

УДК 35.071

**РЕФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ  
В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

**БОЛОТІНА Є.В.,**  
кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту,  
**ХАНІНА А.Е.,**  
студентка гр. Мн-12-1м,  
Донбаська державна машинобудівна  
академія (м. Краматорськ)

*У статті розкрито основні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. Розглянуті особливості еволюції та виділені ключові характеристики моделей публічного адміністрування. Визначено стан, особливості та тенденції розвитку публічного адміністрування в Україні.*

**Ключові слова:** публічне адміністрування; політика; моделі публічного адміністрування.

*В статье раскрыты основные подходы к определению понятия публичного администрирования. Рассмотрены особенности эволюции и выделены ключевые характеристики моделей публичного администрирования. Определено состояние, особенности и тенденции развития публичного администрирования в Украине.*

**Ключевые слова:** публичное администрирование; политика; модели публичного администрирования.

*The article deals with the main approaches to the definition of the concept of public administration. The feature of evolution and highlights the key characteristics of public administration models is determines the status, characteristics and development trends of public administration in Ukraine.*

**Key words:** public administration; politics; public administration model.

*Постановка проблеми.* Динамічні зміни в поведінці суспільства та перетворення у зовнішньому оточенні сприяють змінам в суспільно-політичних та економічних процесах країни, зокрема у сфері публічного адміністрування.

Проблема публічного адміністрування привертає увагу багатьох науковців завдяки тому, що майбутнє суспільства залежить від ефективності функціонування системи органів державної влади, які мають за мету реалізацію державної політики в різних сферах суспільного життя. Ключовою умовою для забезпечення надання якісних державних та адміністративних послуг, та проведення подальших реформ в Україні, є адаптація та засвоєння публічного адміністрування, яке переживає зміни внаслідок його прямування до європейської інтеграції.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Дослідженню тенденцій публічного адміністрування присвятили свої праці вітчизняні та зарубіжні науковці, такі як: А. Андрійко, В. Бакуменко, М. Белінська, Ю. Ковбасюк,

А. Колодій, В. Маккаурт, В. Мартиненко, М. Міненко, А. Оболенський, Ю. Сурмін, К. Хоуп, С. Худ та інші.

*Мета статті.* Головною метою цієї роботи є відстеження еволюції моделей публічного адміністрування, описання стану публічного адміністрування в Україні та перспектив його розвитку.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Як діяльність, публічне адміністрування виникло набагато раніше, ніж його народження як дисципліни. Публічне адміністрування є підрозділом більш широкої концепції управління. Згідно з енциклопедичним словником державного управління категорія публічне адміністрування – це теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян [1, с. 605].

Публічне адміністрування – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів й підзаконних актів та виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування і координування діяльності, моніторинг результатів [2, с. 77–78]. За думкою В. Мартиненко, публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури [3, с. 20–21].

О. Амосов зазначив, що публічне адміністрування – це діяльність органів державної влади щодо практичного втілення виробленого на основі відповідних процедур політичного курсу. Діяльність державних службовців традиційно ототожнюється, з одного боку, з політичною діяльністю, а з іншого – з законотворчою діяльністю [4, с. 7].

Ціла низка політичних, соціально-економічних та інституційних факторів спричинила появу нової форми управління в публічному секторі – «публічного адміністрування». Еволюція поглядів та моделей публічного адміністрування представлена на рис. 1.

Вважається, що вчення В. Вільсона дає символічний початок цьому напрямку, а саме – завдяки його статті «Вивчення адміністрування» у 1887 р., яка була написана в той час, коли існувала серйозна необхідність знищення корупції, підвищення ефективності роботи державних службовців та надання послуг для захисту громадських інтересів. Головним принципом його дослідження була дихотомія політики та адміністрування. Політика встановлює завдання для держслужби, але не можна допускати, щоб політика маніпулювала чиновниками, функції держслужби повинні бути деполітизовані. Щоб нівелювати можливість політичного маніпулювання держслужбовцями, В. Вільсон запропонував відокремити бюрократію від політичної влади законодавчо, функціонально та структурно [5, с. 197–222]. Послідовник В. Вільсона, Ф. Гудноу – автор впливової роботи «Політика та адміністрування», висунув тезу про те, що політика має справу з виразом державної волі, а адміністрування – з виконанням цієї волі [6, с. 73].

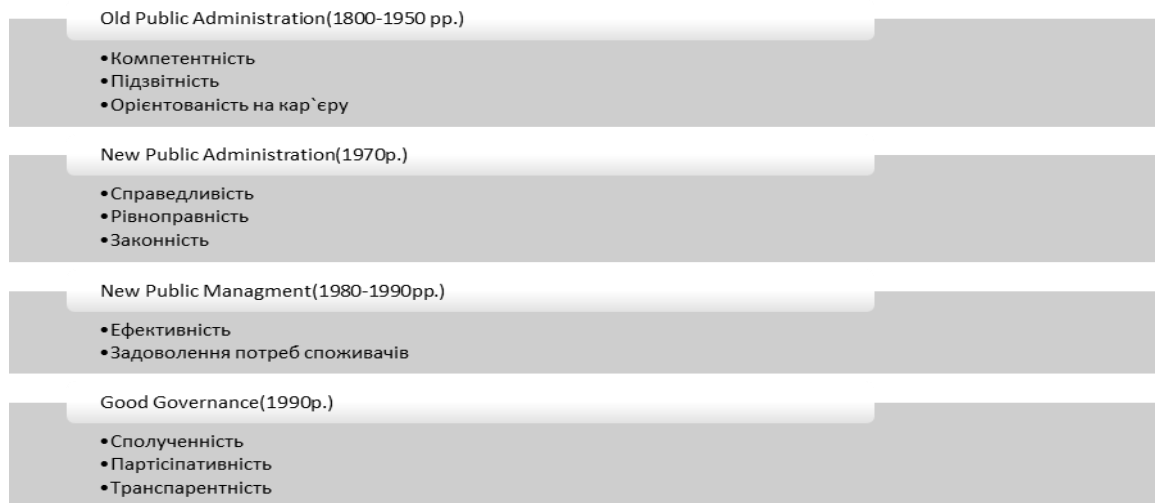


Рис. 1. Еволюція публічного адміністрування

Під впливом ідей М. Вебера, публічне адміністрування було засновано на моделі бюрократії та принципах ієрархії та гідності. Модель була введена, як частина широкомасштабних бюрократичних реформ у кінці XIX століття в Сполученому Королівстві та Пруссії, для подолання спадкоємної, родової системи управління. Такий підхід спирався на централізований контроль, встановлення правил та принципів управління, відокремлених від політики та використання ієрархічної організаційної структури [7, с. 5]. Акцент робився на знеособленість апарату і виконання процедур (що досягалося високою регламентацією діяльності), а також прямі (адміністративні) методи управління.

Old Public Management - класична бюрократична форма організації, як ідеальний тип раціональної форми правління на основі принципу правотворчості; вона відрізняється високим рівнем прогнозованості для політики і для громадян. До характерних особливостей бюрократичної організації відносяться, перш за все такі: поділ праці, заснований на функціональній спеціалізації; чітко зафіксована ієрархія авторитетності; система правил, за допомогою якої встановлюються права і обов'язки посадових осіб; система засобів подолання робочих ситуацій (стандартизовані процеси); знеособлений характер відносин між людьми; заохочення або просування по службі на основі професійної компетентності на основі принципів службової кар'єри; принцип відповідності вимогам ділової документації [4, с. 9].

Уряд та державні служби, країн, що розвиваються, з 1980-х років, продовжували приймати централізовану, бюрократичну модель управління, в якості відправної точки для ефективного розвитку.

На початку 1990-х років почалось опановування нового підходу орієнтованого на реформи та підвищення ефективності публічного сектора. Реформи державного управління, що реалізуються ідеологією New Public Management (або скорочено – NPM), мають на увазі адаптацію успішних управлінських технологій бізнесу для цілей управління в громадському секторі.

На думку політолога Е. Хейвуд, філософія NPM полягає в тому, що за урядом залишається прерогатива розробка політики, тоді як афілійовані приватні

структури здійснюють практичну реалізацію цієї політики. Характер сучасного публічного управління заснований на тому, щоб не чинити громадські послуги державними організаціями безпосередньо, а організовувати цей процес, мобілізуючи потенціали та ресурси громади. Адміністрування перестає бути ключовим аспектом діяльності держави, замість нього значимості набуває керівництво процесами організації взаємодії між державою і суспільством щодо задоволення громадських інтересів [7, с. 7].

Відхід від традиційної бюрократії (управління) і перехід до менеджеріальної концепції New Public Management передбачає трансформацію інституціональних основ взаємодії в громадському секторі, що відповідають вимогам ефективності та результативності владних інститутів. Це означає, що в умовах обмеженості ресурсів функціонування і розвитку, публічний сектор повинен забезпечити консолідацію можливостей в стратегічно значущих напрямках діяльності.

У рамках NPM відбувається суттєвий перегляд того, що слід вважати системоутворюючим фактором публічного адміністрування. Якщо в рамках раціонально-бюрократичної теорії таким є державний апарат, то в новій моделі система публічного адміністрування розуміється набагато ширше – як система, до якої входить сфера надання державних послуг та регулювання цієї сфери, безвідносно того, хто надає послуги та регулює процес їх надання.

Серйозні зрушення в методологічних підставах адміністративних реформ спричинив перехід від концепції «New Public Management» до опису управлінської політики в категоріях «управління». Орієнтація на універсальність і єдину методологію змінилася установками на культурну гетерогенність і партикуляризм. Нова концепція розуміння державного управління відображена в понятті «Good Governance», яке вперше було запропоновано у 1997 р. в документах Програми розвитку ООН. Передбачається, що управління будується на основі численних принципів, які представлені на рис. 2.

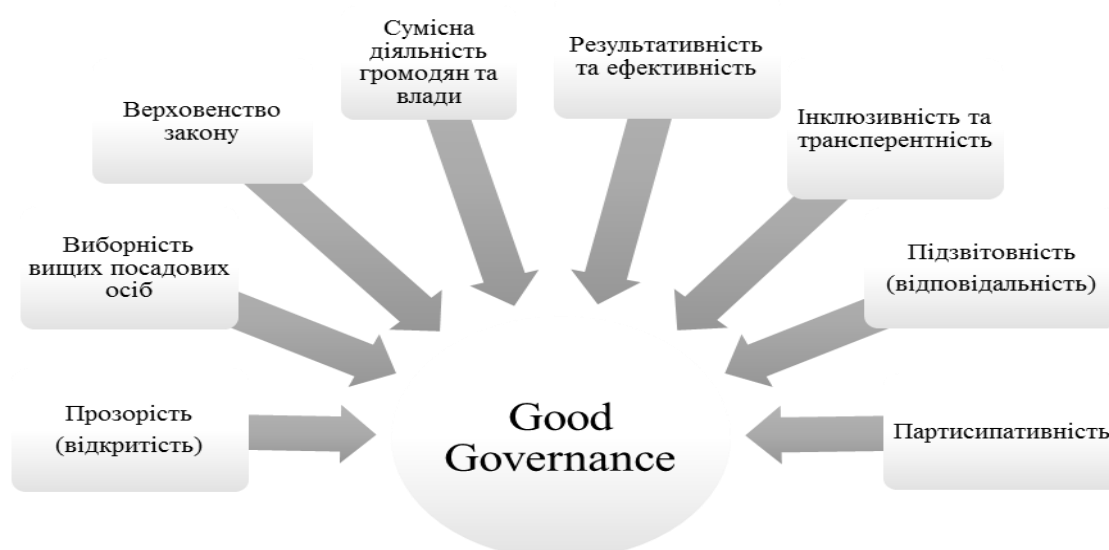


Рис. 2. Принципи Good Governance

Концепція Good Governance гарантує зведення корупції до мінімуму, врахування думки меншин, орієнтацію на поточні та майбутні потреби

суспільства, в процесі прийняття рішень. GoodGovernance – ідеал, якого дуже важко досягти, саме тому далеко не всі країни наблизились до втілення цієї концепції.

У сучасних умовах України, коли громадянське суспільство, публічна сфера, багато складових політичної системи ще не повною мірою сформувалися, саме публічна політика має стати єдиним виразником загальних інтересів усіх верств суспільства [8, с. 5].

Сьогодні можна констатувати, що існуюча в Україні сфера публічного адміністрування ускладнена надмірною політизацією й «ручним керуванням» чисельної армії бюрократії та чиновництва. Представники державної номенклатури намагаються реалізувати владні повноваження, керуючись або власними інтересами, або інтересами партії, завдяки якій отримали свої посади. За таких умов про жодне системне, цілісне й ефективне державне, а тим більше публічне, управління не може бути й мови. Ці ж причини унеможливають створення ефективної сучасної системи державного управління та заважають розвитку започаткованого становлення публічного управління [8, с. 30].

М. Міненко вважає, що сучасний етап публічного адміністрування в Україні характеризується появою нових інституцій, які прямо або опосередковано перебирають чи отримують, через процедуру делегування, певний набір функцій, що в силу об'єктивних та / або суб'єктивних обставин не можуть ефективно виконувати органи державної влади. Такими інституціями, як правило, виступають громадські організації: галузеві об'єднання, політичні партії, великі бізнес-об'єднання, професійні об'єднання, спілки тощо. По суті перелік таких об'єднань створює окремий вид суб'єктів публічного управління, які активно впливають на розвиток суспільства [9, с. 2].

У країні спостерігається одночасне існування моделей «Old Public Management» та «New Public Management». Існує необхідність впровадження державної політики, спрямованої на збільшення самостійності регіонів у визначенні довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку регіону, у виборі засобів реалізації формування та забезпечення ефективного перерозподілу синтезованого капіталу регіону, формування доходів і витрат бюджету області органами регіонального управління, участі органів місцевого самоврядування і територіальних громад і залучення населення до процесів управління та вирішення соціально-економічних проблем розвитку [4, с. 12].

Механізми публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони міст, міста, райони, уся країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами [10].

Комплексний механізм публічного адміністрування складається з таких видів механізмів:

– економічного (механізм публічного адміністрування банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

– мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, які спонукають державних службовців до

високоєфективної роботи);

– організаційного (об'єкти, суб'єкти публічного адміністрування, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

– політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

– правового (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо) [11].

Необхідність здійснення країнами-претендентами на вступ в ЄС відповідних трансформаційних заходів, зокрема в адміністративній (управлінській) сфері, впливає з вимог Європейського Союзу, які відображено у трьох критеріях – політичному, економічному і так званому членському, які встановила Європейська Рада в червні 2013 р. на засіданні у м. Копенгагені. До цих критеріїв, які отримали назву копенгагенських, вона додала в грудні 2015 р. побажання стосовно перебудови країнами-заявниками про вступ до ЄС власних управлінських (адміністративних) інституцій, які б відповідали копенгагенським критеріям, були здатні впроваджувати положення доробку спільноти і брати активну участь у розробці майбутньої політики ЄС після вступу до нього.

Суть політичного, економічного, членського та управлінського критеріїв полягає в тому, що вони передбачають наявність у країнах-претендентах на вступ в Євросоюз насамперед:

– політичної стабільності інституцій, які покликані гарантувати демократію, верховенство закону, дотримання прав людини і захист прав національних меншин;

– економічної системи, що має характеризуватися ефективною ринковою економікою;

– зобов'язань, що впливатимуть з факту вступу в ЄС, зокрема визнання новими державами-членами принципів політичного, економічного та монетарного об'єднання;

– перебудови країнами-заявниками власних адміністративних (управлінських) інституцій, які б, по-перше, відповідали копенгагенським критеріям, а по-друге, були б здатні впроваджувати надбання спільноти [12].

*Висновки і перспективи подальших досліджень.* Публічне адміністрування є важливим інструментом здійснення державного управління, а його системний розвиток правомірно розглядати як одну з ключових умов удосконалення функціонування всіх органів влади. Тому існує нагальна необхідність в закріпленні основних концептуальних основ подальшого вдосконалення функціонування системи публічного адміністрування. Про те, що таке держава і в чому полягає мета цього найважливішого феномену соціального улаштування людини, написано багато, але, вступивши у ХХІ ст., можна констатувати парадоксальне: не написано практично нічого.

В офіційних документах і програмах національних проектів, наприклад, в Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, що враховує особливості та перспективи розвитку українського суспільства, світові тенденції, вказується на важливість продовження реформ системи державного управління з

урахуванням ідеології нового державного менеджменту.

Канонічна бюрократична (Веберівська) модель, що передбачав «владу бюро»: норм, стандартів, планів, – на практиці породжує сильні організаційні патології, такі як: неповороткість, розростання держапарату, ігнорування інтересів населення на користь дотримання багатоступеневих процедур, «освоєння бюджетів» замість збільшення корисності державних послуг.

Образ соціального світу, уособленням якого виступала національна держава, на думку ряду дослідників, стрімко змінюється. Реформування державної служби актуалізує завдання управління ефективністю діяльності державних службовців. Це можливо здійснити за допомогою освоєння та адаптації концептуальних основ компетентного підходу до умов державної служби. Україна у проведенні реформ, зокрема у сфері публічного управління, повинна керуватися не лише внутрішньою політичною кон'юнктурою, але й чітко визначеними європейськими стандартами, в основу яких покладено здобутки світової цивілізації.

Запозичення сучасних західних управлінських моделей відбувається у ході адміністративних реформ, які можна розглядати як «інтернаціональний політичний процес, що нівелює наявні специфічні відмінності і породжує подібні управлінські структури, а також координує застосування цими структурами підходів до вирішення національних проблем державного управління.

#### *Література:*

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
2. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матер. наук.-практ. конф. (17 груд. 2009 р.) / заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – 224 с.
3. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії і практики / В.М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. праць Асоціації докторів наук з держ. упр. – Х.: ДокНаукДержУпр, 2010. – №1. – С. 17– 22.
4. Публічне управління: теорія і практика: сб. научн. тр. Ассоциации д-ров наук гос. упр. Спец. выпуск. – Х.: ДокНаукДержУпр. – Июнь, 2013. – 280 с.
5. Woodrow Wilson. The Study of Administration: political science quarterly. – Vol. 2. – No. 2 (Jun., 1887). – p. 197–222.
6. Frank J. Goodnow. Politics and administration: a study in government / J. Frank. – London: Macmillan & Co. Ltd, 1900. – 294 с.
7. Robinson M. From old public administration to the new public service / M. Robinson. – 2015. – 20 p.
8. Публічне управління: шляхи розвитку: матер. наук.-практ. конф. (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. – К.: НАДУ, 2014. – Т. 1. – 150 с.
9. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства [Електронний ресурс] / М.А. Міненко // Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. фахове вид. –

Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>.

10. Малиновський В.Я. Державне управління / В.Я. Малиновський. – Луцьк, 2000. – 558 с.

11. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: монографія / Л.Л. Приходченко; Національна академія держ. упр. при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. – Одеса: Оптимум, 2009. – 299 с.

12. Акти Європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоуправління / заг. ред. А.П. Яценюк. – К.: Парламентське видавництво, 2014. – 608 с.

---

The article is devoted to tracking the evolution of models of public administration and description of the state of public administration in Ukraine and prospects of its development. The problem of public administration attracts many researchers because the future of society depends on the effectiveness of the system of government, which is aimed at realization of state policy in various areas of public life.

As activities, public administration emerged long before his birth as a discipline. Public administration is the form of the public administration, which carried representative bodies of democratic governance through its executive structure.

A number of political, social, economic and institutional factors had led to new forms of governance in the public sector – «Public Administration». The evolution of public administration and models conditionally divided into three stages, namely: Traditional Public Administration or Old Public Management, New Public Management and Good Governance.

Old Public Management – classic bureaucratic form of organization as the ideal type of rational form of government based on the principle of lawmaking; it has a high level of predictability for politicians and citizens.

As for the NPM, in this model there is a substantial revision of what should be considered as a factor of public administration. If under the rational-bureaucratic theory this is the state apparatus, the new model system of public administration meant much more – as a system, which includes the area of public services and regulation of this area, regardless of who provides the services and regulates the process of granting.

Major shifts in methodological grounds of administrative reforms caused a shift from the concept of «New Public Management» to describe management policy in categories of «management». Focus on versatility and a single methodology has changed attitudes to cultural particularism and heterogeneity. The new concept understanding of governance is reflected in the concept of «Good Governance».

The conclusion can serve as a statement that Ukraine's current area of public administration is complicated and excessive politicization «manual control» numerical bureaucracy and army officials. The country observed simultaneous existence of models «Old Public Management» and «New Public Management».