

ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE AND THE WORLD

У статті проаналізовано сучасні тенденції розвитку державного управління в Україні, окреслено основні зміни та процес трансформації вітчизняної системи державного управління в Україні під впливом цивілізаційних змін та викликів глобалізації. Виокремити та проаналізувати такі тенденції розвитку державного управління: поступове вдосконалення моделі державного управління, формування ефективних організацій та діяльності на всіх рівнях управління, реформування місцевого самоврядування, процес реформування організації територіальної влади за принципами економічної доцільності та соціальних потреб реформування та модернізації державної служби та служб органів місцевого самоврядування тощо. Запропоновано подальші шляхи вдосконалення системи державного управління України.

Автор приходить до висновку, що виклики сучасної епохи інформаційного суспільства та необхідність реформування вітчизняної системи державного управління, викликані зміною глобалізації, повинні ґрунтуватися не лише на осягненні нових тенденцій управління, а й на нових трендах управління. Всебічне врахування досвіду функціонування системи державного управління та досягнень зарубіжних країн.

Шляхом подальшого вдосконалення системи державного управління в Україні має стати поступове завершення адміністративної та адміністративно-територіальної реформи, впровадження електронного урядування в діяльність органів державного управління та подальше вдосконалення конституції. Реформа децентралізації передбачає передачу реальних повноважень місцевому самоврядуванню, реформування системи державного управління на основі всебічного врахування досвіду функціонування зарубіжних систем державного управління, застосування новітніх концепцій і напрямків управління та врахування цивілізаційних тенденцій соціального розвитку

Ключові слова: інституційний розвиток, публічне управління, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, напрями формування інформаційної безпеки, збройний конфлікт.

The article analyzes the current trends in the development of public administration in Ukraine, outlines the main changes and the process of transformation of the domestic system of public administration in Ukraine under the influence of civilizational changes and challenges of globalization. Identify and analyze the following trends in the development of public administration: gradual improvement of the public administration model, the formation of effective organizations and activities at all levels of administration, the reform of local self-government, the process of reforming the organization of territorial power according to the principles of economic expediency and social needs, the reform and modernization of the state service and services of local bodies self-government, etc. Further ways of improving the system of public administration of Ukraine are proposed.

The author comes to the conclusion that the challenges of the modern era of the information society and the need to reform the domestic system of public administration, caused by changes in globalization, should be based not only on the understanding of new management trends, but also on new management trends. Comprehensive consideration of the experience of the functioning of the state administration system and the achievements of foreign countries.

The way to further improve the state administration system in Ukraine should be the gradual completion of the administrative and administrative-territorial reform, the introduction of electronic governance in the activities of state administration bodies, and further improvement of the constitution. The decentralization reform involves the transfer of real powers to local self-government, the reform of the state administration system based on the comprehensive consideration of the experience of the functioning of foreign state administration systems, the application of the latest management concepts and directions, and the consideration of civilizational trends in social development

Key words: institutional development, public administration, state authorities, local self-government bodies, directions of formation of information security, armed conflict.

УДК 35.001.891.3(477)
DOI <https://doi.org/10.32843/ptm2663-5240-2022.30.5>

Чуба Н. В.
аспірант кафедри
публічного адміністрування
Міжрегіональна академія управління
персоналом

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасні глобалізаційні виклики та суспільні перетворення в нашій державі вимагають інтенсифікації та поглиблення процесу трансформації публічного управління в Україні на основі принципів транспарентності, демократичності, підзвітності та підконтрольності громадянському

суспільству системи публічного управління. У трансформаційних процесах публічного управління прослідковуються тенденції до децентралізації влади, європеїзації публічного управління, запровадження принципу демократичного врядування та новітнього публічного управління.

Прикладом сказаного може бути твердження, будь-яке публічне управління не

що інше, як менеджмент. Менеджмент, з позиції О. Шевчук (*Oleksandr O. Bryhinets, Ivo Svoboda, Oksana R. Shevchuk, Yevgen V. Kotukh, Valentyna Yu. Radich (2020)*) означає створення, управління, контроль та максимально ефективного використання соціально-економічних систем та моделей різних рівнів. Така інтерпретація соціального управління передбачає повне ототожнення державного управління та менеджменту, ототожнення функцій менеджменту та державного управління. Відмінність між поняттями «управління» і «менеджмент» у цій концепції пов'язується з об'єктами управління, вважається, що можна керувати технікою, біологічними системами, а чи не соціальними системами. Нам видається, що теза про тотожність функцій менеджменту та державного управління видається принаймні спірним, у ньому різноманіття видів управління зводиться до одного з його видів, хоч і дуже розвиненого та цікавого.

Теоретичною підставою аналізованого тези виступає відсутність розгорнутого вчення про види соціального управління, ігнорування такої функції державного управління, як регламентація поведінки у вигляді соціальних інститутів, під якими ми розуміємо норми та правила поведінки. Регламентація є централізованою функцією державного управління, вона не входить до компетенції менеджерів, тому ми й не бачимо її у класифікації функцій Дж. Кумара (*Kumar. J, C.R., Majid, M.A. (2020)*). Ціле, таким чином, у вигляді системи соціального управління, не дорівнює своїй частині, а тому теорія менеджменту не вичерпує всіх проблем соціального управління

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Питанням тенденцій державного управління присвячені наукові праці різних вчених, а саме: Г.В. Атамачук, В.В. Баштанник, Р.В. Ковбасюк, В.М. Мартиненко, Н.М. Мельтюхова, Я. Найсбіта, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін, Ю. П. Сурмін, А. Тоффлер, С. Удовік, Ф. Фукуяма, Ю. Габермас та ін. Проте з точки зору системного підходу це питання недостатньо висвітлено в наукових джерелах.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою наукового дослідження виступає аналіз тенденцій інституційного розвитку системи публічного управління в Україні та світі

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Ігнорування рег-

ламентативної як функції управління є проявом більш загальної гносеологічної проблеми: відсутність сутнісної систематизації управлінського знання. Справа в тому, що хоча до теперішнього часу і вироблені певні підходи до класифікації рішень (наприклад, традиційні та нетрадиційні; політичні та економічні) [3, с. 242], ці варіанти класифікації є зовнішніми, тобто ґрунтуються не так на внутрішніх ознаках рішення, але в зовнішніх. Так, відмінність традиційних і нетрадиційних рішень – це різниця проблем, що підлягають вирішенню.

Традиційні та нетрадиційні проблеми зумовлюють і різні технології вирішення. Відмінності рішень щодо об'єкта (наприклад, політичних, економічних, соціальних) також є зовнішніми стосовно змісту рішень.

Зазначимо, що ми не заперечуємо значення зовнішніх критеріїв класифікації управлінських рішень, вони також відіграють певну роль, допомагають зрозуміти певні межі управлінських рішень та технологій їхнього виробництва. Проте вони можуть замінити класифікації рішень з внутрішніх підстав. Основою для класифікації рішень може бути класифікація самого управлінського знання [4, с. 36].

Ці види рішень дозволяють виділити і певні види державного управління: інституційне та цільове. Інституційне управління полягає у створенні системи норм та організації їх виконання. Цільове управління передбачає створення цільових проектів, і навіть організацію виконання. Інституційне управління включає до свого складу цілу низку функцій: облік, аналіз, регламентацію, нагляд, мотивацію до бажаної поведінки. Облік – це фіксація різноманітних правопорушень.

Аналіз – дослідження різних зв'язків та відносин як між правопорушеннями, зв'язків правопорушень та умовами, в яких вони скоюються, їх динаміки тощо.

Регламентація є процес вироблення інститутів, нагляд – виявлення здійсненності інститутів конкретними суб'єктами. Мотивація до бажаного, очікуваного суспільством поведінки забезпечується системою покарань. Інституційне управління представлено різними варіантами. Найважливіші їх можна назвати по об'єкту, суб'єкту, видам регламентованої діяльності. Так, по об'єкту інститути можуть бути спрямовані на поведінку громадян або службовців самої держави. За суб'єктом вони можуть виходити з центральної влади або від регіональної влади (у федеративних державах). За видами діяльності їхня відмінність пов'язана з галузями права [4, с. 36].

Специфіка інституційного управління полягає в тому, що воно має ситуативний і фор-

мальний характер. Перший ознака означає, що припис певного поведінки якомусь суб'єкту як обов'язки пов'язані з настанням певної ситуації. Якщо виникає проблемна ситуація, то суб'єкт має вчинити певні дії. Формальність управління у тому, що суб'єкту заздалегідь вказується набір певних дій, найчастіше без можливості їх вибору. Усе сказане означає, що неправомірно зводити управління лише прийняття рішень органами виконавчої, оскільки розробка і правил – це компетенція представницьких органів [5, с. 22].

Цільове управління – найрізноманітніший вид управління. З погляду функцій воно також включає облік, аналіз, контроль, але, крім того, цілепокладання (планування), підбір виконавців, мотивацію та стимулювання. З погляду сфер застосування воно використовується всіма суб'єктами управління: у менеджменті, у державному та муніципальному управлінні, у громадських організаціях.

З інституційної погляду цільове управління є реалізацію прав. Якщо якийсь суб'єкт має права, то вчинення дій щодо їх реалізації залежить від бажання цього суб'єкта. Тому його рішення виступає впадають у вигляді мети. У державному управлінні цільове управління також різноманітне. Якщо ми використовуємо як критерій класифікації видів цільового управління види рішень, то отримуємо наступну картину.

За змістом ціль може бути частковою, а може бути повною, залежно від цього можна виділити види управління: коригувальне або проектне. Коригувальні рішення можуть бути пов'язані або зі способом реалізації проекту, або із змістом самого проекту, останній при цьому може залишатися відносно стійким. Прикладом може бути деталізація типового проекту до конкретних умов.

Проектне рішення означає вироблення системного цільового образу, у якому представлені основні параметри та властивості об'єкта управління. Цілі можуть фіксувати або параметри функціонування систем, або репрезентувати моделі їх розвитку. Ця підстава дозволяє виділити ще два види управління: оперативне та стратегічне. За способом вироблення цілей можна виділити варіанти. Якщо цілі ви працюють менеджерами (чиновниками) і ставляться до виконання громадянам чи службовцям, таке управління отримує назву «адміністрування» [6, с. 50].

Якщо ж виконавець сам виробляє цілі, а керівники лише впливають цей процес, таке управління називається регулюванням. І адміністрування, і регулювання представлені цілим рядом варіантів. Регулювання як засіб управління також неоднорідне. Його варіа-

тивність пов'язана, перш за все, зі способами на виконавця, самостійно приймає рішення. Такі впливу можуть бути матеріальними, спрямованими на мотиви особи, яка приймає рішення, або інформаційними (нормативними чи цільовими).

Матеріальні впливи з боку держави щодо бізнесу, наприклад, можуть виражатися у зміні податкового навантаження, відсоткової ставки, зміні зборів, наданні фінансової допомоги тощо. Такі дії дістали назву економічного регулювання. Однак вони обмежуються не тільки сферою виробництва, але використовуються і в соціальній сфері, наприклад, заохочення народжуваності. Зазначимо, що у правової науці роль права визначається саме через регулювання, що є недостатньо адекватне визначення.

Внаслідок чого поняття інституційного управління виявилось не виявленим. Регулювання в строгому значенні цього слова – це вплив на мотиви суб'єкта, який самостійно приймає рішення. Стосовно права регулювання мало місце у тому випадку, якби законодавчі органи обмежувалися встановленням лише санкцій за ті чи інші дії, а рішення про ці дії надавалася б самим учасникам правовідносин.

Проте, як зазначають Т. Єфременко та Л. Ловінська (*Iefymenko, T., Lovinska, L., & Kucheriava M. (2022)*) законодавчі органи не обмежуються санкціями, вони розробляють норми, які наказують певну поведінку, задають цілком певні відносини [7, с. 17].

Проектування відносин (і поведінки) – це управлінська функція, а тому воно є видом управління. Таким чином, ми виділили основні види управління з засобів управління, що мають місце в сучасній практиці. Необхідно тепер показати, що з них пов'язані з комплексом функцій.

Аналіз видів управління за видами рішень дозволяє зробити висновок, що набір одних і тих самих елементарних видів управлінської діяльності є основою різних видів їх комбінування, що веде до появи видів управління. У кожному виді управління один із видів діяльності є основним, інші виступають сервісними, обслуговуючими.

Крім управлінських рішень, види соціального управління слід виділяти і суб'єкту управління. Можна виділити такі види систем управління, пов'язані з взаємодією керівників та керованих, це державне та муніципальне управління, менеджмент, управління у громадських організаціях.

На нашу думку, окреслюються позитивні тенденції в процесі поетапного вдосконалення моделей публічного адміністрування;

створення ефективної організації та діяльності органів державної виконавчої влади на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні; реформування органів місцевого самоврядування та створення ефективних територіальних громад, які здатні ефективно вирішувати питання внутрішнього значення; процеси розмежування та перерозподілу компетенцій та повноважень органів державної влади; реформування територіальних організацій влади на принципах соціальної необхідності та економічної доцільності; процеси модернізації та реформування державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування для створення політично нейтральної та високопрофесійної публічної служби на основі запровадження новітньої ідеології функціонування органів державної влади як діяльності, основною метою якої є забезпечення реалізації прав та свобод громадян, надання високоякісних адміністративних послуг, забезпечення транспарентності, гласності, відкритості в діяльності інституцій та органів публічної адміністрації; інтенсифікація процесів протидії та запобігання корупції завдяки створенню відповідних антикорупційних інституцій; використання сучасних інформаційних технологій у системі публічного управління; впровадження електронного управління в діяльності органів публічної влади

У рамках трансформації, на думку С. Соловйова (*Soloviov S. (2021)*) у системі державного управління спостерігається позитивна тенденція формування нової моделі ефективної децентралізації та збалансованості відносин між центральною державною адміністрацією та новоствореними місцевими адміністраціями [8, с. 38].

Адже враховуючи те, що децентралізація публічної влади – це процес перерозподілу повноважень і повноважень між центральними та місцевими та зміщення фокусу організації публічної влади на місця, зазначимо, що вона є місцевою. Самоврядування – це той рівень публічної влади, який є найближчим до громадян, найкраще розуміє життєві проблеми жителів регіональних об'єднань і може надавати населенню широкий спектр публічних послуг [9, с. 226].

Удосконалення нормативно-правової бази функціонування місцевого самоврядування та впровадження реформи децентралізації сприяють формуванню та ефективному функціонуванню об'єднаної територіальної громади, як добровільного об'єднання кількох різних сіл, селищ чи мешканців міста. адміністративний центр, спрямований на самостійність. Визначає напрями регіонального розвитку громади, формує та розпоряджається фінан-

совими ресурсами бюджету ОТГ, створює центр надання адміністративних послуг населенню та ефективно вирішує питання місцевого значення.

Децентралізація є одним із важливих напрямів розвитку українського державного управління, оскільки йдеться про передачу повноважень від центральних до органів місцевого самоврядування, визначення механізмів взаємодії між ними, а отже, кращого вирішення проблем їх представницькими органами на рівня територіальної громади місцевого значення. Водночас децентралізація не повинна перетворюватися на децентралізацію влади, тобто перерозподіл повноважень по вертикалі адміністративної влади та передачу повноважень місцевим адміністративним органам.

На відміну від цього, децентралізація – це передача повноважень щодо прийняття рішень між центральним та місцевим самоврядуванням. Це пояснюється тим, що влада має дбати про інтереси своїх територіальних громад та ефективно вирішувати проблеми місцевого характеру [10].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Ми прийшли до висновку, що виклики сучасної епохи інформаційного суспільства та необхідність реформування вітчизняної системи державного управління, викликані зміною глобалізації, повинні ґрунтуватися не лише на досягненні нових тенденцій управління, а й на нових трендах управління. Всебічне врахування досвіду функціонування системи державного управління та досягнень зарубіжних країн.

Вважаємо, що шляхом подальшого вдосконалення системи державного управління в Україні має стати поступове завершення адміністративної та адміністративно-територіальної реформи, впровадження електронного урядування в діяльність органів державного управління та подальше вдосконалення конституції. Реформа децентралізації передбачає передачу реальних повноважень місцевому самоврядуванню, реформування системи державного управління на основі всебічного врахування досвіду функціонування зарубіжних систем державного управління, застосування новітніх концепцій і напрямків управління та врахування цивілізаційних тенденцій соціального розвитку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Oleksandr O. Bryhinets, Ivo Svoboda, Oksana R. Shevchuk, Yevgen V. Kotukh, Valentyna Yu. Radich (2020) Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. Revista San Gregorio. SPECIAL EDITION-2020.

2. Kumar. J, C. R., Majid, M. A. (2020) Renewable energy for sustainable development in India: current status, future prospects, challenges, employment, and investment opportunities. *Energy, Sustainability and Society*, 10, 2. URL: <https://doi.org/10.1186/s13705-019-0232-1>

3. Михайловська О. В., Філіпова Н. В. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування. *Університетські наукові записки*. 2016. № 58. С. 241–253.

4. Шевчук О. Р. Механізми реалізації демократичними інституціями громадянського суспільства політики державної інформаційної безпеки України: адміністративно-правовий аспект. *Російсько-українська війна: право, безпека, світ* : матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції, м. Тернопіль, Західноукраїнський національний університет, 29–30 квітня 2022 р. Тернопіль : ЗУНУ, 2022. 363 с

5. Гавловська Н. І., Рудніченко Є. М. Теоретичні концепти публічного управління та публічного адміністрування: сутність та відмінності. *Вісник Хмельницького національного університету. Серія : Економічні науки*. 2018. № 3. Т. 2. С. 21–26.

6. Ментух Н., Шевчук О. Інвестиційна підтримка державної інформаційної безпеки України в умовах воєнного стану: аналіз актуальних законодавчих новацій. *Актуальні проблеми правознавства*. Вип. 1. 2022. С. 49–54.

7. Iefymenko, T., Lovinska, L., & Kucheriava M. (2022) Reforming the Information Support of Public Administration in the Wartime. *Science and Innovation*, 18(4), 17–24. URL: <https://doi.org/10.15407/scine18.04.017>

8. Soloviov S. (2021). Institutional development of strategic communications in Ukraine (on the example of ministries). *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration*, 15(1), 37–41. URL: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2022/15-8/9>

9. Getzner, M., Moroz, S. (2022) The economic development of regions in Ukraine: with tests on the territorial capital approach. *Empirica*, 49, 225–251. URL: <https://doi.org/10.1007/s10663-021-09521-w>

10. Бобровська О. Змістовно-порівняльний аспект публічного адміністрування на місцевому рівні. *Публічне адміністрування : теорія та практика*. URL: <http://nbuv.gov.ua> (дата звернення: 22.08.2022).