

УДК 351:35.07

*І. В. Кравець,**к. е. н., доцент кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління, Житомирський національний агроекологічний університет, м. Житомир**В. П. Якобчук,**к. е. н., професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління, Житомирський національний агроекологічний університет, м. Житомир**О. В. Іванюк,**к. е. н., доцент кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління, Житомирський національний агроекологічний університет, м. Житомир*

ГЛОБАЛЬНА АРХІТЕКТУРА ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

I. Kravets,

Candidate of Economic Sciences (Ph.D.), Associate Professor, Department of Economic Theory, Intellectual Property and Public Administration, Zhytomyr National Agroecological University, Zhytomyr

V. Yakobchuk,

Candidate of Economic Sciences (Ph.D.), Professor, Department of Economic Theory, Intellectual Property and Public Administration, Zhytomyr National Agroecological University, Zhytomyr

O. Ivanyuk,
Candidate of Economic Sciences (Ph.D.), Associate Professor, Department of Economic Theory, Intellectual Property and Public Administration, Zhytomyr National Agroecological University, Zhytomyr

THE GLOBAL ARCHITECTURE OF PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION INSTITUTES

У статті проаналізовано глобальну архітектуру інституцій з публічного управління та адміністрування, висвітлено напрями діяльності основних формальних та не формальних світових організацій з публічного управління, визначено місце України в функціонуванні цих організацій, зазначено стратегічні напрями подальшої трансформації вітчизняних управлінських інституцій та інших суб'єктів публічного управління в контексті децентралізації влади.

The article analyzes the global architecture of public management and administration institutions, highlights the activities of the main formal and non-formal world public administration organizations, defines the place of Ukraine in the functioning of these organizations. The strategic directions of further transformation of the domestic management institutions and other subjects of public administration in the context of decentralization of power are indicated.

Ключові слова: публічне управління, публічне адміністрування, децентралізація, глобальні інституції публічного адміністрування.

Key words: public administration, public management, decentralization, global institutions of public administration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Публічне управління та адміністрування є однією із складових, на яких ґрунтується відповідальна державна політика та урядові програми. Особливо це стосуєть-

ся розробки та реалізації стратегій розвитку держав і глобальної співпраці: визначення основних проблем, планування, організація і координація міжнародних заходів, управління урядовими діями. Публічне управлін-

ня та адміністрування (ПУА) — соціальне явище, притаманне всім націям, незалежно від типу їх урядової системи.

В умовах інтеграції України до світової спільноти виникає потреба у розумінні, прийнятті та слідуванню міжнародним тенденціям публічного управління в розвинутих країнах, які закладено в рекомендаціях різних глобальних інституцій з ПУА на основі аналізу та структуризації управлінського прадосвіду. Діяльність цих організацій сприяє ефективному становленню сучасного публічного управління в світі, є орієнтиром з приводу: реалізації адміністративних процедур в Україні; застосуванні сучасних інструментів демократичного урядування; упорядкуванні суспільних процесів та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питання теорії та практики публічного управління та адміністрування висвітлено у працях сучасних вітчизняних дослідників: Н.Ю. Беляєвої, М.А. Васильєва, А.Т. Зуба, Е.М. Короткова, М.П. Петрова та ін. У зарубіжній теорії і практиці дослідження цих проблем відображено в роботах Ю. Хабермаса, М. Ріттера, Р. Роудса, Е. Гиденса, Н. Лумана, У. Бека, Х. Йоаса, В. Кнебеля та ін. Водночас, незважаючи на теоретичну та практичну цінність проведених досліджень, питання глобальної архітектури інститутів ПУА і місце в ній України в контексті міжнародних інтеграційних політичних, економічних та соціальних процесів висвітлено недостатньо.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою статті є дослідження науково-теоретичних та практичних засад функціонування глобальних інституцій публічного адміністрування та управління в сучасних умовах.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Новий підхід до розподілу і реалізації владних й інших адміністративних функцій має на меті відхід від устояної віками ієрархічної системи адміністративного управління, зміни порядку підпорядкованості нижчих ланок вищим, передбачає високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю. Відповідно до Європейської Хартії Місцевого Самоврядування від 15. 10. 1985 р., зміст місцевого самоврядування (децентралізованого управління) полягає у гарантованому державою праві та реальній здатності самих територіальних спільнот громадян (територіальних колективів) та сформованих ними органів самостійно та під свою відповідальність вирішувати окрему частину публічних справ, діючи в межах конституції та законів відповідної держави. Таким чином, нагляд і контроль за діяльністю органів самоврядування, що виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації застосовують винятково у випадках та у спосіб, передбачені національним та міжнародним законодавством.

На глобальному рівні регулювання публічного управління та адміністрування як виду діяльності носить рекомендаційний характер і представлено наступними інституціями.

1. Департамент з Економічних та Соціальних питань ООН (англ. DESA). Департамент є життєво важливою сполучною ланкою між глобальною політикою в економічній, соціальній і екологічній сферах і управлінськими діями на національних рівнях. Діяльність департаменту керується універсальним, єдиним Порядком денним в сфері стійкого розвитку на період до 2030 року, а також набором з 17-ти цілей в сфері стійкого розвитку і 169-ти, пов'язаними з ними, завданнями, прийнятими Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 25 вересня 2015 року. Департамент створює, аналізує і збирає широкий спектр офіційних економічних, соціальних і екологічних даних, за допомогою яких держави-члени вивчають загальні проблеми і розглядають альтернативні варіанти політики. Одним із основних внесків Департаменту є проведення досліджень і аналізу, які використовуються урядом в обговореннях і ухваленні рішень. Впродовж останніх десятиліть поглиблений аналіз глобальної і національної політики, здійснений Департаментом з Економічних та Соціальних питань ООН допоміг вирішити багато найгостріших соціально-економічних проблем в світі.

2. Комітет Експертів ООН з питань Публічного Управління (англ. CEPA). Комітет був створений Економічною та Соціальною Радою (ЕКОСОП) у відповідності з резолюцією 2001/45 і складається з 24 членів, відповідає за підтримку діяльності Ради у сфері заохочення та розвитку національного та міждержавного публічного управління в межах глобальної програми сталого розвитку до 2030 року. Комітет розробляє рекомендації з питань публічного управління, звітує перед ЕКОСОП з питань державного управління стійким соціально-економічним розвитком, звертаючи особливу увагу на такі аспекти, як розвиток людського капіталу, розвиток потенціалу в кризових і після конфліктних країнах, застосування інновацій у сфері державного управління. Представник із України наразі не входить до складу Комітету і не входить до 2021 року, оскільки члени комітету на даний час вже є обрані [3].

3. Відділ Публічного Адміністрування та Управління Розвитком (англ. Division For Public Administration And Development Management) — підрозділ Департаменту ООН з Економічних та Соціальних питань (DESA). Відділ забезпечує підтримку секретаріату згідно Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй в сфері публічного управління¹.

Виконуючи нормативну та оперативну роботу, відділ допомагає країнам трансформувати управління і впроваджувати публічно-адміністративні інновації в контексті забезпечення сталого розвитку, на основі комплексного підходу:

а) надання секретаріатом (і секретаріату) Генеральної Асамблеї ООН та Економічною та Соціальною Радою (ECOSOC) підтримки з питань, пов'язаних з державним управлінням;

¹ Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 723 (VIII) від 23 жовтня 1953 р. та резолюція ECOSOC 1199 (XLII) 24 травня 1967 р.).

Таблиця 1. Індекс розвитку електронного уряду (E-Government Development Index (EGDI))

Країна	Рейтинг 2014	Рейтинг 2016	EGDI 2016	Зміна рейтингу
Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії	8	1	0.9193	+7
Австралія	2	2	0.9143	
Корейська Республіка	1	3	0.8915	-2
Сінгапур	3	4	0.8828	-1
Фінляндія	10	5	0.8817	+5
Швеція	14	6	0.8704	+8
Нідерланди	5	7	0.8659	-2
Нова Зеландія	9	8	0.8653	+1
Данія	16	9	0.8510	+7
Франція	4	10	0.8456	-6
Японія	6	11	0.8440	-5
США	7	12	0.8420	-5
Естонія	15	13	0.8334	+2
Казахстан	28	33	0.7250	-5
Росія	27	35	0.7215	-8
Польща	42	36	0.7211	+6
Латвія	31	45	0.6810	-14
Білорусь	55	49	0.6625	+6
Азербайджан	68	56	0.6274	+12
Грузія	56	61	0.6108	-5
Україна	87	62	0.6076	+25
Молдова	66	65	0.5995	+1

Джерело: складено авторами за даними Відділу Публічного Адміністрування та Управління Розвитком (Департамент з Економічних та Соціальних питань ООН, <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>).

б) підвищення інформованості, просування стійких варіантів політики між урядами шляхом пропаганди і передачі знань з питань раціонального управління;

в) надання консультативних послуг і нарощування потенціалу, впровадження інструментів, обґрунтованих на дослідженнях і аналізі;






















г) зміцнення партнерських зв'язків і співпраці з іншими міжнародними, регіональними і професійними організаціями як державних, так і приватних в межах і поза межами системи Організації Об'єднаних Націй, у тому числі через Мережу Державного Управління ООН (United Nations Public Administration Network).

Відділом Публічного Адміністрування та Управління Розвитком розроблено сучасні показники, які характеризують електронний уряд:

— E-Government Development Index (EGDI) / індекс розвитку електронного уряду — комплексний показник, який оцінює готовність та можливості національних державних структур до використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для надання громадянам державних послуг. Рейтинг країн за даним показником представлено в таблиці 1.

— e-Participation Index (EPART) / індекс електронної участі — комплексний показник який відображає електронну участь, залучення громадян (e-participation).

Таблиця 2. Індекс електронної участі (e-Participation Index (EPI))

Країна	Рейтинг 2014	Рейтинг 2016	EPART 2016	Зміна рейтингу
 Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії	4	1	1.0000	+3
 Японія	4	2	0.9831	+2
 Австралія	7	2	0.9831	+5
 Корейська Республіка	1	4	0.9661	-3
 Нідерланди	1	5	0.9492	-4
 Нова Зеландія	19	5	0.9492	+14
 Фінляндія	24	8	0.9153	+16
 Сінгапур	10	8	0.9153	+2
 Франція	4	12	0.8983	-8
 США	9	12	0.8983	-3
 Польща	65	14	0.8814	+51
 Естонія	22	22	0.8136	
 Данія	54	22	0.8136	+32
 Швеція	45	27	0.7627	+18
 Росія	30	32	0.7458	-2
 Україна	77	32	0.7458	+45
 Азербайджан	77	47	0.6780	+30
 Молдова	40	50	0.6610	-10
 Казахстан	22	67	0.5932	-45
 Білорусь	92	76	0.5593	+16
 Латвія	24	84	0.5254	-60

Джерело: складено авторами за даними Відділу Публічного Адміністрування та Управління Розвитком (Департамент з Економічних та Соціальних питань ООН, <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>).

Рейтинг країн за цим показником представлено в таблиці 2.

Слід відмітити, що індекс електронної участі (e-Participation Index (EPI)) враховує три рівні участі: е-інформація (e-information) — можливість надання громадянам доступу до публічної інформації, е-консультація (e-consultation) — залучення громадян для обговорення питань державної політики, надання послуг, е-прийняття рішень (e-decision-making) — спільна можливість у формуванні політики, спільна розробка сервісних компонентів.

Вищеперераховані інституції ООН є основними і рекомендаційними органами щодо політики країн в світі. Крім цього, існує низка формальних і неформальних структур та мереж, які також покликані підвищувати ефективність публічного управління та адміністрування, координувати дії управлінських органів та громадян у взаємовигідних площинах. Розглянемо основні із них.

В Європейському Союзі функціонує Європейська Мережа Публічного Управління (European Public Administration Network (EUPAN)). Це неформальна мережа між державними службовцями від всіх країн ЄС, яка функціонує з метою співробітництва та обміну знаннями у сфері публічного адміністрування та управ-

ління. Така кооперація організовується на трьох рівнях:

- політичний: Міністри і Комісар, відповідальний за Публічне Управління;
- управлінський: Директори або Голови Адміністрації
- технічний: робочі групи, задіяні у сфері людських ресурсів, інноваційних суспільних послуг, електронного уряду; зустрічей експертів, Директорів Інститутів і Шкіл з Публічного Управління.

Нааявність такої мережі в ЄС дозволяє підвищувати ефективність в сфері публічного адміністрування та управління через:

- уникнення дублювання роботи, що виконується в структурі товариства ЄС;
- ідентифікація активних робочих зон/груп, які доповнюють дії Інституцій Товариства ЄС, і є ініціативними від урядів країн ЄС. Всі робочі питання та програми по їх вирішенню доступні на веб-вузлі EUPAN.

Асоціація з питань Публічного Адміністрування та Управління Співдружності (англ. CAPAM) — потужна організація, яка включає 54 держави-члена Співдружності. Один раз на два роки відбувається конференція, на якій міністри публічних послуг, вищі державні служ-

бовці та представники наукових шкіл даних держав-учасниць обговорюють проблеми з питань публічного адміністрування і управління, надають рекомендації щодо їх усунення.

Найдавніша організація з питань ПУА — це Міжнародний Інститут Адміністративних Наук (МІАН/англ. IIAS), який був заснований в Брюсселі (Бельгія). МІАН — всесвітня платформа, яка забезпечує простір для обміну знаннями і практикою з питань покращення організації та менеджменту публічного управління в світі. Інститут має в своїй структурі чотири підрозділи:

- Міжнародна Асоціація Шкіл та Інститутів Управління (англ. IASIA),
- Європейська Група Державного Управління (англ. EGPA),
- Латиноамериканська Група Державного Управління (англ. LAGPA)
- Азіатська Група Державного Управління (англ. AGPA) [4].

Зазначимо ще одну організацію, яка безпосередньо також представлена і в Україні. Мережа інститутів та шкіл державного управління Центральної та Східної Європи (англ. NISPAcee) — це неприбуткова неурядова міжнародна організація, сконцентрована на суспільних викликах управління в центральних і східних європейських країнах; незалежна юридична особа, офіс якої знаходиться в Словаччині [7]. NISPAcee є своєрідною ареною для Сходу, на якій ця організація координує співпрацю між країнами, виступає посередником і полегшує проведення спільних досліджень освітніх програм, дискусій між експертами, державними службовцями, тренерами, менеджерами публічного сектору і політиками. Основна місія NISPAcee — сприяти розвитку суспільних дисциплін управління і навчальних програм в посткомуністичних країнах. Зазначимо, що хоча ця організація є неприбутковою, членство в ній коштує 300 євро.

ВИСНОВКИ

Аналіз глобальної архітектури інституцій з публічного управління та адміністрування виявив, що існують формальні та не формальні організації, діяльність яких носить інформативний, рекомендаційний та освітній характер. Успішний розвиток публічного управління в розвинутих країнах світу (Данія, Норвегія, Швеція) підтверджує необхідність функціонування таких організацій, оскільки всі вони (якщо їх діяльність не суперечить національному та міжнародному законодавству) сприяють успішному становленню та ефективному розвитку децентралізованого управління в світі.

Сьогодні в Україні відбувається модернізація політичної влади та її інституційного апарату, якісне функціонування політичних мереж стає все більш актуальною та нагальною потребою суспільства. В світлі даних трансформацій вітчизняним управлінським інституціям та іншим суб'єктам публічного управління слід керуватися у своїй діяльності рекомендаціями світових професійних організацій з таких питань, враховуючи такі основні аспекти як: розвиток людського капіталу, розвиток потенціалу в кризових і після кон-

фліктних територіях (Луганська, Донецька області), застосування інновацій у сфері державного управління, зокрема удосконалення електронних систем залучення громадян до спільної розробки та здійснення стратегії розвитку публічного управління в умовах децентралізації відповідно до концепції сталого розвитку людства.

Література:

1. Андрієнко М. Проблема визначення загальних принципів державного управління / Теоретичні та прикладні питання державотворення: електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. — Вип. 16. — 310 с., С. 5—19.
2. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / Авт. кол.: Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Ю.В. Дідок та ін.; за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. — К.: НАДУ, 2010. — 28 с.
3. CEPA MEMBERS <https://publicadministration.un.org/en/Intergovernmental-Support/CEPA/Profiles-of-CEPA-members-2018-2021>
4. Public administration. (2010) In Encyclopedia Britannica. Retrieved August 18, 2010, from Encyclopedia Britannica Online.
5. Responsive and Accountable Public Governance: World Public Sector Report 2015 / Department of Economic and Social Affairs United Nations, New York, 2015, 105 p.
6. Robert and Janet Denhardt. Public Administration: An Action Orientation. 6th Ed. 2009: Thomson Wadsworth, Belmont CA.
7. Studio, Floyd; Andruch, Jan. "Homepage — NISPAcee Information Portal". nispas.sk

References:

1. Andriienko, M. (2015), "The problem of defining the general principles of public administration", *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia*, vol. 16, pp. 5—19.
2. Meltiukhova, N.M. Korzhenko, V.V and Didok, Y.V (2010), *Zarubizhnyi dosvid publichnoho administruvannia [Foreign experience of public administration]*, NADU, Kyiv, Ukraine.
3. CEPA (2018), "MEMBERS", available at: <https://publicadministration.un.org/en/Intergovernmental-Support/CEPA/Profiles-of-CEPA-members-2018-2021> (Accessed 28 Feb 2018).
4. Encyclopedia Britannica Online (2010), "Public administration", available at: <https://www.britannica.com/> (Accessed 28 Feb 2018).
5. UN (2015), *Responsive and Accountable Public Governance: World Public Sector Report 2015*, Department of Economic and Social Affairs United Nations, New York, USA.
6. Denhardt, R. and Denhardt, J. (2009), *Public Administration: An Action Orientation*, 6th Ed, Thomson Wadsworth, Belmont CA.
7. Studio, F. and Andruch, J. (2018), "Homepage — NISPAcee Information Portal", nispas.sk available at: (Accessed 28 Feb 2018).

Стаття надійшла до редакції 05.03.2018 р.