

Олена Зіміна,
здобувач кафедри державного управління
і менеджменту НАДУ

Становлення та розвиток публічного управління і можливості його впровадження в Україні

Суть проблеми, висвітленої у публікації, демонструє значний інтерес різних державних і недержавних структур до неї та спрямовує на вивчення теоретичних підходів публічного управління, яке впроваджено в розвинутих країнах, і можливе його застосування в Україні з урахуванням національних особливостей, а також становлення та розвиток.

Ключові слова: державне управління, публічне управління, державна влада, політичний аспект, сучасне суспільство, світова глобалізація, досвід розвинутих країн, демократичні принципи.

The essence of highlighted in publication problem demonstrates substantial interest of different Ukrainian governmental and nongovernmental structures to it and gives a direction to the study theoretical approaches towards public administration which is implemented in the developed countries and may be applied in Ukraine considering national peculiarities of development.

Key words: state management, public administration, state power, political aspect, modern society, world globalization, experience of developed countries, democratic principles.

Постановка проблеми. Кожна правова держава якісно функціонує лише у практичній взаємодії базових понять "держава - суспільство". Розвиток суспільства відбувається завдяки вдосконаленню управлінської діяльності держави шляхом оперативного вирішення спільних завдань. Аналізуючи алгоритм управлінської діяльності як один з ключових аспектів держави в умовах економічної кризи та початком упровадження реформ - у секторі державного управління, пенсійного, житлово-комунального, а незабаром і в інших сферах суспільного життя, необхідно розпочати вжиття дієвих заходів для оптимізації

управлінської науки та отримання найкращих результатів. Тому проблема вдосконалення управлінської діяльності є предметом обговорення широкого кола дослідників і являє собою ключовий аспект державотворення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що сьогодні в Україні робляться спроби опанувати науку публічного управління, а також запропонувати власні підходи з питань управлінської діяльності до нових поглядів у публічному управлінні. Значний внесок у розробку цих питань зроблено відомими фахівцями, для яких пріоритетним є ключове питання публічного управління. Вони поєднують у своїх дослідженнях світовий досвід, знання політичних реалій та сучасну практику - підходи, принципи та цінності, а також становлення та розвиток публічного управління в Україні. До таких досліджень слід віднести праці: С.Борисевича, Н.Нижник, О.Оболенського, Л.Пашко, та інших фахівців. Зокрема, О.Оболенський розглядає теоретичні підходи та сферу публічного управління через основи демократичних засад. Н.Нижник наголошує, що публічне управління слід розглядати крізь принципи, де особливу увагу приділено ролі та значенню кадрів системи публічної влади та державного управління. С.Борисевич стверджує, що найважливішим у теорії публічного управління як науки є саморегуляція суспільної системи. Л.Пашко, вивчаючи проблему свідомої трансформації державного управління в публічне, вважає, що обов'язковим елементом є соціальне партнерство.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Розглядаючи державу як особливий механізм управління суспільним розвитком, фахівці розвивають теорію публічного управління в рамках існуючої управлінської науки. Тому необхідно з'ясувати можливість застосування в нашій країні існуючих теоретичних підходів в управлінській структурі, урахувавши досвід демократичних країн з метою удосконалення діяльності державних інститутів.

Мета статті. Провести аналіз теоретичних підходів публічного управління (світовий досвід) та запропонувати механізми удосконалення державних інститутів влади з метою впровадження публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. У результаті демократичних перетворень, що відбулися на теренах нашої країни, настає час перетворень у площині реалізації управлінської діяльності. При цьому потрібно враховувати політичний аспект - форму правління країни та якість демократичних змін, і тому спробуємо розкрити сутність підходів, що оцінюють перспективи розвитку публічного управління, порівняти історичні завоювання демократичної й правової держави з новими підходами до становлення та розвитку публічного управління в Україні.

Зазначимо, що публічне управління - це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення.

Зміст публічного управління передбачає взаємозв'язок державного управління з поняттям "справа народу", тобто такою формою правління, де народ, громадяни беруть участь в організації та здійсненні державної влади безпосередньо або через суспільно-національне представницьке зібрання - парламент. Тому спочатку треба звернути увагу на більш загальні поняття, наприклад, систему публічного управління, а після - на можливі теоретичні підходи існування такої системи.

Система публічного управління - сукупність спеціалізованих суб'єктів і процедур управлінського впливу, яка забезпечує існування соціуму в рамках визначеної території та організована навколо інституціалізованого центру і виконує більшу частину координаційної діяльності, розподіляє управлінські функції та гарантує їх виконання [1].

Оскільки актуальними залишаються питання теоретичного переосмислення поставленого завдання та надання пропозицій щодо взяття за основу одного з підходів, які вже не тільки впроваджено, але які діють у країнах з розвиненою демократією - між публічною (відкритою) владою та суспільством і перенести на діяльність державних інститутів на теренах України.

Наука публічного управління, що охоплює безліч секторів і інститутів сучасного суспільства, перебуває в призмі як мінімум трьох глобальних підходів, що оцінюють перспективи розвитку публічного управління:

ринково-ліберального, сформульованого в концептуальних моделях нового менеджменту, оновленого управління, який спирається на ринкову модель, байдужу до політики, у якій громадянин з'являється в образі споживача або клієнта;

ліберально-комунітаріаністського*, який розвивається в концепції "політичних мереж" і, що спирається на розвиток структурних взаємовідносин (договірних) між політичними інститутами держави й суспільства, а також таких, що визнають рівність громадян, як і інших суб'єктів мережі;

демократичного громадянства, яке спирається на особливе "рецептивне управління"**; що покликане служити громадянину, а не клієнту (споживачеві) [2].

На рубежі століть відбулася вичерпаність традиційних форм публічних дій, заснованих на твердому адмініструванні, суворій ієрархії, централізації, дотаційних ресурсах тощо. Це призвело до того, що виникли більше адаптовані моделі діяльності державних інституцій.

У 80-90-х рр. ХХ ст. в країнах західної демократії історично першим розвивається ліберально-ринковий підхід до публічного управління. Трохи пізніше, у 90-х рр. ХХ ст., заявляє про себе теорія політичних мереж, а на початку ХХІ ст. формулюється концепція "рецептивного управління". Всі ці підходи працюють і конкурують один з одним не тільки в теоретичному плані, але й у практичному застосуванні в тій або іншій сфері й у тій або іншій країні. Очевидно, що кожний підхід визначає не тільки теоретичні позиції, а й певні кваліфікаційні параметри та вимоги до фахівців публічного управління.

Реформа публічного управління, яка почалася в Європі в 80-х рр. ХХ ст., була викликана необхідністю посилення ефективності держави. Держава-нація - емблема політичної історії всього ХХ ст. - стала стрімко втрачати свою економічну,

* Ліберально-комунітаріаністський підхід - це підхід, за яким громадянин має право на максимальну свободу, а держава зобов'язана його захищати тією самою мірою як громадянин має захищати свою свободу від держави.

** "Рецептивне управління" - фр. *recettif* - сприятливе, рецептивне; від лат. *recipio*, *recipitum* - брати, приймати.

політичну міць та соціальну привабливість. Процес ослаблення державного суверенітету підсилюється на початку нинішнього століття, коли світ увійшов у глобалізацію, що припускає інтернаціоналізацію не тільки економічної, а й політичної та публічної сфер, а також стрімкий розвиток нових інформаційних і комунікаційних технологій, що формують глобальні мережі виробництва, споживання і фінансів.

Сучасні держави в умовах глобалізації стикнулися з безліччю складних виборів і перед ними постала проблема: яким чином відкрити нові форми існування державної моделі, щоб примирити історичні завоювання демократичної й правової держави з новими підходами до модернізації управління. Зростаюче значення публічного управління покликане було гарантувати соціальне благополуччя та підвищення ефективності державного управління. Держава, що була за старих часів виробником усіх благ і послуг, перетворилася в рамках нової концепції в нейтрального регулятора ринкових процесів. Завдання держави полягало в тому, щоб заповнити прогалини, допущені ринком на рівні інфраструктури суспільства й у соціальній сфері. При цьому воно допускало, що низка функцій держави, насамперед фінансова, а також функції кадрового просування й регулювання будуть домінувати над такими традиційними функціями, як виробництво й розподіл благ і надання послуг суспільству. Всі ці зміни були спрямовані на подолання суперечностей у відносинах між державою і суспільством. У результаті держава отримала можливість "з'явитися" на новій плюралістичній основі, маючи здатність адаптації до кожного приватного контексту соціального життя.

Нова концепція управління народжується як прояв політичного процесу, у якому влада вже не концентрується в централізованій і сильній державній машині, а розподіляється в широкому інституціональному вияві від урядових і регіональних структур до численних груп приватного сектору економіки, а також громадянського суспільства з його неурядовими організаціями. У цьому інтерактивному процесі, тобто процесі, що здійснюється разом з іншими учасниками, виконання владою своїх зобов'язань (а владу ніхто не звільняв від її традиційних

виконавчих, законодавчих, судових обов'язків), грань між суспільством і приватним сектором постійно моделювалися [2].

У західних країнах у цей час існує уявлення, що застосування підходів, розроблених у теорії управління до публічного управління, може підсилити теорія громадянського суспільства. У зв'язку з цим звертає на себе увагу модель нового публічного управління, яким громадяни можуть оперувати в процесі адміністративного залучення кожного в публічну політику. Для західних суспільств надто важливо сполучення механізмів роботи ринку з цінностями громадянського суспільства. Справа в тому, що модель сучасної європейської держави, яка лежить в основі політико-адміністративної організації Західної Європи, була створена на базі публічного управління, що опирається на демократичні цінності й правову державу.

Адміністративна організація в західних парламентських демократіях була така, що публічне управління звичайно підкорялося політичній владі. Питання відносин між управлінням і політикою завжди було досить складним, але поступово в цій суперечці вигравали інформаційно-комунікативні технології. Отримавши у свої руки особливу технологічну компетенцію, адміністративний апарат став претендувати на більш активне входження у сферу політики, але виявився нездатний до домінування через зростаючу складність і комплексність публічного управління.

Таким чином, публічне управління можна зрозуміти як управлінський вплив - відчутна взаємодія державного апарату й суспільства під час прийняття важливих для країни (суспільства, населення) рішень, дій, як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, у якій всі суспільні інститути, громадяни можуть бути не тільки в ролі об'єктів управління, а й виступати суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади й управління [3]. Можна стверджувати, що публічне управління - це управління суспільством та разом із суспільством. У процесах реформування взяла гору логіка ринку. Такі цінності ринку, як лібералізація й приватизація в економічній і соціальній діяльності, делегування й передача повноважень, особлива

філософія адміністрації, заснована на моделях управління приватним сектором, з'явилися у соціальній і в публічній сферах. Необхідність переосмислення реформ публічного управління з позицій подальшого вдосконалення демократії й розвитку правової держави стала очевидна на початку ХХ ст. У наш час усередині сформованих управлінських підходів існують різні перспективи розвитку публічного управління.

Тому докладний аналіз теоретичних підходів у публічному управлінні дасть змогу детальніше вивчити основи публічного управління, яке засноване та дієво функціонує в розвинених країнах на демократичних принципах, та впровадити його в українські державні інститути, тим самим удосконаливши державне управління.

В Україні державне управління офіційно визнано як окрему наукову галузь, а публічна сфера як об'єкт управління покликана виконувати найважливіші функції, що забезпечують взаємодію учасників суспільного розвитку, який у сучасних умовах дедалі відбувається в "суб'єкт-об'єктному" вимірі у визначенні суспільних інтересів і цілей розвитку, здійсненні контролю, у тому числі й публічного, за станом справ у всіх сферах життєдіяльності, інформаційній просвіті громадян у публічній сфері [4].

Українське суспільство починає втомлюватися від експериментів діяльності влади, тому на першочергове розв'язання нагальної проблеми виходить проведення аналізу існуючих підходів публічного управління після впровадження запропонованих законодавчих актів та вибір того, який би краще відтворював процес українського державотворення та перенесення його на існуючі державні інститути з метою їх удосконалення через становлення публічного управління в Україні.

Тільки тоді, коли в Україні буде проаналізовано та виділено головні пріоритети для удосконалення державного управління та розпочато впровадження їх в життя, наприклад, через розроблення концепції публічного управління в Україні, стане можливим не тільки становлення публічного управління, а й його розвиток.

Концепція публічного управління повинна ґрунтуватися на реальних демократичних цінностях правової держави, запровадженні нової ідеології, у якій пріоритетним є реалізація прав і свобод громадян у спільній діяльності з державними інститутами. Структура виглядає таким чином, що запропоновані заходи сприятимуть прискоренню розвитку в Україні публічного управління. Метою концепції публічного управління має стати поетапне створення такої системи публічного управління, яка забезпечить формування сучасної, ефективної та результативної системи управління та дасть можливість Україні стати на один рівень з країнами розвиненої демократії. Наступним кроком пропонується переглянути законодавчу базу у сфері державного управління, внести на розгляд Верховної Ради України проект Закону України "Про публічну службу України", урахувавши існуючий досвід розвинених країн західних демократій, які за короткий термін досягли певних результатів.

Необхідно відзначити, що українські реалії та національні традиції ґрунтуються на постійному виборі напряму руху. Перебуваючи на геополітичній межі між Заходом і Сходом, між демократичним і авторитарним шляхом розвитку, Україна зробила свій свідомий вибір, але замало зроблено і робиться реальних кроків на цьому шляху. На жаль, на процес удосконалення діяльності державних інститутів, у тому числі на становлення публічного управління, впливають різні зміни загальнополітичної системи, що відбувається внаслідок виборів різних рівнів (вибори до Верховної Ради України, вибори Президента України, вибори до місцевих органів врядування). Оскільки ці політичні партії мають спільну мету розбудова держави, але не мають спільних поглядів щодо шляху цієї розбудови.

Слід звернути увагу на те, що і процес реформ, який триває у різних сферах суспільного життя майже двадцять років, так і не мав очікуваних результатів. Адміністративна, пенсійна, банківська реформи фактично так і не розпочалися, залишившись декларацією прагнень різних урядів України.

Процес реформування різних гілок влади частково починався, але зміна політичних партій на владному олімпі

вносила свої корективи, які його гальмували. Щоб на майбутнє уникнути помилок та прорахунків потрібно розробити стратегію розвитку країни на перспективу без права перегляду. Цей процес вже потрібно розпочати і рухатися "крок за кроком", максимально абстрагуючись від різних політичних впливів. У цій стратегії обов'язково має бути враховано концепцію публічного управління і закон про публічну службу України та інші законодавчі акти. При цьому слід ураховувати пропозиції теоретиків-науковців, практиків-управлінців з обов'язковим урахуванням міжнародного досвіду та залученням громадської думки. Треба, врешті-решт, наблизити владу до громадян, надавши їм можливість на практиці реалізовувати свої права. Це буде перший крок держави назустріч своїм громадянам і наблизить наше суспільство до вдосконалення діяльності державних інститутів та відкриє шляхи до розвитку публічного управління.

Це дасть змогу широко застосувати демократичні досягнення на практиці, допоможе країні стати дійсно відкритою для всього суспільства - влади та громадян. У системі демократичного правління значна роль належить місцевому самоврядуванню. Воно є тією сферою публічної діяльності, у якій може взяти участь кожен громадянин. Провідним принципом самоврядування є організаційне і функціональне відокремлення його органів від структур державної влади, взаємовідносини між ними регулюються лише законом [5]. Тому розроблення та впровадження концепції публічного управління як прояв політичного процесу, у якому влада вже не концентрується в централізованій і сильній державній машині, відбувається через децентралізацію (перерозподіл владних повноважень). Влада на цьому рівні розподіляється в широкому інституціональному вияві від урядових структур до органів самоврядування, а також суспільства, з його неурядовими організаціями через створення публічної сфери, де процес - взаємодія влади і громадянина - забезпечує рівні інтереси всіх суб'єктів діяльності.

Висновки. Отже, ураховуючи досвід розвинених країн західної демократії, слід зосередитись на розробленні стратегії розвитку України на найближчих десять років, унеможлививши

її перегляд під тиском політичної кон'юнктури. Ключовою складовою стратегії розвитку України має стати концепція публічного управління та закон про публічну службу. Це буде сприяти вдосконаленню діяльності державних інститутів і дасть змогу громадянському суспільству брати участь у прийнятті управлінських рішень, ураховуючи досвід розвинених країн. Усі вищезазначені заходи сприятимуть ефективності та результативності відтворювання демократичної сутності молодій незалежній державі України.

Перспективними напрямками подальшого дослідження є пошуки інших чинників і механізмів становлення та розвитку публічного управління в Україні, які можуть бути як запозичені, так і побудовані на національних традиціях українського державотворення.

Список використаних джерел

1. *Нижник Н.* Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : монографія / Н. Нижник. - Чернівці : Технодрук, 2008. - 432 с.
2. *Холлис Г.* На пути демократической децентрализации: Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Г. Холлис, К. Плоккер ; Tacis services DO IA, European Commission. - К., 1995. - 287 с.
3. *Оболенський О.* Провісники нового публічного управління / О. Оболенський // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали наук.практ. конф., 15-16 трав. 2009 р. - Дніпропетровськ, 2009. - 37 с.
4. *Мальковская И.* Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации / И. Мальковская // Вестн. Рос. ин-та дружбы народов. - 2006. - № 8. - С. 27- 43.
5. Основи демократії / М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін. ; за заг. ред. А. Колодій ; М-во освіти і науки України, Акад. наук України, Укр.-канад. Проект "Розбудова демократії", Ін-т вищої освіти. - 2-ге вид., стер. - К. : Вид-во "Ай Бі", 2004. 668 с.