

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.2.32>**Н. С. Сидоренко**

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри управління та адміністрування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0003-4622-2779>

НОВІТНІ ПІДХОДИ ДО СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена осмисленню трансформації феномена публічної служби у соціально-політичних процесах останніх десятиліть. Процес трансформації публічної служби розглядається як динамічний цілісний комплекс, сукупність взаємозалежних та взаємодіючих між собою елементів, що утворюють єдине ціле. Ґрунтуючись на системному підході, досліджено зміст даного процесу, що виявляють вектор його розвитку. Аналізуючи трансформацію публічної служби в руслі моделі New Public Management, констатовано складання сервісно-менеджеріальної системи, що орієнтує публічного службовця на надання послуг, що ставить в основу результат його діяльності, що вимірюється в категоріях ринкової ефективності, і сприяє делегуванню функцій публічної служби від державних службовців акторам з недержавних секторів. Запропоновано механізм удосконалення традиційного державного управління, що враховує зростання ролі громадськості як головного фактора сталого розвитку соціально-економічних систем. Виявлено проблеми зростаючої індивідуалізації під час реалізації органами публічного управління своїх функцій, а також шляхи підвищення якості надання державних послуг. Запропоновано впровадження нових інструментів управління в умовах модернізації з метою формування національної системи публічного управління. Предметом дослідження є процес становлення нової системи публічного управління України у сучасних умовах. Актуальність проблеми полягає у невідповідності систем державного управління запитам населення, а також викликам і загрозам функціонування систем публічного управління в цілому, викликаним відповідними зрушеннями в соціальних, економічних, екологічних, культурних та інших сферах життєдіяльності суспільств обумовлена гострою необхідністю модернізації системи публічного управління з метою збереження цілісності суспільства, стабілізації процесу її розвитку, й навіть підвищення ефективності функціонування систем публічного управління. Розглянуто питання актуальності взаємодії держави та суспільства як гарантії процесів демократизації в Україні.

Ключові слова: демократія, діалог, інформування, консультування, залучення громадськості, громадська ініціатива.

Постановка проблеми. Одним із ключових аспектів становлення незалежності України та процесів демократизації українського суспільства є посилення участі громадян у сфері публічного управління. І це не випадково. Сьогодні питання співпраці влади та громадськості, а також залучення громадськості до формування державної та місцевої політики у сферах, за які відповідають органи влади, є актуальними, як ніколи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем удоскона-

лення публічного управління приділено увагу в працях: О. Амосов, В. Бакуменко, В. Баштанник, О.Валевський, Р. Грицяк, В. Дзюндзюк, Ю. Кальниш, І. Коліушко, О. Линдюк, В. Мартиненко, А. Рачинський, І. Розпутенко, В. Солових, Ю. Сурмін, Ю. Шаров та ін.

Мета статті. Дати характеристику сучасному стану публічного управління в Україні та розглянути можливі шляхи вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. На різних рівнях управління у країнах

із розвиненими демократичними традиціями, відбувається перехід від представницької демократії до демократії участі. Для України ця практика є досить новою і надзвичайно перспективною. Так, перетворення, що здійснюються в Україні, пов'язані з реформами децентралізації, вимагають перегляду підходів до планування розвитку територіальних громад, визначення пріоритетів розвитку територій з використанням власного потенціалу в прийнятті рішень за участю в цих процесах населення.

Дискусія про те, як взаємодіють між собою держава та громадянське суспільство триває до цього часу. В ході цієї дискусії важливим є те, що має фундаментальне значення як для теорії, так і для практики управління, зокрема в розвинених демократичних державах: місце публічної служби у механізмі управління державою [1, с.49].

Варто зауважити, що падіння державного авторитету, зростання недовіри населення до державних методів і способів вирішення труднощів пересічних громадян стають іманентною характеристикою систем громадського управління багатьох сучасних країн [2]. Частково цей процес викликаний соціальними змінами, породженими впливом досягнень науково-технічної революції ХХ століття, глобалізацією, трансформацією національних економік у світову. Ці чинники сприяли усуненням пріоритетів на рівні культури населення та методах його спілкування, значно підвищили планку вимог населення до діяльності органів публічного управління.

Використання урядами країн адміністративних ієрархічно-бюрократичних методів управління, стало істотно відставати від потреби своєчасно та ефективно реагувати на соціальні, економічні, екологічні, культурні та інші проблеми, що виникають у життєдіяльності суспільства.

Реакція запізнення виявилася в ізоляваності апарату управління від безлічі актуальних проблем громадян, забюрократизованості спілкування з населенням, інертністю у реагуванні на соціальні потреби, невиправданою витратністю діяльності та невідповідності якості вико-

нуваних функцій та послуг запитам громадян. Усе це актуалізувало потребу модернізації систем управління на якісно нових науково обґрунтованих концепціях. Криза довіри до сучасної системи публічного управління, стала однією з причин виникнення запиту на нову модель [3, с. 139].

Одним із найважливіших напрямів наукової думки стала необхідність формулювання пріоритетів і принципів концепції інтегрованого громадського управління в умовах реальності, що швидко змінюється. На думку А. Правдюк, причинами кризи довіри населення до національних систем громадського управління є:

- а) підвищення рівня політичної культури та свідомості населення;
- б) невідповідність сформованих інститутів та методів громадського управління поточним запитам реального часу;
- в) збільшення амбіцій бюрократизму державних органів [4].

Можна доповнити цей перелік і думкою С. Шевченко та Н. Сидоренко, що «небезпека політичної корупції в системі державного управління зумовлюється тим, що вона стає невід'ємним елементом функціонування держави, призводить до втрати довіри населення до влади, віри в здатність держави захистити його права і свободи» [2, с.102].

Загалом, сутність публічного управління полягає у можливості органів публічної влади конвертувати інтереси груп суспільства на політичні рішення та успішно їх здійснювати. При цьому концепції артикуляції та реалізації запитів суспільства органами публічної влади мають значні відмінності у змісті, зумовлені історичною епохою, типом суспільства та економіки, культурними цінностями та традиціями, очікуваннями населення, що визначає несхожість у підходах та інтерпретаціях публічного управління.

Сучасне постіндустріальне суспільство характеризується різноманітністю та швидкою зміною потреб населення, їх наростаючою індивідуалізацією. Задовольнити такі швидкоплинні запити можуть лише моделі публічного управління, які поєднують здатність реагування державного апарату і чітке стратегічне планування.

Концептуальне осмислення можливості подібного синтезу представлено у безлічі нових концепцій публічного управління. Важливе місце у цій низці теорій займають концепції «нового державного менеджменту» (New Public Management), «електронного уряду» (Digital Government), «мережевого управління» (Network model of Government), «антикризового державного менеджменту» (Anti – crisis Public Administration), «хорошого уряду» (Good Governance – якісне управління), «відкритого уряду» (Open Government Partnership) та ін.

Накопичений досвід застосування зазначених моделей державного управління показує, що кожна з них має переваги та хороші результати у вирішенні лише специфічного спектру завдань, при цьому маючи об'єктивну межу свого застосування. Тому практичне значення має методологія вибору тієї чи іншої моделі для вбудовування її в механізм управління державою, що діє.

На думку І. Безени, ефективна модель громадського управління має відповідати базовим вимогам:

- 1) допомагати оцінювати результати та будувати плани на майбутнє;
- 2) створювати можливість використання порівняльного стратегічного аналізу з урахуванням одержаного ефекту;
- 3) враховувати особливості ритму, напрями та циклічно-хвильовий характер розвитку суспільства [5, с. 12].

Необхідність застосування New Public Management (далі – NPM) – моделі «нового публічного менеджменту» була викликана зростанням вимог громадян до якості наданих публічних послуг, а також ефективності прийняття управлінських рішень виконавчими органами влади та державної політики.

У зв'язку з цим актуальними стали використання управлінських технологій приватного сектору в державному секторі та відповідного публічно-правового регулювання. Критеріями функціонування NPM-моделі мають бути максимізація якості та обсягу виконуваних державних функцій та послуг при мінімізації бюджетних коштів. При цьому від моделі NPM вимагається побудова у ній системи

довіри між владою, бізнесом та громадянами за правилами свободи громадського вибору.

Провідними принципами NPM моделі повинні виступати: розвиток недержавного сектора, держава виступає у ролі гаранта, громадського аудитора, поручителя та замовника послуг, управління державними організаціями за реальними результатами, а не «освоєними» бюджетами.

Основні компоненти NPM-моделі у публічному управлінні:

1. Використання інструментів програмно-цільового планування, кінцево-орієнтоване бюджетування, ефективне державно-приватне партнерство, конструктивний діалог громадян і влади;
2. Орієнтування за критеріями легітимного лобювання, високої якості діяльності бюрократичних структур, поступове зниження витрат утримання державних службовців, високий рівень підконтрольності;
3. Застосування управлінських технологій, що успішно використовуються у приватному секторі [6, с. 33].

Прогнозовані переваги NPM-моделі:

- 1) пріоритет цілей та завдань над бюрократичними правилами;
- 2) створення умов на державній службі для реалізації ініціативи та самостійності;
- 3) застосування сучасних технологій управління кадрами та інформацією, зниження витрат на утримання адміністрації;
- 4) зниження вартості якісних громадських послуг, перетворення апарату на ефективно-функціонуючий громадський орган;
- 5) застосування контрактних відносин та тендерних процедур у державному секторі;
- 6) переклад надлишкових державних функцій приватному сектору за допомогою аутсорсингу;
- 7) вибудовування системи оплати праці з урахуванням меритократичних цінностей.

Як і будь-який інструмент, NPM-модель не позбавлена недоліків та має обмеження у своєму застосуванні [7]. В умовах посилення турбулентності зовнішнього і внутрішнього середовища, наростання загроз, що раптово та деструктивно діють на окремі сфери життєдіяльності суспільства, для своєчасного та ефективного

реагування на їх негативні ефекти, поряд зі стабільно діючими базовими елементами механізму державного управління об'єктивно потрібна наявність у механізмі публічної моделі «антикризового державного менеджменту» (АРА). Оскільки джерелом загроз здебільшого не є тотальні, а специфічні галузі життєдіяльності суспільства, то застосування АРА-моделі фокусується в тій частині загального механізму державного управління, яка безпосередньо стосується нагальних питань, наприклад, економіки, екології, демографії, міграційних процесів, конституційно-правового простору, політичної системи, фінансово-банківського сектора, бюджетного федералізму, державного аудиту.

Пріоритетні напрямки АРА-моделі: діагностика та аналіз проблемної ситуації, оцінка можливостей її розвитку за сценарієм «кольорової революції»; аналіз та типізація кризи, джерела її виникнення; створення управлінської моделі, яка може визначити причини виникнення застійної і потім кризової ситуації; розробка антикризової політики з урахуванням націленості на динамічний посткризовий розвиток; відстеження небезпечних кризових зон; визначення гальмівних факторів та пріоритетів підтримки з боку держави; зниження рівня бюрократизації та боротьба з корупцією у громадських відносинах; PR-супровід розроблених заходів проти кризи [8, с. 28].

Серед нових моделей публічного управління достатнє визнання заслужила модель «хорошого уряду» (GG – якісне управління). Вона була включена в 2009 р. як документ ООН «What is Good Governance?», а її виникнення наприкінці 90-х рр. XX ст. викликано необхідністю усунення недоліків менеджерського підходу NPM-моделі.

У «Good Governance» – моделі поняття «правління» інтерпретується як процес прийняття рішень та процесу відстеження того, які рішення реалізуються чи не реалізуються [9, с. 364].

Згідно з чинним документом ООН, GG – модель повинна в механізмі публічного управління забезпечити реалізацію наступних 8 принципів: громадянська участь, верховенство закону, транспа-

рентність, оперативність реагування, справедливість, ефективність, підзвітність, стратегічна перспектива.

На офіційному рівні успішним прикладом реалізації GG-моделі визнано Японію. Проте, на думку експертів, можливості широкого застосування такої моделі обмежені вимогою наявності у країні розвинутої культури політичної участі [9, с.365].

Під впливом широкомасштабного впровадження у практику державного управління сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІТК) було сформовано концептуальну модель, що обґрунтовує їх застосування – «електронний уряд» (DG: e-governance). Відмінними рисами DG – моделі є те, що вона включає такі концепти, як співпраця, участь, координація суспільства за допомогою ІКТ [10, с. 50].

Для забезпечення успішного функціонування держави DG – модель орієнтована на ефективне, швидке та прозоре надання інформації як громадянам, так і органам державної влади. Вона є новим елементом механізму залучення громадянського суспільства на систему громадського управління, ефективніше забезпечує баланс правий і обов'язків всіх учасників співробітництва, створює їм реальні можливості участі у публічному управлінні всіх рівнів у вигляді обговорення цікавих проблем у різних мережевих спільнотах, посилюючи вплив окремих груп населення на прийняття адміністративних та політичних рішень.

Мета переходу до DG-моделі полягає у покращенні якості управління на основі громадянської участі, прозорості та підзвітності. Ключовими трьома напрямками застосування DG – моделі є:

- 1) взаємовідносини між державною владою та громадянським суспільством;
- 2) функціонування державної влади всіх етапах демократії (електронної демократії);
- 3) забезпечення надання державних послуг (електронних державних послуг) [10, с. 51].

У процесі розвитку DG-моделі була створена модель «мережевого управління» (NG) (Network model of Government). Вона спрямована на формування підсистеми управління у вигляді сучасної циф-

рової інфраструктури, підтримує процеси управління суспільством. Її застосування стратегічно покликане створити умови для об'єднання творчих зусиль всього суспільства (держави, бізнесу, громадянського суспільства) на вирішення соціальних проблем [9, с. 366].

Застосування NG-моделі мережевого управління державою вимагає перебудови всієї організаційно-управлінської структури, що дозволяє оперативніше реагувати на запити громадян і найповніше відповідати їх очікуванням.

У NG – моделі держава не розглядається як незалежне ціле: її інститути розглядаються як елементи складної системи взаємодій та взаємовідносин з іншими учасниками управлінського процесу.

Критичними моментами операційного функціонування NG-моделі є:

- 1) число елементів мережі;
- 2) ступінь внутрішньої інтеграції мережі;
- 3) характер розподілу ресурсів між елементами мережі.

Недолік NG-моделей полягає в тому, що мережа є багато в чому неформальною структурою, що функціонує без певної регламентації, а це створює ризики для здійснення стабільної державної політики [9, с. 367]. Інша проблема застосування NG-моделей полягає в необхідності створення системи єдиних стандартів та загальної інформаційної політики для спільного використання та обміну інформацією її учасниками. До переваг NG – моделей Дж. Міллард відносить те, що мережеве управління означає «більше і краще» надання послуг населенню при використанні «меншої і інноваційної» інфраструктури [11].

Крім того, переваги NG – моделей полягають у можливості систематичного оновлення даних та обміну інформацією, яка може бути корисною та/або необхідною для функціонування держави та надання державних послуг громадянам, а також вирішення проблеми координації процесів, що відбуваються не лише всередині органів державної влади, але і між ними, а також при взаємодії із зовнішнім середовищем.

На наш погляд, з урахуванням сучасних ризиків і загроз, параметри нової моделі публічного управління України,

можуть бути синтезом властивостей двох моделей громадського управління: New Public Management (NPM-модель) і Good Governance (GG-модель). За наявності автентичного інституційного середовища, подібний синтез дозволить забезпечити наступне:

1) підвищити самостійність та свободи діяльності органів місцевого самоврядування за рахунок передачі їм частини державних функцій;

2) залучити до прийняття публічних рішень децентралізованих та бізнес-організацій, підвищити відкритість діяльності органів державної влади;

3) сформувати єдину організаційну культуру, знизити вертикальний контроль та підвищення кооперації в командній роботі;

4) зорієнтувати оцінювання діяльності державних структур на інтереси населення;

5) знизити витрати на утримання державного апарату та підвищить прибуток від діяльності державних організацій.

Висновки і пропозиції. Очевидно, що нова модель державного управління має бути спрямована на те, щоб органи виконавчої влади стали інтегратором громадських інтересів і очікувань, легітимізаторами моральних установок у суспільстві, мали сетецентричність поширення інформації – загальну ситуаційну проінформованість справедливого та збалансованого розподілу витрат та відповідальності. Крім того, нова модель державного управління повинна створювати виконавчій владі достатній рівень відкритості, гнучку цілеорієнтацію, здатність швидко та адекватно реагувати на мінливі запити суспільства, раптові шоки внутрішнього середовища та зовнішнього оточення держави.

Список використаної літератури:

1. Сидоренко Н. С. Особливості громадського контролю у сфері публічної служби в умовах її реформування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2016. С. 49.
2. Шевченко С. О., Сидоренко Н. С. Сутність поняття політичної корупції та її небезпеки в Україні. *Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали VIII Всеукр. міжвуз. конф. студентів та*

- молодих учених / за заг. ред. С. О. Шевченка. Д. : ДРІДУ НАДУ.2019. 101-106
3. Сидоренко Н. С. Удосконалення підходу до державного управління в сфері освіти України з урахуванням передового досвіду країн ЄС. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. 2020. № 2 (70). С. 139-143. URL: <https://er.dduvs.in.ua/handle/123456789/5396> (дата звернення 22.04.2022)
 4. Правдюк, А. Електронна демократія (краудсоринг) як елемент сучасних прав громадян. *Наукові інновації та передові технології*, 2022. С. 3 .
 5. Безена І. М. Нові механізми діяльності державного управління та інститутів громадянського суспільства в контекстах стратегій розвитку освітньої сфери регіону. *Вісник Академії митної служби України* 2021. С. 50.
 6. Лазор О.Д., Лазор О. Я., Яременко О. І.. електронна публічна адміністрація: рефлексії для роздумів. Видано за рішенням Вченої ради Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 4/271-3 від 19 березня 2021 р. с. 33.
 7. Шпіньова, Ю. Використання бізнес-технологій в державному секторі. *Молодий вчений*. 2021. С. 198-201.
 8. Бухтіарова А, Пахненко О., Белова І.. Управління фінансами, орієнтоване на результат, як підхід до синергії інструментів державної політики. *Економіка та суспільство*, 2021, С. 28.
 9. Бережний Я. В. Виклики для управління у соціальній сфері України. *Соціально-трудова сфера в координатах нової економіки та глобальної соціоекономічної реальності: виклики, шляхи розвитку: зб. тез доповідей учасників Міжнар. наук.-практ. конф.*; 11–12 лист. 2020 р. К.: КНЕУ, 2021. 364 с.
 10. Ключко, О. В.; Федорець, В. М.; Ключко, В. І. Цифрове імітаційне моделювання екологічної свідомості студентів на основі аналізу ризиків прояву екофобних тенденцій. 2021. С. 50.
 11. Millard J.. E-Public services in Europe past, present and future Research findings and new challenges. 2007. 56 p. URL: <http://cordis.europa.eu/pub/ist/docs/epublic-services.pdf>. (дата звернення 22.04.2022)

Sydorenko N. New approaches to the essence and content of public administration

The article is devoted to understanding the transformation of the phenomenon of public service in the socio-political processes of recent decades. The process of transformation of the phenomenon of public service is considered as a dynamic whole complex, a set of interdependent and interacting elements that form a single whole. Based on a systemic approach, the content of this process was investigated, revealing the vector of its development. Analyzing the transformation of the phenomenon of public service in line with the New Public Management model, it was established that a service-managerial system was developed that orients a public servant to the provision of services, that sets as a basis the result of his activity, which is measured in the categories of market efficiency, and contributes to the delegation of public service functions from state employees to actors from non-state sectors. A mechanism for improving traditional public administration is proposed, which takes into account the growing role of the public as the main factor in the sustainable development of socio-economic systems. The problems of growing individualization during the implementation of public management bodies of their functions, as well as ways to improve the quality of public services were identified. It is proposed to introduce new management tools in the context of modernization with the aim of forming a national system of public management. The subject of the study is the process of formation of a new system of public administration of Ukraine in modern conditions. The relevance of the problem lies in the inconsistency of public administration systems with the demands of the population, as well as challenges and threats to the functioning of public administration systems as a whole, caused by the corresponding shifts in social, economic, ecological, cultural and other spheres of the life of societies due to the urgent need to modernize the public administration system in order to preserve its integrity society, stabilizing the process of its development, and even increasing the effectiveness of the functioning of public administration systems. The issue of the relevance of the interaction between the state and society as a guarantee of the irreversibility of democratization processes in Ukraine is considered.

Key words: democracy, dialogue, informing, consulting, public involvement, public initiative.