

СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ: СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК

У статті автор розглядає основні елементи системи публічного управління, їх структуру, функціональність і культуру. За цими характеристиками науковці розрізняють системи публічного управління різних держав, а відповідно, і якість життя їхніх громадян. Автор висловлює своє бачення порівняння управління в Україні з іншими державами.

Ключові слова: держава, публічна влада, система управління, політика, державні службовці, класичний менеджмент, реформування.

В статье автор рассматривает основные элементы системы публичного управления их структуру, функциональность и культуру. По этим характеристикам различают научные системы публичного управления разных государств, а соответственно, и качество жизни их граждан. Автор высказывает свое видение сравнению управления в Украине с другими государствами.

Ключевые слова: государство, публичная власть, система управления, политика, государственные служащие, классический менеджмент, реформирование.

The author considers the main elements of the public administration of their structure, function and culture. According to these characteristics distinguish the scientific system of public administration of different states, and respectively, and the quality of life for their citizens. The author expresses his vision of governance in Ukraine compared with other states.

Key words: government, public authority, the control system, politics, civil servants, classical management, reform.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Навчання публічному управлінню дуже популярне у розвинутих країнах світу. Сьогодні ж в Україні ще не маємо навіть чіткого означення цього поняття, яке було б загальнозрозумілим. Поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій і сьогодні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Системи публічного управління різних держав дуже різні, а відповідно, і якість життя їхніх громадян. Вивченню цієї проблеми присвятили свої праці багато вітчизняних учених і фахівців, політичних діячів, зарубіжних учених. Серед них заслуговують на увагу О. Босак [1], М. Лаврук [2], які розглядали це питання на основі минуло України в сфері державного управління та вдосконалення її зараз, наближення владних інституцій України до

стандартів провідних держав, а також відомі західний науковці Д. Кілінг [3], С. Полліт [5], В. Фокс [7], Д. Скотт [11], М. Хенос [15], які займаються питаннями вивчення реформуванням менеджменту управління в державі, наші українські науковці І. Грицяк, В. Бакуменко, В. Приходько, роботи яких стали особливо популярними серед фахівців. Проте потреба реформування у сфері державної управління залишається й сьогодні.

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Основними характерними елементами системи публічного управління є державний устрій, політичний режим і політична культура, функціонування політичних інститутів, виборчі системи (мажоритарна, пропорційні та змішана), відносини між політиками і державними службовцями, відносини між органами державної влади та інституціями громадянського суспільства. На сьогодні це основні невивчені поняття та проблеми в Україні.

Формулювання мети статті. Метою статті є авторський аналіз визначення поняття публічного управління, його системи та функцій. Автор погоджується з визначенням, що «Публічне управління – це пошук за найкращим способом

використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [3], – таке означення Кілінга. З цього й виходить мета написання цієї статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Системи публічного управління впливають на те, наскільки успішними є країни в цілому. До успішних належать найрозвинутіші, серед них – Японія, Канада, США, Велика Британія, Швейцарія, Німеччина, Норвегія, Австралія, Швеція, Франція, Австрія, або ті, що досягли значного поступу на шляху свого розвитку, серед яких – Латвія, Литва, Естонія, Фінляндія, Польща. Ці азартні держави змагаються між собою наввипередки: у кого будуть найкращі економічні показники розвитку, у кого найкраща медицина, освіта, екологія, зрештою, якість життя пересічного громадянина загалом. Скандинавські країни вважають найкращими для майбутніх матерів та дітей [1]. Ефіопію, Малі, деякі африканські держави, відносять до «найгірших місць для життя».

Але є держави, які не багаті на природні ресурси, але успішні, які територіально великі, але успішні, які належать до вільного економічного простору, але не успішні. У календарі гуцулів 1935 року є такий запис: «Нема на світі бідних країн, лиш є бідні люде, шо ни знають ходити и управети ек си належит свої землі» [2]. Це твердження – основна теза, яку намагатимусь аргументувати й через яку спробую показати, що може допомогти перейти Україні до числа успішних держав.

Один з теоретиків класичного менеджменту початку ХХ століття американка Мері Паркер Фоллетт означила управління (англійською – *management*) як «мистецтво виконувати роботу через інших людей» [4]. Це одне з перших найпростіших означень, яке вказує нам на те, що можна виконувати більше справ, якщо добре організувати роботу інших людей.

Крістофер Поллітт, професор з публічного управління Лювенського католицького університету, стверджує, що термін «публічне управління» можуть використовувати у щонайменше трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків (1), структури і процедури органів державної влади (2), системне вивчення діяльності та структур і процедур (3) [5]. Один з сучасних дослідників публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що «публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість – діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом та громадянським суспільством» [6].

Основними функціями публічного управління є розроблення державної політики, планування, організація, керівництво, підбір кадрів і їхня мотивація, контроль і оцінювання [7]. Попри те, що основні функції управління є майже однаковими як для приватного, так і для публічного секторів, цілі і процеси управління сильно відрізняються. Підходи у здійсненні публічного управління

бізнесового управління спільні на технічному рівні, але відмінні на рівні загального середовища.

У 1960-70 рр. публічний сектор розростався, відповідаючи на потребу забезпечувати добробут держав. Протягом цього часу у багатьох країнах запроваджували великі соціальні програми, участь держави в економічних процесах зростала. Пізніше кількість державних службовців збільшувалася, а ККД роботи органів державної влади та довіра громадян до державних інституцій поступово зменшувалися. Ініціатива зменшити кількість урядових програм (близько 1000) у Канаді вийшла від приватного сектора в 1985 році [9]. І лише 1994 року в Канаді розпочали реформу публічного управління, і першим заходом став повний «аудит» усієї діяльності публічного сектора. «Нове публічне управління» – модель, яку запропонували на початку 1980 років Д. Осборне і Т. Геблер, і яку адаптували в США. За президентства Клінтона (1992-2000) віце-президент Ал Гор реформував федеральні агенції відповідно до моделі «нового публічного управління», яка пропагувала використання інновацій, ресурсів і управлінських ідей приватного сектора для вдосконалення публічного [10]. Метою реформи публічного управління, яку проводили одночасно з іншими економічними реформами, було зробити «урядову машину» спроможною забезпечувати загальний напрям розвитку ліберальної економіки.

Для країн Центрально-Східної Європи стартові позиції, виклик, та основні цілі проведення реформ публічного управління були відмінними від більшості країн Західної Європи. Трансформація публічного сектора в Польщі розпочалася 1989 року, тоді коли змінилася її політична система. У період з 1989 до 2008 рр. у Польщі створено цілу низку нових структур, які сприяли запровадженню демократичного врядування та верховенства права [11]. В Україні затверджено багатопартійну систему, кількість політичних партій швидко зростає. В 1996 року Верховна Рада України приймає Конституцію України як Основний Закон України. У Конституції Україна означена як «суверенна і незалежна, демократична, правова держава» [12].

Попри кілька успішних кроків на шляху становлення нашої держави, перше десятиріччя незалежності можна вважати втраченим як для економіки України, так і для політичного середовища. 1993 року Україна встановила світовий рекорд з інфляції, життєвий рівень населення був дуже низьким. Тільки наприкінці 1990-х Україна мала приріст економіки, який становив у середньому 7 відсотків [13].

Варто зазначити, що на сьогодні, згідно з даними Всесвітнього економічного форуму, Україна займає 115 місце з 131 країн за показником розвитку державних, суспільних і приватних інституцій. Згідно з рейтингом рівня корупції у різних державах світу, який проводить «Трансперенсі інтернешнл», глобальна неурядова організація, що займається питаннями протидії корупції, Україна займає 134 місце з 180 [14]. Рекомендація

Всесвітнього економічного форуму – реформа у цій сфері має – стати пріоритетною для України.

Була підготовлена Концепція адміністративної реформи, але спроби проведення реформи були зосереджені лише на центральному рівні. Протягом 1997- 1999 рр. для реформування адміністративної системи України Президент Л. Кучма підписав понад 100 указів, розпоряджень, доручень, а Кабінет Міністрів України розробив близько 300 програм. І хоча бюджетні витрати на утримання органів центральної влади за цей період збільшилися вдвічі, соціально-економічна ситуація в Україні кардинально не покращувалася [15]. Були прийняті: Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572 «Про систему центральних органів виконавчої влади», Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади», Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1574 «Про склад Кабінету Міністрів України» [16]. Політики та науковці схилилися до думки, що ця реформа мала несистемний характер, так і не зачепила питання децентралізації й точно не забезпечила краще функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

За рейтингом «Фрідом гаус» Україна – єдина серед країн СНД – була віднесена до «вільних» країн. Статус «вільної країни» Україна отримала 2006 р., однак її середній бал «2,5» відтоді так і не покращився [17]. Свобода економічного та політичного життя, свобода кожного індивідуума – для нас сьогодні це реальність, горизонт, до якого ми прагнули та досягнули. Нові демократичні процеси породили таке нове для української політики явище, як політична конкуренція. Вже діє нова система стримувань та противаг, але ще не налагоджено механізмів її роботи. Для налагодження ефективних механізмів партнерства держави з інститутами громадянського суспільства, вдосконалення діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, забезпечення прозорості та відкритості 15 вересня 2005 року Президент України підписав Указ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [18].

З 2007 року Європейський банк реконструкцій і розвитку наполегливо рекомендує Україні чіткіше визначити повноваження Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України відповідно до змін, внесених у Конституцію України, оскільки суперечки довкола цих питань спричинили політичне «виснаження» в Україні [19]. 2008 року Законом України «Про Кабінет Міністрів України» визначено основні повноваження і порядок діяльності Уряду України [20]. Секретаріат Президента України є постійним допоміжним органом, який створив Президент України згідно з пунктом 28 частини: першої статті 106 Конституції України, основним завданням якого є забезпечення на засадах відкритості, гласності та прозорості здійснення Президентом України його повноважень, визначених

Конституцією України [21]. Національний інститут стратегічній, досліджень є базовою науково-дослідною установою аналітико-прогнозного супроводу діяльності Президента України [22]. Серед основних завдань Національного інституту: наукове обґрунтування, аналіз та оцінювання проблем і перспектив суспільно-політичного розвитку України; нормо-проектне забезпечення діяльності Президента України; дослідження проблемних питань економічного, демографічного, соціального, гуманітарного, етнополітичного, військово-політичного, зовнішньополітичного, інформаційного екологічного розвитку України [23].

Президент України у 2006 році поставив завдання Національній академії державного управління при Президентові України модернізувати загальнонаціональну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадовців місцевого самоврядування [24]. У січні 2005 року «Сіма блейзер» (міжнародна компанія, що здійснює прямі інвестиції в країни, яка переходять до ринкової економіки) підготувала для української політичної еліти аналітичний документ щодо проведення реформ в Україні, які необхідні для її стабільного економічного розвитку [25]. Модернізувати і збільшити ефективність державного управління – це перше й найважливіше завдання політичної еліти. У травні 2005 року «Сіма блейзер» підготувала ще один аналітичний документ «Україна: модернізація системи публічного управління». Й. Лінн, колишній віце-президент Світового банку, стверджує, що вихід з економічної і політичної кризи та стабільний розвиток України потребує якісного державного управління [26].

Відповідно, можемо стверджувати, що в Україні послідовно й цілеспрямовано не твориться нова політична система, для існування й функціонування якої необхідна наявність таких її важливих елементів, як ефективна політична організація суспільства і політична культура.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Реформа публічного управління може відрізнитися за своєю масштабністю, здійснюватись в ширших чи вужчих рамках. Сьогодні вирізняють чотири основних рівні, на яких можна проводити таку реформу [27]. На найвищому рівні глобального й національного культурного середовища передбачено зміну політичної культури. Далі – рівень інституційних рамок, на якому розв'язують питання щодо того, наскільки органи державної влади мають бути централізованими чи децентралізованими.

Для України важливо запозичувати світовий досвід трансформації тоталітарних режимів у демократичні, процесів відродження національних культур. Децентралізація вимагає чіткого визначення тих функцій, повноважень і ресурсів, які мають бути передані місцевій владі. В Україні досі «не створено передбаченої чинною Конституцією України правової основи організації

і діяльності органів державної влади» [28]. На операційному рівні важливо розмежувати процес прийняття рішень, формування і аналіз державної політики від процесу реалізації державної політики.

У різних країнах по-різному встановлюють орган державної влади, відповідальний за питання публічного управління. Наприклад, у Швеції таким консультативним органом є Офіс публічного управління при Міністерстві фінансів [29]. У США запровадженням кращих управлінських практик у систему публічного управління займається Офіс

менеджменту і бюджету, який є одним із структурних підрозділів Виконавчого офісу президента США [30].

Відповідно до висновків щорічного дослідження спроможностей державної служби у різних країнах, яке проводить Європейська комісія, Україні треба щонайменше п'ять років для того, щоб досягнути європейських стандартів у сфері публічного управління. Тому становлення системи публічного управління – це те, що може допомогти Україні перейти до числа найуспішніших країн світу й стати однією з найкращих країн для життя.

ЛІТЕРАТУРА

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://classwebs.spea.indiana.edu/Results of «Most Successful Countries» Survey](http://classwebs.spea.indiana.edu/Results%20of%20«Most%20Successful%20Countries»%20Survey).
2. Лаврук М. М. Гуцули Українських Карпат (етнографічне дослідження) : монографія / М. М. Лаврук. – Львів : Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2005. – 198 с.
3. Keeling, D. Management in Government. (1972), London: Allen & Unwin.
4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://en.wikipedia.org/wiki/Management> Wikipedia.
5. Pollitt C, Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. (2004), Oxford: University Press, pp. 12-13; 24-38; 65-103.
6. Bouckaert, G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda. (2002), Berlin: Duncker & Humblot.
7. Fox, W., Schwella, E., Wissink, H. Public Management. (2004), Sun Press, pp. 4-6.
8. Lalenis, K., de Jong, M., and Mamadouh, V. Families of Nations and Institutional Transplantation. (2002), Dordrecht: Kluwer, pp. 33 - 52.
9. Johns, CM. et al. Intergovernmental Innovation and the Administrative State in Canada (July, 2004) Paper presented to Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, World Bank.
10. Public Administration Review, Vol. 56, No. 3 (May – Jun., 1996), pp. 247-255.
11. NISPAcee. Public Management Reforms in Central and Eastern Europe (2008), NISPAcee Press, pp. 245-257; 287-291
12. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
13. Hanous, M.D., Geiger, T, The Ukrainian Competitiveness Report 2008 (2008), World Economic Forum within the framework of the Global Competitiveness Network, pp. 47-101.
14. Transparency International [Електронний ресурс]. – Режим доступу : - <http://www.transparency.org/>.
15. The Analysis of Expenditures on Maintenance of State Administration Bodies in 1994-1999 (2000), Issue # 4 – Kyiv. Counting Chamber of Ukraine
16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.archives.gov.ua/Law-base/President/> Державний комітет архівів України.
17. Freedom House [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.freedomhouse.hu/nitransit/2006/ democracyscoresexplanati](http://www.freedomhouse.hu/nitransit/2006/democracyscoresexplanati).
18. Указ Президента України №1276/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/3167>.
19. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
20. European Bank for Reconstruction and Development (September 2007) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ebrd.com/>.
21. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 279-VI/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
22. Venice Commission (June 2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.venice.coe.int/>.
23. Указ Президента України «Про створення Секретаріату Президента України» № 1445/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/>.
24. Указ Президента України «Про питання Національного інституту стратегічних досліджень» № 1106/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
25. Указ Президента України «Про питання Національної академії державного управління при Президенті України» № 81/2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
26. Указ Президента України «Про деякі питання Національної академії державного управління при Президенті України» № 474/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua.
27. SigmaBleyzer [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.sigmaybleyzer.com.
28. Економічна правда (6 серпня 2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/publications/4a70243544446/>.
29. Lynn, L., Heinrich, C, and Hill, C. improving Governance: A New Logic for Empirical Research. (2001) Washington, DC: Georgetown University Press, p. 37.
30. Metcalfe, L, Richards, S. Evolving Public Managements Cultures. (1987), In Kooiman Jan, Eliassen K. (Eds) Managing Public Organizations. London: Sage, p. 73.

Рецензенти: Коваль А. В. – канд.політ.наук,
Колісниченко Н. М. – канд.держ.упр.