

## ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

### MAIN DIRECTIONS OF DEVELOPING THE PUBLIC MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE

*У статті досліджено основні етапи створення та формування системи публічного управління. Узагальнено ключові напрями досліджень науковців щодо її розвитку та вдосконалення. З'ясовано проблеми трансформування державного управління та реформування органів місцевого самоврядування. Висвітлено основні шляхи, що стосувались свого часу модернізації державного управління, викладено суть сучасного трансформування державного управління. Звернено увагу на складнощі для здобувача, пов'язані з пошуком рецензентів і опонентів в Україні, з публікаціями в міжнародних наукових базах Scopus або в Web of Science Collection за відповідною темою дисертаційного дослідження здобувача, особливо якщо вона стосується суспільних або гуманітарних наук. З'ясовано, що основні тенденції розвитку держави відтворюються в реорганізації державного управління в напрямі становлення та поширення узагальнюючої та всеохоплюючої системи публічного управління. Доведено недоречність уживання терміну «реформа децентралізації». Надано пояснення щодо твердження про універсальність характеру системи публічного управління та її існування у двох формах: опосередкованій та безпосередній. Окреслено рамкову структуру побудови сучасної моделі публічного управління. Висловлено припущення, що саме елементи публічного адміністрування в системі державного управління, як і суто публічне адміністрування й елементи державного управління в органах місцевого самоврядування, сприяють забезпеченню процесів поєднання інтересів держави та громадянського суспільства. Зазначено, що поєднання державного управління з елементами державного управління в органах місцевого самоврядування зорієнтовано на втілення загальнонаціональної політики нашої держави.*

**Ключові слова:** система публічного управління, трансформування державного управління, реформування місцевого само-

*врядування, е-урядування, е-демократія, діджиталізація, нова модель управління.*

*The article deals with the main stages of creating and forming the public management system. The key directions of scientists' research on its development and improvement are generalized. The problems of transforming the state governance and reforming local self-government have been clarified. The main ways related to the modernization of state governance at the time are highlighted and the essence of modern state governance transformation is stated. Attention is drawn to the difficulties for the applicant in finding reviewers and opponents in Ukraine with publications in international scientific databases Scopus or in the Web of Science Collection on the relevant topic of the applicant's dissertation research, especially if it relates to social or humanitarian sciences. It was found that the main trends in the development of the state are reproduced in the reorganization of state governance in the direction of the formation and spread of a generalized and comprehensive system of public management. The inappropriateness of using the term "decentralization reform" has been proved. An explanation of the statement about the universality of the nature of the system of public management and its existence in two forms: indirect and direct is given.*

*The framework structure of building a modern model of public management is outlined. It is suggested that the elements of public administration in the system of state governance, as well as purely public administration and elements of state governance in local self-government organs contribute to the processes of combining the interests of the state and civil society. It is noted that the combination of public administration with elements of state governance in the local self-government organs is focused on the implementation of national policy of our state.*

**Key words:** Public management system, transforming state governance, reform of local self-government, e-government, e-democracy, digitalization, new model of management.

УДК 35.071.2  
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.21.5>

**Сабурова Г.Б.**

начальник відділу документування  
управлінської діяльності апарату  
Полтавська обласна державна  
адміністрація

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Складнощі одночасного трансформування системи державного управління та реформування місцевого самоврядування. Розроблення поняття «публічне управління» як відображення інтегрального системного механізму. Гармонізація інтересів держави та громадянського суспільства – важливий критерій успішного функціонування системи публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам розвитку системи публічного управління в Україні присвячено чимало праць. Серед учених, які досліджували проблеми державного управління, сутності

понять «державне управління» та «публічне управління», сучасні тенденції формування публічного управління, європейські стандарти публічного управління, побудови ефективної моделі влади, варто назвати В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Баштанника, В. Куйбіду, М. Лахижу, А. Мельник, О. Оболенського, Н. Обушну, Н. Філіпову й інших.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Не вирішеними остаточно залишаються проблеми щодо формування нової державної політики в частині децентралізованої системи управління, зокрема побудови типової сучасної моделі системи публічного управління з такими фор-

мами організації влади в органах місцевого самоврядування, які б забезпечили запобігання можливим проявам сепаратизму; умілого запровадження та використання процесів діджиталізації як запоруки успішного публічного управління; подолання внутрішніх суперечностей та суперечностей між інтересами суб'єктів і об'єктів публічного управління.

**Мета статті** – викласти основні напрями розвитку системи публічного управління, розглянути проблеми, які потребують вирішення для побудови базової цілісної моделі сучасної системи публічного управління та пов'язаного із цим проведення нової державної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Короткий загальний огляд і аналіз чималої кількості наукових публікацій із питань створення, формування та вдосконалення системи публічного управління вказує на низку тез, що слугували основними положеннями для досліджуваної проблематики. Серед них, зокрема, найчастіше трапляються такі:

1. Управління – це функція організованих систем.

2. Публічне управління – це насамперед управління людьми.

3. Поняття «публічне управління» як відображення інтегрального системного механізму.

4. Теоретико-методологічні засади формування основ публічного управління.

5. Державне управління, публічне управління та публічне адміністрування – складові частини управління.

6. У державному управлінні об'єктом є держава, у публічному адмініструванні – суспільство.

7. Співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування».

8. Трансформування державного управління в напрямі його модернізації.

9. Еволюція моделі управління в державному секторі.

10. Проблеми одночасного трансформування державного управління та реформування місцевого самоврядування.

11. Публічно-сервісна діяльність публічної адміністрації.

12. Перехід до сучасної моделі публічного управління.

Вітчизняна практика модернізації державного управління стосувалась його оптимізації шляхом удосконалення управлінської діяльності, упорядкування розподілу управлінських функцій, розвитку е-урядування, поширення участі громадськості в ухваленні управлінських рішень завдяки діяльності дорадчо-консультативних органів та впровадження деяких еле-

ментів публічного адміністрування щодо розвитку зв'язків із громадськістю на виконання законів України про доступ до публічної інформації, про звернення громадян та інформаційні запити. Нині трансформування державного управління відбувається шляхом передачі певного кола повноважень, функцій та фінансових ресурсів органам місцевого самоврядування з метою його осучаснення та вдосконалення для виконання завдань належного розвитку територій, що зумовить поширення публічного управління та сприятиме пошукам досягнення його ефективності. Крім того, державна влада має наміри щодо часткового реформування вертикалі виконавчої влади, зокрема обласних державних адміністрацій як органів президентського підпорядкування, з метою заміни їх на інститути префекта, які будуть здійснювати загальний нагляд за дотриманням законності діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Передбачається, що ця інституція буде деякою мірою відповідати еволюційному розвитку системи державного управління та, зрештою, сприятиме ефективності дії публічного управління й адміністрування. Отже, діяльність органів державного управління зазнає певних видозмін на догоду задоволенню інтересів як держави, так і прогресивного громадянського суспільства шляхом забезпечення тісного зв'язку та взаємодії між ними.

Багато вчених з державного управління говорять про необхідність оновлення системи публічного управління, зокрема через нововведення та необхідність підвищення її ефективності, незважаючи на той факт, що навіть натеper немає одностайної думки серед науковців щодо загальноприйнятого трактування суті понять «публічне управління» та «публічне адміністрування». Розмаїття думок та позицій із цієї проблематики свідчить про широту поглядів науковців, а також про порівняну новизну цих понять, розуміння їхньої ролі і призначення в сучасній практиці управління. Зовсім недавно наукова спільнота цікавилась проблемами державного управління, порівняно недавно з'явилась така галузь науки, як «публічне управління й адміністрування», виникли кафедри публічного управління й адміністрування, на яких викладацьку та наукову діяльність ведуть кандидати та доктори наук саме з державного управління, створені аспірантури з підготовки фахівців за спеціальністю 281 «Публічне управління і адміністрування», які забезпечують виконання освітньо-наукової програми аспірантів, до речі, науковими керівниками яких виступають загалом доктори наук саме з державного управ-

ління. У цьому зв'язку хотілось би звернути увагу на той факт, що в Україні досить нелегко знайти опонентів та рецензентів із публікаціями в міжнародних наукових базах Scopus або в Web of Science Collection саме за відповідною темою дисертаційного дослідження здобувача, особливо якщо вона стосується суспільних або гуманітарних наук, а це є вимогою наказу Міністерства освіти і науки України, і тоді стає зрозумілим, що створює певні перешкоди на шляху здобувача до захисту дисертації на присудження наукового ступеня PhD.

Чітке усвідомлення суті положення, що публічне управління – це насамперед управління людьми, викристалізувалось теж порівняно недавно. Воно прийшло разом зі сприйняттям трансформаційних процесів у суспільно-політичних відносинах в Україні, з розвитком демократії та свідомості прогресивної частини громадянського суспільства. Наукова думка вчасно реагувала на всі ці новації та зміни чималою кількістю наукових праць вітчизняних учених, які досліджували вказану проблематику, поряд з урахуванням закордонного досвіду з публічного управління, але з поправками на особливості політичного режиму та сучасного стану організації державної влади в Україні.

Теоретико-методологічні засади формування публічного управління й адміністрування є дещо співзвучними з тими, що має державне управління. Це, а також децентралізація державної влади, схиляє нас до думки, що управлінську діяльність держави можна сприймати за витоки сьогоденного публічного управління як нового тренду управління суспільством, який відповідає викликам та вимогам сучасного стану суспільно-політичної системи України, до того ж наукова спільнота сьогодення вважає систему публічного управління такою, що своєю дією охоплює як державне управління разом із публічним адмініструванням, так і місцеве самоврядування, здатна задовольняти потреби прогресивного розвитку суспільства. Тобто основні тенденції розвитку держави відтворюються в реорганізації державного управління в напрямі становлення та поширення узагальнювальної системи публічного управління.

Трансформування системи органів державної влади пов'язують з побудовою нової моделі управління, яка повинна базуватись на принципах деконцентрації, субсидіарності та децентралізації з урахуванням наявного розподілу влади в Україні на законодавчу, виконавчу та судову. Ця нова модель передусім повинна забезпечити відповідність тим правовим формам публічного управління, які зумов-

лять її ефективність. Саме поєднання адекватних методів управління з належними формами управлінської діяльності буде сприяти досягненню очікуваної результативності публічного управління.

До речі, ми не погоджуємося із поширеним уживанням терміна «реформа децентралізації», принаймні в науковій літературі, і вважаємо, що в такому вигляді він не має права на існування, бо його зміст суперечить дійсності. У даному словосполученні базовим, основним є слово «децентралізація». Уживанням його ми стверджуємо, що децентралізація як така вже відбулася, а ми ще й реформуємо її, тобто докорінно змінюємо. На підставі цього пояснення вважаємо недоречним застосовувати термін «реформа децентралізації»; більш правильним було б використання словосполучення «реформа (чогось) щодо або в напрямі децентралізації».

Під час розгляду питання теорії та практики публічного управління й адміністрування неможливо обійтися без викладу свого бачення понять «державне управління» і «публічне управління». Серед численних дефініцій державного управління найближчі нам погляди В. Авер'янова, який під державним управлінням розуміє діяльність особливого роду, зміст якої полягає у дотриманні правових актів шляхом різних форм організаційного впливу на суспільні процеси та явища [1].

Щодо сутності поняття «публічне управління», А. Мельник і О. Оболенський визначили його як поєднання двох складових частин: державного управління, де суб'єктом є органи державної влади, та громадського (суспільного) управління, де суб'єктом є громадські інституції. Отже, у публічному управлінні громадянське суспільство, різні самоврядні структури й органи державної влади водночас є як суб'єктами, так і об'єктами [2]. Публічне управління – це управління, у якому бере участь народ, бо згідно з Конституцією України джерелом публічної влади є народ, хоча, якщо судити з вищезазначеного, народ цією владою не володіє, лише бере деяку участь у ній [3].

Наукові публікації стверджують, що адміністрування є прерогативою виконавчих органів влади. Адміністрування як один з елементів системи державного управління реалізується шляхом надання окремих адміністративних послуг, окрім виконавчих органів загальної компетенції, ще й такими структурами, як імміграційна, податкова служба та центри надання адміністративних послуг.

Універсальність характеру та всеохоплюючий обсяг управлінської діяльності системи публічного управління вбачається в поєд-

нанні управлінської діяльності всіх гілок влади в Україні з управлінською діяльністю органів представницької влади, недержавних інституцій, громадських організацій та бізнесових структур.

Процес публічного управління в нашому розумінні має такий вигляд:

- опосередковане публічне управління, до якого належить діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів, тобто суто державне управління, але з елементами публічного адміністрування; судова гілка влади з елементами публічного адміністрування та суто публічне адміністрування;

- безпосереднє публічне управління, яке охоплює діяльність законодавчої гілки влади, діяльність органів місцевого самоврядування з елементами державного управління та діяльність громадських і недержавних організацій, установ та бізнес-структур.

Ми вважаємо, що саме елементи публічного адміністрування в системі державного управління, як і суто публічне адміністрування й елементи державного управління в органах місцевого самоврядування, сприяють забезпеченню процесів поєднання інтересів держави та громадянського суспільства, що загалом становить зміст системи публічного управління. Крім того, ми схильні думати, що поєднання самого державного управління з елементами державного управління в органах місцевого самоврядування має сприяти проведенню загальнонаціональної політики держави.

Ми поділяємо погляди В. Бакуменка та С. Попова в частині того, що сучасні тенденції системи публічного управління базуються на певному етапі інноваційного розвитку суспільства та допомагають формуванню завдань для нової політики державного управління [4].

Наслідком здійснення державно-управлінських нововведень та розвитку демократичних засад громадянського суспільства в напрямі відповідності європейським цінностям було оновлення самої системи публічного управління й адміністрування. Постала нагальна потреба у визначенні стратегічного курсу щодо її розвитку та пов'язаних із цим завдань, що й було покладено в основу нової політики державного управління.

Розвитку нових поглядів на публічне управління й адміністрування сприяли також тенденції, які з'явилися в новій політиці державного управління, що виявилось у просуванні адміністративно-територіальних реформ та розвитку органів місцевого самоврядування у плані розширення їхніх повноважень. Безумовно, це було відповіддю на

вимоги часу. Було створено чималу кількість об'єднаних територіальних громад; із часом органам місцевого самоврядування були передані не тільки деякі повноваження та функції, але й чималі фінансові ресурси для вирішення життєво важливих для регіонів проблем, що насамперед стосувались освіти й охорони здоров'я.

Державна політика України останнім часом зазнала також значних змін у плані гармонізації національного законодавства з європейським, відбувалась подальша модернізація наявної системи державного управління та місцевого самоврядування. На думку Ю. Шарова й І. Чикаренко, останнім часом сфера публічного управління підпорядковується менеджеріальній парадигмі, про що свідчить орієнтація на користувача, на результативність управлінської діяльності та тенденцію сприйняття державних службовців як ефективних менеджерів. Тобто управлінська діяльність публічної сфери переймає підходи та методи, притаманні менеджменту. Учені зазначають, що більшість розвинених країн застосовують методи недержавного сектора управління, методи, які спрямовані на передачу окремих повноважень із вищого рівня на місцевий, просувають водночас процеси взаємодії та взаємозв'язку з органами місцевого самоврядування [5].

Проблемною зоною системи публічного управління вважається розроблення адекватної моделі адміністративно-територіальної організації влади, що буде тісно пов'язаною з новими функціями та компетентностями органів місцевого самоврядування, яким будуть підпорядковані об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) через необхідність органічного поєднання інтересів держави і громадянського суспільства. Саме в цьому плані вчені вказують на створення ОТГ відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування [6]. У цьому зв'язку ми звертаємо увагу на пошук необхідного балансу в застосуванні переваг як централізованого, так і децентралізованого управління, бо відмежування їхніх взаємних недоліків дещо сприяло б надійності та дієвості механізму функціонування системи публічного управління, тобто побудові досконалої моделі влади, яка мала би забезпечити стабільний соціально-економічний та культурний розвиток територій.

Завдання створення нової моделі вітчизняного публічного управління є очевидним, оскільки наявна не відповідає сучасним викликам і тенденціям розвитку. Вітчизняна практика використовувала окремі елементи апробованих у світі моделей, що дало змогу

дійти висновку про необхідність поєднання елементів моделей належного врядування, нового публічного менеджменту, багаторівневого врядування тощо. Тобто участь суспільства та його організацій у процесах розроблення та реалізації публічно-управлінських рішень є очевидною. Натепер основними формами такої участі є публічне обговорення політико-управлінських рішень, моніторинг політики, громадський контроль. Проте їх застосування не відзначається ефективністю через відсутність узгодження інтересів різних суспільних груп.

Під час дослідження питань трансформування системи державного управління та реформування місцевого самоврядування знаходимо серед чинників соціально-економічного розвитку самоврядної системи посилення на формування конкурентного середовища, запровадження загальноприйнятих стандартів, що повинні базуватись на принципах субсидіарності, справедливості, прозорості тощо. Водночас В. Куйбіда вказує на необхідність дотримання розмежувань повноважень поряд із забезпеченням принципу компліментарності в системі публічного управління [7].

Реструктуризація системи публічного управління пов'язується з переорієнтацією на нову систему пріоритетів, в основі яких лежить демократизація суспільного життя. У цьому плані неабиякі перспективи мають процеси діджиталізації, хоча нині вчені пов'язують їхні проблеми з технологічним відставанням України та деякою недосконалістю сучасної системи публічного управління. М. Лахижа сприймає е-демократію й е-урядування як показники новітньої тенденції, що потребує суттєвих змін у публічному управлінні та має стати своєрідною запорукою успішного розвитку України [8].

У нашому розумінні тільки тісна кооперація сучасної теорії та практики надасть можливість створення й узгодження нової державної політики щодо конкретних шляхів побудови досконалої моделі системи публічного управління, яка повною мірою відповідатиме світоглядним цінностям нашого суспільства та заявленому стратегічному курсу нашої держави.

**Висновки.** Уважаємо, що основною вимогою до нової базової моделі системи публічного управління є забезпечення дотримання принципу системності та координації вчинення тих чи інших дій та заходів, оскільки їх відсутність або нехтування призводить до проявів хаотичності, непослідовності або навіть передчасності, що порушує цілісність, стабільність та очікувану результативність функціонування системи публічного управління й адміністрування, тобто до того, що ми спостерігаємо саме сьогодні. Невирішеною проблемою залишається пошук вдалих форм організації влади в органах місцевого самоврядування з метою досягнення бажаного врівноваження компетенцій та повноважень, які б запобігали можливим проявам сепаратизму та відповідали завданням загальнонаціональних інтересів держави.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Державне управління: теорія і практика / В. Авер'янов та ін. Київ : Юрінком-Інтер, 1998. 431 с. С. 421–424.
2. Державне управління : навчальний посібник / А. Мельник та ін. Київ : Знання-Прес, 2003. 336 с.
3. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування / О. Михайловська та ін. *Університетські наукові записки*. 2016. № 58. С. 241–253.
4. Бакуменко В., Попов С. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць. 2015. Вип. 43. № 1. С. 21–27.
5. Шаров Ю., Чикаренко І. Європейські стандарти публічного управління : проєкція на муніципальний рівень. ДРІДУ ; НАДУ, 2010, № 2. С. 295–304.
6. Гацуля О, Баштанник В. Теоретико-методологічні засади формування основ публічного управління в умовах трансформаційних процесів. *Матеріали Науково-практичної конференції*. Львів, 2019. С. 27–30.
7. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наукова доповідь / авт. кол. ; за заг. ред. В. Куйбіди. Київ : НАДУ, 2018. 180 с.
8. Лахижа М. Діджиталізація в Україні : поняття, проблеми, перспективи та завдання публічного управління. *МАУП. Науковий вісник : державне управління*. 2020. Т. 2. № 4. С. 202–210.