

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ PUBLICHNE ADMINSTROUVANNYA IN UKRAINE

У статті розглянуто питання реформування виконавчої влади в сучасному суспільстві, трансформації державного управління в управління публічне, визначено структуру і зміст публічного адміністрування. Запропоновано механізм удосконалення традиційного державного управління, що враховує зростання ролі громадськості як головного чинника сталого розвитку соціально-економічних систем. Виявлено проблеми забезпечення транспарентності під час реалізації органами публічного управління своїх функцій, а також шляхи підвищення якості надання державних (муниципальних) послуг. Запропоновано впровадження нових інструментів управління в умовах модернізації для формування національної системи публічного адміністрування.

Ключові слова: ефективність, публічне адміністрування, стратегічне управління, модернізація, суспільство, транспарентність, сталий розвиток.

В статье рассмотрены вопросы реформирования исполнительной власти в современном обществе, трансформации государственного управления в управление публичное, определены структура и содержание публичного администрирования. Предложен механизм совершенствования традиционного государственного управления, учитывающий возрастание роли общественности как главного фактора устойчивого развития социально-эко-

номических систем. Выявлены проблемы обеспечения транспарентности при реализации органами публичного управления своих функций, а также пути повышения качества предоставления государственных (муниципальных) услуг. Предложено внедрение новых инструментов управления в условиях модернизации для формирования национальной системы публичного администрирования.

Ключевые слова: эффективность, публичное администрирование, стратегическое управление, модернизация, общество, транспарентность, устойчивое развитие.

The article discusses the issues of reforming the executive branch in modern society, the transformation of state administration into public administration, outlines the structure and content of public administration. A mechanism for improving traditional government has been proposed, taking into account the increasing role of the public as the main factor for the sustainable development of socio-economic systems. The problems of ensuring transparency in the implementation by public authorities of their functions, as well as ways to improve the quality of public (municipal) services, have been identified. It is proposed to introduce new management tools in the context of modernization in order to form a national public administration system.

Key words: efficiency, public acceptance, strategic management, modernization, society, transparency, sustainable development.

УДК 35.075.5(477)

Тодосійчук В.Л.

к.п.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного менеджменту та альтернативних джерел енергії
Вінницький національний аграрний університет

Постановка проблеми. Трансформація України в 2013–2014 рр. поставила нові пріоритети та виклики перед владою, бізнесом та громадськістю. Одним із таких викликів є розвиток та ефективність публічного адміністрування в Україні як каталізатора розвитку територіальних громад, регіонів та держави загалом не тільки в аспекті інфраструктури, а й у напрямі розвитку відносин та діалогу між суспільством, публічними інституціями та бізнесом.

Сьогодні одним із найважливіших завдань розвитку держави є забезпечення та підвищення ефективності публічного адміністрування на місцевому рівні, адже взаємозв'язок ефективного публічного управління та місцевого економічного розвитку є запорукою досягнення стратегічної мети України щодо інтеграції в європейський простір. Важливість і масштабність завдань адміністративної реформи, необхідність удосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин, зокрема тих, що складаються у сфері публічного управління України, приведення системи управління у відповідність із сучасним рівнем розвитку відносин між особою та державою передбачають проведення глибоких наукових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню сутності поняття «публічне управління» присвячено праці як вітчизняних, так і зару-

біжних науковців. Серед найбільш відомих праць вітчизняних учених необхідно назвати роботи В. Бакуменка, О. Лазора, В. Мартиненка, О. Оболенського, С. Серьогіна, В. Тертички, Ю. Шарова та ін.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження публічного адміністрування в Україні та його ефективності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Виклики, які постають перед Україною сьогодні, вимагають ефективного функціонування системи державного управління. Державне управління є важливим механізмом формування та реалізації державної політики на всіх рівнях, пріоритетним завданнями якого є регулювання та вдосконалення форм і методів управлінської діяльності для забезпечення прав і свобод людини та сталого розвитку країни (економічного, політичного, соціального).

В умовах поглиблення інтеграційних процесів державно-управлінська діяльність потребує чіткого визначення основних засад та напрямів розвитку, саме тому система публічного адміністрування повинна ґрунтуватися на засадах відкритості й забезпечувати оптимальне поєднання принципів, механізмів, методів та інструментів для побудови ефективної багаторівневої інтегрованої структури управління.

Проте діюча система публічного адміністрування в Україні залишається неефективною,

корумпованою та внутрішньо суперечливою, що є суттєвою перешкодою на шляху до позитивних змін у суспільстві та державі. Недостатній рівень прозорості та відкритості у сфері державного управління, нечіткість розмежування політичної та адміністративної сфер, недостатній професійний рівень державних службовців, відсутність єдиної системи оцінювання їх компетентності, низький рівень дисциплінарної відповідальності, недосконалість механізму політичного та адміністративного контролю в системі державного управління – усі ці чинники є деструктивними елементами в організації ефективної системи публічного адміністрування.

Публічне адміністрування передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження й реалізації суспільних потреб та інтересів, формування прав і обов'язків учасників суспільних процесів та їх взаємовідносин у правовому полі [2].

Інтегрованими показниками ефективності функціонування публічного адміністрування є рівень довіри громадян до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та позитивні тенденції, підтверджені результатами чергової оцінки системи державного адміністрування України за базовими показниками SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), оскільки кожна держава зацікавлена у формуванні та діяльності таких органів влади, які відповідають її національній політиці й підтримуються більшістю населення.

Перевага кількісного показника системи державного адміністрування над якісними не дає очікуваних позитивних результатів її функціонування та дає поштовх до оптимізації її структури.

Неефективно побудована система публічного адміністрування має свої наслідки: погіршення

макро– та мікроекономічних показників держави і збільшення недовіри до органів державної влади.

Важливим показником оцінки ефективності державного адміністрування сфер людської діяльності є Індекс глобальної конкурентоспроможності, який розраховують у межах дослідження Всесвітнього економічного форуму. Україна в 2015 р. посіла 79-е місце серед 140 країн світу. Динаміка є негативною, тому можна стверджувати про неефективність державного апарату та публічного адміністрування в Україні. Як бачимо з проведеного дослідження, кількість державних службовців не переходить у якість публічного адміністрування та рівня життя населення. Необхідними є ротація та, можливо, глибокі реформи державного апарату не тільки в техніко-технологічному аспекті, а й у відношенні зміни способу та механізмів організації публічного адміністрування.

У сфері державного управління, як і в будь-якій сфері суспільних відносин, одним із ключових елементів впливу на функціонування системи є людський чинник. На думку громадського діяча, доктора економічних наук Богдана Гаврилишина [6], в Україні, незважаючи на її сучасний непростий стан, дуже високою є якість людського капіталу, і саме цей чинник за розумного його використання може стати ключовим у розбудові національної системи публічного адміністрування.

У цьому аспекті важливу роль відіграють особистісні характеристики державного службовця, рівень його культури та особистої відповідальності, внутрішнього почуття обов'язку, моральні принципи, дотримання норм службової та управлінської етики. Підвищення показників відповідності поведінки державних службовців законодавчо визначеним загальним етичним нормам слугувало б своєрідним фундаментом для форму-

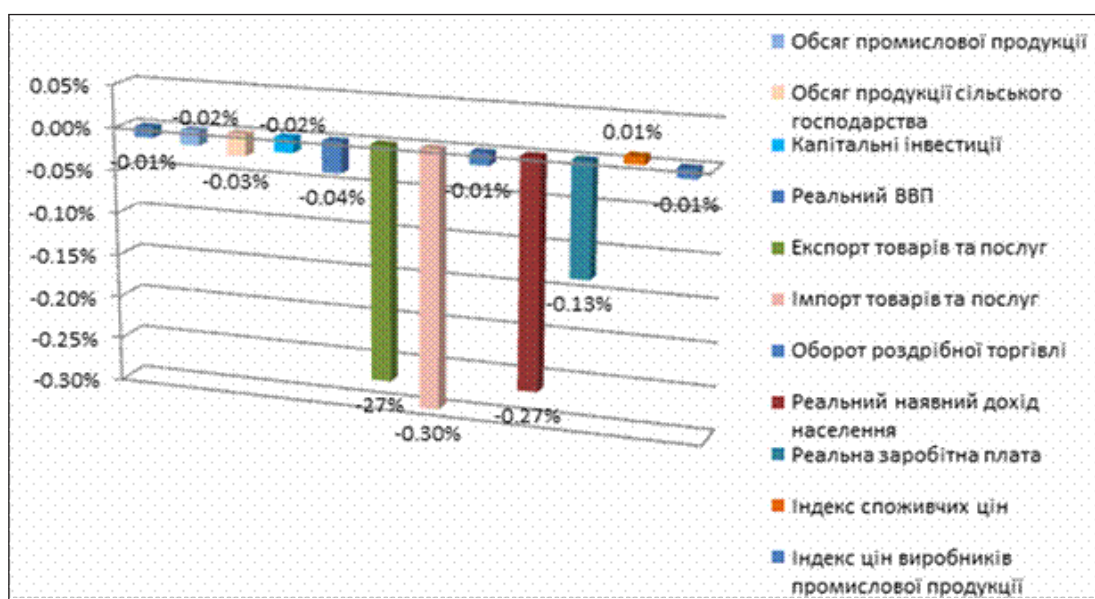


Рис. 1. Динаміка основних макроекономічних показників за січень 2015 – січень 2016 рр.

Джерело: сформовано на основі [5]

вання довіри громадян до органів влади всіх рівнів та сприяло б створенню позитивного іміджу всієї сфери державного управління.

Підкреслюючи пріоритетність людських ресурсів у сфері державного адміністрування, важливою є підтримка високого рівня наявних моральних цінностей та норм, які в поєднанні являтимуть етику публічного адміністрування [7].

Реформування системи державного адміністрування має сприяти оптимізації функцій інститутів державної влади, розподілу повноважень і визначенню зон відповідальності з використанням ефективних моделей управління, реалізація яких передбачає нову структуру відносин «влада – громадянська». Пріоритетними напрямками є побудова ефективної соціально орієнтованої системи публічного адміністрування, основними завданнями якої є надання якісних адміністративних послуг громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, вчасне й адекватне реагування на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Публічне адміністрування – вплив суб'єкта управління на суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільно значущих функцій і повноважень; взаємодія державного апарату і суспільства під час прийняття важливих для країни (суспільства, населення) рішень. Можна сказати, публічне адміністрування – це управління суспільством разом із суспільством.

У публічному адмініструванні має істотне значення характер правлячого впливу, що чиниться суб'єктом управління на об'єкт управління. Якщо державне управління виконує завдання і цілі, поставлені державою, то публічне управління спрямоване на досягнення відчутного результату. Тим самим публічне адміністрування виникає як результат свого роду суспільного договору між державою і суспільством, коли владними повноваженнями наділяються відповідні органи і посадові особи. При цьому основним носієм влади залишається народ, населення країни. Тому публічне управління має більш широкий профіль керуючого впливу. Так, суб'єктами публічного управління є також і органи місцевого самоврядування, громадські організації, підприємства та установи різних форм власності. Їм можуть бути передані окремі державно-управлінські повноваження, які здійснюються в інтересах суспільства. Публічне управління є центральною ланкою в реалізації правової політики в сучасній демократичній державі.

Система публічного управління соціально-економічними процесами має багаторівневий характер (регіональний, муніципальний, корпоративний рівні) і функціонує на основі нормативно-правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів і об'єктів публічного адміністрування.

На державному (муніципальному) рівні національна система публічного адміністрування забезпечує розроблення і реалізацію прогнозів, стратегій

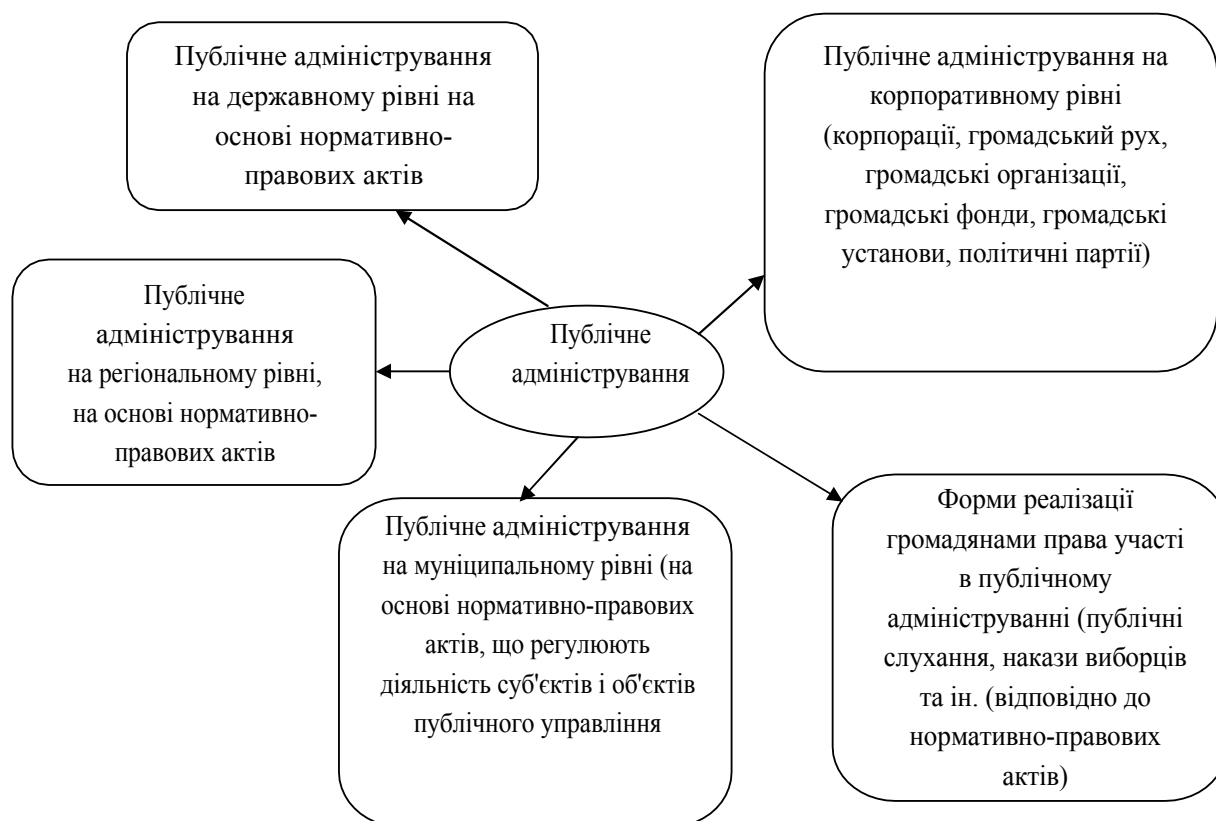


Рис. 2. Система публічного адміністрування

сталого соціально-економічного розвитку, програм економічного і соціального розвитку за участю представників громадянського суспільства.

Взаємодія суб'єктів публічного адміністрування та населення забезпечується за допомогою організації публічних слухань, анкетування, проведення сфокусованих інтерв'ю та ін. відповідно до чинних нормативно-правових актів.

На всіх рівнях національної системи публічного адміністрування органами публічного адміністрування здійснюється управління соціально-економічними процесами для підвищення якості життя на рівні науково обґрунтованих стандартів.

Виділення в національній системі публічного адміністрування корпоративного рівня зумовлене необхідністю підвищення соціальної відповідальності корпорацій за результати своєї діяльності перед суспільством.

Це положення відповідає принципам, що пропонує неурядовою міжнародною організацією GRI (Global Reporting Initiative), де в рекомендаціях зі складання корпоративної соціальної звітності йдеться про те, що стадії функціонування організації, такі як прихід (у регіон), здійснення діяльності та догляд (із регіону) несуть суспільний вплив на стійкість певної (географічної) області. У зв'язку із цим важливо мати характеристику, яка відображатиме підхід організації, який використовується для систематичного управління своїми впливами, як негативними, так і позитивними, у тих місцевих осередках, де вона здійснює свою діяльність [11, с. 3].

Процеси глобалізації та становлення інформаційного суспільства накладають свій відбиток на основні тенденції та напрями розвитку національної системи публічного адміністрування.

Розвиток мережі Інтернет і підвищення вимог із боку президента й уряду України до забезпечення транспарентності реалізації органами публічного адміністрування своїх функцій і підвищення якості надання державних (муніципальних) послуг спричинили організацію офіційних сайтів публічно-правовими утвореннями, а також органами публічного управління.

Реалізація цих напрямів передбачає розподіл політичної та адміністративної сфер діяльності, побудову цілісної та незалежної адміністративної судової системи, створення системи ефективного фінансового менеджменту з чітким регламентуванням відповідальності за порушення фінансової дисципліни, забезпечення високого професійного рівня державних службовців, оптимізацію процесу формування кадрової політики, підвищення якості надання послуг у сфері державного адміністрування, підвищення етичного складника системи публічного адміністрування.

Концепція нового публічного менеджменту передбачає децентралізацію управління за рахунок розширення повноважень і відповідальності орга-

нів місцевого самоврядування. Основне завдання уряду полягає у тому, щоб надати місцевим громадам можливість самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати якість надаваних публічних послуг. Даний підхід співвідноситься з основними цінностями місцевого самоврядування: автономією (децентралізованим управлінням), демократією (цивільною участю) й ефективністю (близькістю влади до населення). Держава передає функції з надання публічних послуг недержавним (комерційним і суспільним) організаціям, залишаючи за собою функції контролю і вироблення загальної стратегії. Така децентралізація дає змогу забезпечити більшу гнучкість і ефективність управління, а також стимулює конкуренцію між постачальниками послуг, підвищення громадянської і соціальної відповідальності. Недоліками концепції нового публічного менеджменту є акцент на комерціалізацію публічного сектору і недостатнє врахування ролі соціально-політичної участі та взаємодії.

Ключовим завданням концепції керівництва є трансформація внутрішніх і зовнішніх взаємин традиційного уряду для оптимізації надання послуг, а також розширення участі громадян, громадських і приватних структур у процесах прийняття соціально значущих рішень. Відповідно до даної концепції, управління – це постійна й активна взаємодія держави і недержавного сектору, що забезпечує адаптацію управлінських механізмів в умовах зростаючої складності і динаміки сучасного суспільства, різноманітності соціальних проблем. Взаємодія складається виходячи з уявлення про найбільш ефективне вирішення проблеми. Громадянське суспільство добре управляється з різноманітністю, ринок – із динамічними аспектами, публічний сектор (держава) – із комплексністю сучасного суспільного розвитку. Основним управлінським завданням залишається визначення дизайну поєднання участі цих трьох основних акторів, пов'язане із заміною домінування центру та чіткого розподілу повноважень концептом множинності акторів управління та їх кооперації. Відбувається все більше горизонтальний і вертикальний розподіл управлінської діяльності, виробляються більш ефективні форми взаємодії. Сучасний процес державного управління можна порівняти з політичною мозаїкою взаємопов'язаних політик, програм і проектів усіх рівнів.

Одним із ключових моментів сучасних концепцій управління є децентралізація, що передбачає передачу повноважень і відповідальності від центральної державної влади на нижні рівні управління та недержавному сектору. І в тому і в іншому разі процес прийняття соціально значущих рішень і контроль над їх виконанням стають ближче населенню. В останні роки децентралізація стала воістину глобальним явищем. Не випадково доповідь Всесвітнього банку і Союзу міст і місцевих урядів

була присвячена проблемам децентралізації та локальної демократії [10]. Причинами децентралізації дослідники називають: політичні зміни, які дали місцевим громадам право висловлювати і відстоювати свої інтереси; технологічні зміни та глобальну інтеграцію, що змінили уявлення про межі управління й самоврядування; нарешті, труднощі централізованої системи управління і необхідність участі регіональної та місцевої влади у політичних і економічних процесах [11].

Ми вважаємо, що підвищення ефективності публічного адміністрування в Україні можливе через:

- децентралізацію функцій державних структур на територіальний рівень;
- організаційний розвиток управління публічними організаціями для підвищення його організаційної та соціальної ефективності;
- створення на державному рівні організацій, які сертифікуватимуть публічні організації щодо впровадження етичного кодексу та адаптації механізми запобігання корупції;
- широкий обмін досвідом публічного адміністрування з країнами ЄС (Польщею, Литвою, Латвією, Швейцарією, Швецією) через проведення спільних конференцій щодо публічного адміністрування, залучення фахівців із публічного адміністрування у відставці як консультантів та тренерів;
- спрощення регулятивного законодавства у сфері економіки, яке, з одного боку, зменшить бюрократичне навантаження на підприємців, з іншого – усуне точки виникнення корупції, які неминуче прив'язані до різного роду дозволів, сертифікатів, розпоряджень;
- підготовку нового покоління державних службовців із високою кваліфікацією;
- підвищення матеріальної мотивації державних службовців на всіх рівнях, що підвищить цінність посади для особи – публічного адміністратора.

Висновки з проведеного дослідження.

Дослідження ефективності публічного адміністрування в Україні дало можливість виявити причини та наслідки неефективного державного управління на всіх рівнях, виявити зв'язок між ефективністю публічного адміністрування та макроекономічними показниками України. Завершальним етапом стало розроблення рекомендації щодо поліпшення ефективності публічного адміністрування в Україні. Такі рекомендації мають достатньо теоретичний характер, проте їх застосування на практиці з переосмисленням кожної з них у конкретний план дій та постановку завдань в ієрархії публічної організації дасть змогу прогресивно поліпшити якість публічного адміністрування.

Вдосконалення публічного адміністрування покликане служити соціальному благополуччю суспільства, вирішенню нагальних соціально-економічних проблем, підвищенню рівня й якості життя населення.

Ефективне управління соціально-економічними процесами і забезпечення їх збалансованості можливо тільки за умови формування ефективної системи публічного управління.

Визначення її стратегічної мети, принципів і критеріїв результативності повинно будуватися на принципово новій парадигмі, в основі якої – людина, якість її життя. А це означає, що процес формування національної системи публічного управління повинен починатися зі створення відповідного інституційного середовища, спрямованого на формування нових ціннісних орієнтирів у всього суспільства і кожної людини окремо, що, на наше переконання, й є запорукою сталого соціально-економічного розвитку України.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. URL: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.
2. Молошна О.Л. Особливості формування державно-службових відносин в умовах становлення системи публічного адміністрування в Україні. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf).
3. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_3_8.
4. Національне агентство України з питань державної служби / Державна служба в цифрах 2015. URL: http://www.center.gov.ua/attachments/article/26/CSF_2015_UKR.pdf.
5. Державна служба статистики України. Соціально-економічний розвиток України в 2016 році. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
6. Гаврилишин: не вірю, що люди, які тепер при владі, поправлять стан України. URL: <https://hromadskeradio.org/programs/kyiv-donbas/gavrylyshyn-ne-viryu-shcho-lyudy-yaki-teper-pry-vladi-popravlyat-stan-ukrayiny>.
7. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Нова державна служба: європейська модель належного управління для України. URL: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1873>.
8. Позиція України в рейтингу країн світу за індексом глобальної конкурентоспроможності 2015–2016 / Економічний дискусійний клуб. URL: <http://edclub.com.ua/analytika/pozyciya-ukrayiny-v-reytingu-krayin-svitu-za-indeksom-globalnoyi-konkurentospromozhnosti-0>.
9. Закон України «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
10. Garcea J. (eds.). Local government reform: a comparative analysis of advanced Anglo-American countries. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008.
11. Chandler J.A. Local government today. Manchester: Manchester University Press, 2001.