснення роботи політичної системи обраної громади.

Методологічно, перший етап має стати основою для реалізації двох подальших, тому що тільки після проведення зазначених в структурі першого етапу заходів створюється можливість для здійснення наступних. Тобто, варто методологічно зберігати послідовність реалізації проєктних завдань. Вирішення задач першого етапу, за думкою авторів, має здійснюватися в наступній послідовності та за наведеним змістом (табл. 1)

В якості цільового результату вирішення проблем першого етапу має бути сформована можливість говорити про професіоналізм владних структур. Діяльність влади жителями територіальної громади має оцінюватися як змістовна, системна, логічна та зрозуміла.

Методика вирішення проблем другого етапу має наведені нижче зміст та алгоритм (табл. 2).

Учасниками подібних проєктів мають стати усі суб'єкти впливу на розвиток населеного пункту (суб'єкт публічного управління та адміністрування, представницька влада територіальної громади, жителі). В результаті реалізації проєктів формується платформа спільної відповідальності суб'єктів території за організацію життєдіяльності та створюються додаткові площадки взаємодії.

Вирішення завдань третього етапу проєкту будується на результатах перших двох етапів і має на меті формування і реалізацію проактивних ініціатив влади для всіх соціальних груп громади та можливостей участі в них політичних «гравців» територіальної громади (табл. 3).

Висновки. У результаті реалізації запропонованого системного підходу до розв'язання типових, на думку авторів, проблем владної та суспільно-політичної діяльності суб'єкта публічного управління та адміністрування можна говорити про наступні прогнозовані результати:

1. Практичне регулювання соціально-економічних та політичних процесів у населеному пункті відповідає вимогам національних та світових стандартів організації діяльності суб'єктів публічного управління та адміністрування.

2. Організаційна структура суб'єкта публічного управління та адміністрування забезпечує своєчасне та повне виконання завдань.

3. Якість управлінських процесів і процедур у структурних підрозділах, і суб'єкті публічного управління та адміністрування в цілому, забезпечує виконання завдань повною мірою у визначені терміни.

4. Співробітники структурних підрозділів суб'єкта публічного управління та адміністрування відповідають функціональним вимогам обійманих посад та забезпечують виконання завдань із заданою якістю та у встановлені терміни.

5. Прийняття управлінських рішень щодо управління населеним пунктом будується на основі виконання національних та світових стандартів якості процесів, процедур та змісту владних послуг суб'єкта публічного управління та адміністрування на відкритій та об'єктивній основі.

Таблиця 1
Послідовність вирішення задач етапу 1 – Модернізація та осучаснення організаційно-функціонального змісту суб'єкта публічного адміністрування та його владної діяльності

Проблема	Зміст проблеми	Можливе рішення
1. Неєфективна організаційна структура суб'єкта публічного адміністрування.	<p>На сьогодні, організаційна структура суб'єкта публічного адміністрування не повною мірою відповідає завданням, що стоять перед нею. В структурі суб'єкта публічного адміністрування відсутні підрозділи:</p> <ul style="list-style-type: none"> • завданням яких є розробка та реалізація суспільно-політичних, стратегічних та антикризових проєктів; • до компетенції яких входить би комплексний аналіз ситуації в населеному пункті, оцінка її динаміки в шотизневому тренді, розробка економічних та суспільно-політичних прогнозів різних часових лагів; • до компетенції яких входить системний моніторинг та оцінка якості реалізації всіх владних послуг; • які відповідають за своєчасність організаційних та функціональних оновлень органу публічної влади. 	<p>Створити/модернізувати структурні підрозділи, що дозволить осучаснити діяльність організаційної структури суб'єкта публічного управління та адміністрування, запровадити, відповідні структурам, нові посади та скоригувати функціональний зміст діяльності суб'єкта публічного управління та адміністрування відповідно до зовнішніх викликів. Прикладним аспектом може стати запровадження у структурі суб'єкта публічного управління та адміністрування:</p> <ul style="list-style-type: none"> • управління/відділу/сектор стратегічних та суспільно-політичних проєктів; • управління/відділу/сектор суспільно-політичних комунікацій; • відділу/сектор взаємодії з інститутами громадянського суспільства; • сектор підтримки соціально орієнтованих некомерційних організацій; • сектор оцінки якості владних послуг; • відділу/сектор кризових проєктів; • управління/відділу/сектор інновацій в органах влади.
2. Неякісно організована робота структурних підрозділів суб'єкта публічного адміністрування.	<p>У системі діяльності суб'єкта публічного управління та адміністрування в цілому та окремо взятих структурних підрозділах не застосовуються та не виконуються стандарти системного та високопрофесійного забезпечення управлінської діяльності (на основі стандартів організації діяльності органів місцевого самоврядування України ДСТУ ISO 9001:2015 та EN ISO 9001:2018). Відсутність запровадження зазначених стандартів не дозволяє виконувати функції та завдання, що стоять перед органом публічної влади, у найкоротші чи встановлені терміни, за умови найкращого використання ресурсів: фінансових, кадрових, матеріальних, інформаційних та інших.</p>	<p>Побудувати процеси та процедури функціональної діяльності суб'єкта публічного управління та адміністрування, у середньостроковій перспективі, з урахуванням вимог стандартів системного та високопрофесійного забезпечення управлінської діяльності. Сертифікувати виконання даних стандартів поетапно, відповідно до розробленого та затвердженого графіка для кожного структурного підрозділу та суб'єкта публічного управління та адміністрування в цілому. Результатом має стати нова якість процесів та процедур діяльності суб'єкта публічного адміністрування.</p>
3. Неєфективна система діяльності суб'єкта публічного управління та адміністрування	<p>Структурні підрозділи суб'єкта публічного управління та адміністрування, як правило, не керуються при розробці програм та вирішенні проблем соціально-економічного розвитку території кількісними даними («розривами») між нормативними та існуючими показниками забезпечення життєдіяльності мешканців територій (ДБСН, галузеві стандарти, інше). Немає розуміння, з яких показників на початок року стартує робота структурного підрозділу, як ці показники змінюються та якою є ефективність вкладених коштів для проведення цих змін (проведення публічного бенчмаркетингу). Це породжує суб'єктивність у розподілі бюджетних коштів, конфлікти ситуації при затвердженні бюджетів, нерозуміння жителями підстав для вибору пріоритетів розвитку громади та відсутність можливості об'єктивного оцінити роботу структурних підрозділів і суб'єкта публічного управління та адміністрування в цілому та на предмет ефективності бюджетних витрат.</p>	<p>Оновити та переналаштувати зміст діяльності кожної структури суб'єкта публічного управління та адміністрування. Визначити та сформулювати кількісні та якісні показники діяльності кожного структурного підрозділу суб'єкта публічного управління та адміністрування (департаменту/управління/відділу, інше.), у відповідності до ДБСН, галузевих стандартів, ін., зробити їх публічними на офіційному сайті суб'єкта публічного адміністрування та використовувати як об'єктивну основу для розробки програм соціально-економічного розвитку та розподілу бюджетних ресурсів під час спільної роботи всіх гілок влади.</p> <p>Результат дозволить отримати:</p> <ul style="list-style-type: none"> • єдину систему показників/підстав для прийняття рішень щодо управління ресурсами громади; • позитивні зміни у підходах до роботи суб'єкта публічного управління та адміністрування; • нову якість і цільову спрямованість владних послуг, що надаються мешканцям суб'єктом публічного управління та адміністрування.

Продовження таблиці 1

<p>4. Відсутність розуміння що роблять суб'єкти врядування для громади</p>	<p>У мешканців територіальної громади відсутнє розуміння того, що, як і в які терміни, суб'єкт публічного управління та адміністрування має намір робити для населеного пункту та мешканців.</p>	<p>Надати жителям план роботи щодо кожного напряму діяльності суб'єкта публічного управління та адміністрування на рік (у рамках реалізації програми соціально-економічного розвитку та виконання бюджету територіальної громади). Подібний план формується на основі вирішення завдань, пов'язаних із вирішенням Проблеми 3. Цей план діяльності має бути опублікований на офіційному сайті суб'єкта публічного управління та адміністрування та доступний мешканцям громади.</p> <p><i>В результаті:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • у мешканців складеться чітке розуміння змістовної роботи усіх гілок влади; • будуть публічно представлені параметри відповідальності та завдання кожного структурного підрозділу суб'єкта публічного управління адміністрування та його керівництва; • з'явиться можливість розподілити зони відповідальності за результати роботи суб'єкта публічного управління та адміністрування між різними рівнями управління суб'єкта публічного управління та адміністрування; • у співробітників структурних підрозділів суб'єкта публічного управління та адміністрування з'явиться мотив більш відповідально ставитись до виконання завдань; • будуть нивельовані публічні претензії щодо непрозорості та закритості влади.
<p>5. У системі нормативних документів, що регламентують функціонування структурних підрозділів та діяльність посадових осіб (Положення про департаменти, управління, відділи, посадові інструкції) існують розбіжності та різночитання.</p>	<p>Ця проблема породжує «втрапу» низки завдань (чи їх різночитання), що загальною негативно впливає на якість управління в межах діяльності суб'єкта публічного управління та адміністрування.</p>	<p>Привести у відповідність до нормативної документації (Законів, постанов, наказів, інше) ту, що регламентує діяльність посадових осіб, секторів, відділів, управлінь, департаментів інших структурних підрозділів суб'єкта публічного управління та адміністрування (Положення про відділи, управління, департаменти, посадові інструкції, інше). Ліквідувати всі розбіжності в системі функцій, завдань та цілей по лінії – посадова інструкція/положення про відділ, сектор/положення про управління, департамент. Не повинно бути ситуації, коли на якомусь рівні є функції та завдання, які відсутні на іншому.</p>
<p>6. Невідповідність суб'єкта врядування посади</p>	<p>Наявна, у певних випадках, професійна невідповідність працівників суб'єкта публічного управління та адміністрування функціональним вимогам посадових інструкцій, що породжує низьку якість управлінської діяльності.</p>	<p>Провести аналіз професійної відповідності персоналу структурних підрозділів суб'єкта публічного управління та адміністрування (департаментів, управлінь, відділів, підприємств, служб, інше.) займаним посадам (відповідно до кваліфікації з диплому, свідоцтва про підвищення кваліфікації, диплома про додаткову освіту тощо).</p> <p><i>В результаті отримуюмо:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • розуміння професійності працівників суб'єкта публічного управління та адміністрування; • потребу у додатковому навчанні/підвищенні кваліфікації серед наявних працівників; • змістовне завантаження центру підвищення кваліфікації (за наявності); • необхідність та об'єктивну публічну аргументацію у зміні певної частини персоналу; • персоналізовану відповідальність керівника підрозділу за підібраний персонал та його професійну придатність; • професійні зміни в організаційній структурі суб'єкта публічного управління та адміністрування.

Продовження таблиці 1

<p>7. Мешканці вважають, що місцева влада для них нічого не робить.</p>	<p>Діяльність місцевої влади не висвітлюється достатньою мірою. Система оф- та онлайн інформування мешканців не відповідає запитам громадян на повноту інформації та об'єктивним потребам організації життєдіяльності громади.</p>	<p>Необхідно організувати інформаційну роботу суб'єкта публічного управління та адміністрування та створити систему он- та оф-лайн інформування мешканців про результати владної діяльності суб'єкта публічного управління та адміністрування та кожного його структурного підрозділу.</p> <p><i>В результаті:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • побудовано інформаційну систему суб'єкта публічного управління та адміністрування для взаємодії з громадською думкою; • формується думка мешканців про результати роботи суб'єкта публічного управління та адміністрування на проблеми мешканців; • нівелистється думка, що влада закрита для громадян і нічого змістовно не робить.
<p>8. Не сформовано лідерський стрижень керівництва суб'єкта публічного управління та адміністрування.</p>	<p>Відсутня публічна позиція керівництва суб'єкта публічного управління та адміністрування, а власне – його персональна відповідальність за те, якою має стати влада у населеному пункті, як вона має працювати та яким буде населений пункт в майбутньому. Не сформульовано тактику і стратегію роботи влади з майбутнім і особисту за це відповідальність чинного керівника.</p>	<p>Сформувати публічну позицію керівника суб'єкта публічного управління та адміністрування щодо того, якою буде влада у населеному пункті: як зміниться її якість та зміст роботи – ідентифікувати публічні орієнтири відповідальності керівника суб'єкта публічного управління та адміністрування:</p> <ul style="list-style-type: none"> • яким має стати населений пункт в майбутньому; • якою буде влада в населеному пункті; • яким стане мешканець майбутнього населеного пункту; • якою буде система «виращування» сучасного, мобільного, підприємливого, відповідального та здорового населення із споконвічно українським стрижнем; • яким буде сприйняття населеного пункту у регіоні та в країні за певний період часу. <p>Додільно розділити орієнтири на стратегічні, щодо бачення розвитку населеного пункту та на оперативні і тактичні, щодо перенацелювання та осучаснення суб'єкта публічного управління та адміністрування та його діяльності. Чітко сформована особиста позиція керівництва суб'єкта публічного управління та адміністрування дозволить:</p> <ul style="list-style-type: none"> • сформувати однакове розуміння жителями та владою цілей та завдань влади, її відповідальності та орієнтирів розвитку населеного пункту; • заручитися підтримкою мешканців; • об'єднати зусилля влади та мешканців; • отримати повагу мешканців; • підвишити добре сприйняття влади в цілому.
<p>9. Відсутність проактивної позиції суб'єкта публічного управління та адміністрування в економічних та політичних процесах на території громади.</p>	<p>Зміст проблеми та можливе рішення. Більшість суб'єктів публічного управління та адміністрування бере участь в процесах керування й організації економічного кругообігу та суспільного життя тільки як суб'єкт цих процесів і не є проактивними учасниками цих процесів – бізнес-партнера в конкретних бізнесах з відповідальним використанням спільної власності громади та рівноважного партнера в суспільних відносинах, що могло би спонукати інших учасників цих процесів, інвесторів та мешканців, до більш активної безпосередньої участі в цих процесах, вкладанні особистих ресурсів, виходячи з прикладу, поданого чинною владою.</p>	<p>Сформувати однакове розуміння жителями та владою цілей та завдань влади, її відповідальності та орієнтирів розвитку населеного пункту;</p> <ul style="list-style-type: none"> • заручитися підтримкою мешканців; • об'єднати зусилля влади та мешканців; • отримати повагу мешканців; • підвишити добре сприйняття влади в цілому.

Джерело: складено авторами на основі [1, 4]

Послідовність вирішення задач етапу 2 – «Активізація громадянської активності мешканців населеного пункту та залучення їх до спільних з владою проєктів управління громадою»

Проблема	Можливе рішення
<p>1. Мешканці байдуже ставляться до спроб влади залучити їх до активних процесів самоорганізації та змін на території населеного пункту.</p>	<p>Створити та розгорнути систему суспільно-політичних комунікацій у населеному пункті. Під егідою місцевої влади об'єднати та залучити мешканців до спільних дій з управління населеним пунктом та активної підтримки дій влади. Для цього створити умови, за яких мешканці стали б зацікавленими у взаємодії з владою та підтримці її ініціатив: організувати майданчики для взаємодії влади та мешканців, залучити активних громадян до спільних проєктів. Доцільно розробити та реалізувати постійно діючі проєкти спільного з жителями управління розвитком населеного пункту, в рамках яких вони побачать власні вигоди, зміст та корисність. Мета – м'яке та коректне залучення мешканців до співпраці через спільну з ними роботу над значущими та цікавими для них проблемами та темами. Комунікаційні майданчики з організації спільної діяльності повинні включати всі соціально активні категорії мешканців. Роботу зазначених комунікаційних майданчиків доцільно організувати у тісній співпраці з політичними партіями та громадськими об'єднаннями, що діють в населеному пункті. Основними «драйверами» та організаторами цих процесів мають стати представники суб'єктів делегованих повноважень, представницької влади та суб'єкту публічного управління та адміністрування. Інструментами зазначеної співпраці, але не виключно, можуть стати наступні приклади владно-громадських комунікацій:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. «Школа юного громадянина» – інструмент навчання школярів основам участі у громадському житті та включення їх в управління населеним пунктом. 2. «Молодіжна школа лідерства» – інструмент ефективного відбору та підготовки перспективних лідерів серед активної молоді. 3. «Школа активного громадянина» – інструмент залучення жителів до взаємодії з владою та включення їх до управління населеним пунктом. 4. «Школа жіночого лідерства» – інструмент ефективного відбору та підготовки активних жінок до участі в суспільному житті та управління населеним пунктом. <p>Реалізація комунікаційних майданчиків забезпечує розуміння жителями основ системи управління населеним пунктом та готує їхню компетентну участь у процесах управління розвитком громади. Методологічно, усі перелічені комунікаційні майданчики мають включати якнайбільше попередньо визначених соціальних груп мешканців територіальної громади та функціонувати рівномірно у межах населеного пункту.</p>
<p>2. Суб'єкти, що впливають на розвиток та управління населеним пунктом (виконавча влада, представницька влада та мешканці) не мають спільної платформи для взаємодії та форм об'єднання зусиль у розвитку населеного пункту.</p>	<p>Для формування більш глибокої неконфліктної та безконфліктної взаємодії суб'єктів впливу на розвиток населеного пункту (суб'єкт публічного управління та адміністрування, представницька влада територіальної громади, жителі) доцільний запуск проєктів солідарної відповідальності (по можливості безстрокових), які об'єднують зусилля всіх суб'єктів на позитивній основі та сприятимуть формуванню та підвищенню їхнього змістовного іміджу та статусу у населеному пункті, та спільної відповідальності за розвиток громади. Серед інструментів вирішення вищезазначених завдань, на думку авторів, доцільно розглянути наступні:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Проєкт «Острівець безпеки» – проєкт, метою якого є створення в населеному пункті мережі безпечних зон (пунктів допомоги, розташованих на перших поверхах установ та організацій – «острівців безпеки»), куди б діти та підлітки населеного пункту могли звернутися у разі настання ситуації, яка загрожує їхньому життю чи безпеці, покликаний зробити населений пункт безпечним, більш дружнім та дбайливим для дітей та підлітків. 2. Проєкт «Мобільний кінотеатр просто неба» – організація безкоштовного пересувного кінотеатру, який орієнтований на показ вітчизняних фільмів на свіжому повітрі поблизу місць проживання громадян, що дозволить організувати культурно-просвітницьку роботу з населенням, особливо із низьким рівнем доходів та мобільністю, та створити канал комунікацій влади та мешканців, та інструмент ідеологічної роботи з населенням.

Джерело: Складено авторами

**Послідовність вирішення задач етапу 3 – 3.
Переналаштування та осучаснення роботи політичної системи обраної громади**

Проблема	Зміст проблеми	Можливе рішення
<p>1. Типовою ситуацією в політичній системі населеного пункту є наступна – неузгодженість, нерозуміння та конфліктність у роботі суб'єктів даної системи (виконавча влада, представницька влада та мешканці), які негативно впливають на якість управління та розвиток населеного пункту в цілому.</p>	<p>Причини такої ситуації можуть бути наступними, але не типовими, для обраної територіальної громади.</p> <p>Виконком органу публічної влади:</p> <ul style="list-style-type: none"> • завалено другорозрядною «плинністю»; • діяльність організована не системно; • робота періодично провалюється у різних напрямках; • має своє, відмінне від представників представницької влади, розуміння пріоритетності вирішення проблем та, відповідно, напрямів використання бюджетних ресурсів; • має складнощі взаємодії з представниками представницької влади з питань управління бюджетом (підстави розподілу бюджету). <p>Представницька влада територіальної громади – депутатський корпус:</p> <ul style="list-style-type: none"> • стурбований відсутністю своєї практичної, реальної корисності для мешканців; • усунутий від оперативного управління та контролю змістовної діяльності виконкому; • має своє, відмінне від адміністративного органу публічної влади, розуміння пріоритетності вирішення проблем та, відповідно, напрямів використання бюджету; • має складнощі у взаємодії з адміністрацією суб'єкта публічного управління та адміністрування з питань виділення коштів бюджету на виконання передвиборчих обіцянок виборцям; • намагається, з огляду на попереднє, понад обов'язково-необхідних, уникати комунікацій з виборцями – мешканцями через відсутність змістовної та позитивної інформації для мешканців про вирішення їхніх проблем; <p>Мешканці:</p> <ul style="list-style-type: none"> • займають позицію байдужих сторонніх спостерігачів та суддів; • незадоволені результатами роботи обох гілок влади; • мають незадоволені очікування, тому, що не бачать миттєвого вирішення своїх проблем; • не розуміють, що суб'єкти публічної влади для них роблять і куди витрачається бюджет; • не підтримують обидві гілки влади. <p>В основі такого стану справ лежить:</p> <ul style="list-style-type: none"> • відсутність однакового розуміння всіма суб'єктами, що впливають на розвиток та управління населеним пунктом (міська адміністрація, представницька влада та мешканці), проблем населеного пункту у кожній галузі діяльності суб'єкта публічного адміністрування; • відсутність узгодження ступеня/рейтингу важливості проблем для населеного пункту та мешканців; • відсутність системи узгодженого усіма суб'єктами місцевої політичної системи (виконавча влада, представницька влада та мешканці) затвердження пріоритетності вирішення проблем; • відсутність об'єктивно обгрунтованого механізму розподілу бюджетних ресурсів щодо пріоритетності проблем територіальної громади. 	<p>Подолання цих розбіжностей дозволить сформувати спільну, безконфліктну, об'єктивну платформу управління населеним пунктом. Лише на цій об'єктивній основі має відбуватись формування програми соціально-економічного розвитку та розподіл бюджетних ресурсів для вирішення проблем у населеному пункті. Якщо подібна платформа відсутня, то у кожного суб'єкта управління та розвитку населеного пункту (міська адміністрація, представницька влада та мешканці) формуються різні запити та різні очікування результатів роботи, а відповідно, частина цих очікувань буде завжди незадоволена, що породжує системні конфлікти у громадсько-політичній системі населеного пункту. Ця ситуація постійно буде джерелом конфронтації та нерозуміння, якщо не закласти об'єктивні основи для вирішення всіх завдань, не узгодити та не затвердити єдине розуміння платформи для прийняття рішень та розподілу ресурсів, зокрема бюджетних ресурсів, щодо організації життєдіяльності населеного пункту. Рішенням зазначеної проблеми має стати відкрита публічна система рівноважної участі кожного суб'єкта місцевої політичної системи (виконавча влада, представницька влада та мешканці) в управлінні ресурсами розвитку територіальної громади – визначенні напрямків використання ресурсів громади.</p> <p><i>Результат:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Жителі населеного пункту беруть активну участь у прийнятті рішень щодо управління населеним пунктом та визначенні напрямків використання бюджетних ресурсів. 2. Ефективно взаємодіють «гілки» влади та мешканці. 3. Створено об'єктивну основу для обгрунтованого об'єктивного розподілу ресурсів громади. 4. Відсутність суб'єктивної складової у процесі прийняття рішень щодо розподілу ресурсів у громади. 5. Відкритість та публічність процесу управління населеним пунктом. <p>Але потрібно розуміти, що методологічно повноцінна реалізація подібної пропонуваної платформи, з урахуванням розробки необхідних програмних елементів, що забезпечує участь мешканців у системі онлайн узгодження проєктів програм соціально – економічного розвитку території та бюджетів на офіційному сайті виконкому, можлива протягом декількох років.</p>

<p>2. Роз'єднаність дій політичних «гравців» в населеному пункті та роздробленість політичних ресурсів.</p>	<p>Суб'єктність (відокремленість, не пов'язаність між собою) окремих політичних «гравців» існує через відсутність чітко та публічно зафіксованих і визнаних усіма спільних цілей та завдань розвитку території та громади, що об'єднують більшість як політичних «гравців», так і громади. Кожен із них (лідери громадської думки, представники виконавчої влади та політичних партій) самостійно проєктують свою політичну траєкторію – повсякденну політичну діяльність (створюючи та реалізуючи локальні проєкти), не пов'язуючи її із загальними цілями громади, по суті використовуючи свої можливості лише для формування особисто свого іміджу, а не суспільного розвитку територіальної громади.</p>	<p>Повинен бути створений спільний політичний проєкт, що забезпечує ефективну участь кожного політичного «гравця» та запропоновано напрями вкладення політичних ресурсів (особистий імідж, матеріальні ресурси тощо) для об'єднаної реалізації стратегічних цілей громади і цілей політичних «гравців». Кожен із політичних «гравців» території повинен мати можливість отримати в цьому проєкті прийнятну для нього політичну «роль», яка в подальшому зможе дати кожному учаснику очікувані та бажані політичні результати. В рамках загального політичного проєкту мають бути сформульовані публічні спільні цілі та завдання, прийнятні, а отже, обов'язкові для всіх учасників, які також забезпечують реалізацію політичних очікувань кожного політичного «гравця» і громади в цілому. Політичний проєкт повинен мати можливість імплантації в себе локальних зовнішніх проєктів, які приносяться новими можливими учасниками загального політичного проєкту.</p>
<p>3. Відсутність політичного «освоєння» електорального поля.</p>	<p>В більшості випадків, після завершення виборчих політичних кампаній, на території громади не реалізуються проактивні політичні ініціативи. Як результат – не залучаються до взаємодії нові представники громади, а «старі» прихильники, які звикли до наявної стабільності, починають відчувати політичне розчарування через відсутність активності своїх обранців. Суспільне життя, з огляду на це, втрачає свою важливу політичну складову</p>	<p>Формування публічної системної програми проактивних ініціатив для всіх електоральних груп громади та можливостей участі в них різних політичних «гравців». Розробка програми політичних дій у межах календарного року.</p>

Джерело: складено авторами

6. Реалізація очікувань мешканців у владній та суспільно-політичній сферах будується на основі наявності узгодженого, чіткого, публічного плану роботи суб'єкта публічного управління та адміністрування.

7. Робота політичної системи населеного пункту збалансована щодо інтересів і відповідальності її учасників, відкрита, професійна.

8. Мешканці населеного пункту, на системній, постійній, партнерській основі, залучені до комунікаційних процесів взаємодії з суб'єктами влади та активної участі в управлінні ресурсами громади.

9. Інформаційна політика дозволяє повною мірою задовольнити запит мешканців населеного пункту на своєчасну та достатню інформацію про роботу суб'єкта публічного управління та адміністрування.

10. Внутрішня оцінка мешканцями населеного пункту змістовності владної діяльності відповідає стандарту: «Влада населеного пункту виправдовує очікування якісного управління громадою».

11. Зовнішня оцінка змістовності владної діяльності в територіальній громаді відповідає стандарту: «Влада населеного пункту – приклад професіоналізму та модель для тиражування на інші території».

Запропонований в статті системний підхід до розв'язання типової проблематики суб'єктів публічного управління та адміністрування та їх діяльності дозволяє сформувати теоретико-методичний зміст типових процесів трансформації організаційно-функціонального змісту публічної влади відповідно до наявних викликів.

Список використаних джерел:

1. Половцев О.В. Системний підхід до прийняття рішень в державному управлінні: монографія: монографія. GlobeEdit Dodo Books Indian Ocean Ltd. member of the OmniScriptum S.R.L Publishing groupe, 2021 p., 207 стор., ISBN 978-620-0-62602-8.

2. Hubbard R., Paquet G. The black Hole of Public Administration. Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. 537 p. P 7.

3. Keeling D. Management in Government / D. Keeling (1972), London: Allen & Unwin.

4. Polovtsev O. V., Golova A. V., Dubin D. L. Retrospective analysis of socio-political conditions of the transformation process of the functional content of public authority activity. *News of Science and Education*, 1. 2023. URL: https://scieduc.eu/ojs_en/index.php/en_ojs/article/view/63

References:

1. Polovtsev O.V. (2021) Systemnyy pidkhid do pryynyattya rishen' v derzhavnomu upravlinni: monohrafiya: [A systematic approach to decision-making in public administration: monograph]: GlobeEdit Dodo Books Indian Ocean Ltd. member of the OmniScriptum S.R.L Publishing groupe, 207 стор., ISBN 978-620-0-62602-8.
2. Hubbard R., Paquet G. (2010) The black Hole of Public Administration. Ottawa: University of Ottawa Press. 537 p.
3. Keeling D. (1972) Management in Government, London: Allen & Unwin.
4. Polovtsev, O. V., Golova, A. V., & Dubin D. L., (2023). Retrospective analysis of socio-political conditions of the transformation process of the functional content of public authority activity. *News of Science and Education*, 1. URL: https://scieduc.eu/ojs_en/index.php/en_ojs/article/view/63