

УДК 35.001.891

DOI <https://doi.org/10.32782/2786-5681-2023-4.15>

Віталій КУЧМЕНКО

кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри психології та соціального забезпечення, Державний університет «Житомирська політехніка»

vitaliy.kuchmenko1981@gmail.com

ORCID: 0000-0003-3822-3528

Максим ШЛЯХОВ

магістрант спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» факультету національної безпеки, права та міжнародних відносин, Державний університет «Житомирська політехніка»

ORCID: 0009-0003-8161-7239

ОГЛЯД ОСОБЛИВОСТЕЙ СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглянуто практичний рух України до втілення ідеалів демократії та правової держави, який зумовлює надзвичайну важливість та підвищену актуальність проблем, що пов'язані як зі становленням та реформуванням системи публічного управління в Україні в цілому, так і змінами на окремих рівнях виконавчої влади.

Виклики сучасності та суспільні перетворення в Україні вимагають поглиблення та інтенсифікації процесів трансформації публічного управління в Україні на основі принципів демократичності, транспарентності, підзвітності на підконтрольності системи публічного управління громадянському суспільству. Враховуючи повномасштабне вторгнення країни-агресора перед публічним управлінням виникає маса нових завдань, які потребують нестандартних рішень. Саме тому трансформаційні процеси публічного управління ми можемо прослідкувати завдяки тенденціям та напрямкам змін, які максимально наближені до європейської системи публічного управління, децентралізації влади, запровадження принципів демократичного врядування та нового публічного управління. Недостатня розробленість, низька дієвість механізмів регіональної політики сталого розвитку територій загострюють проблеми як соціально-економічного, так і екологічного розвитку.

Головний акцент сучасного державотворення зосереджений на підтримці ефективної системи публічного управління держави, яка б сприяла становленню України як правової європейської держави з високим рівнем життя населення, демократії, політичної та соціальної стабільності, розроблення оптимального механізму функціонування органів публічної влади, що ґрунтується на відповідності сучасним умовам розвитку ринкової економіки, демократичним перетворенням у суспільстві та взаємодії з громадськістю. Однак ще й досі не вирішеними остаточно залишаються проблеми щодо формування нової державної політики в частині децентралізованої системи управління. Отже, складнощі, які притаманні одночасному трансформуванню системи публічного управління та реформування місцевого самоврядування потребують уточнення, а гармонізація державних інтересів з інтересами громадянського суспільства є важливим критерієм успішного функціонування системи публічного управління в Україні, що й викладено в статті.

Ключові слова: держава, управління, державне управління, публічне управління, публічне адміністрування, демократія.

Vitaly KUCHMENKO

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Psychology and Social Welfare, Zhytomyr Polytechnic State University

vitaliy.kuchmenko1981@gmail.com

ORCID: 0000-0003-3822-3528

Maksym SHLYAKHOV

Master's Student of specialty 281 "Public Management and Administration" of the Faculty of National Security, Law and International Relations, Zhytomyr Polytechnic State University

ORCID: 0009-0003-8161-7239

OVERVIEW OF THE FEATURES OF MODERN PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT IN UKRAINE

Abstract. *The article examines the practical movement of Ukraine towards the realization of the ideals of democracy and the rule of law, which determines the extreme importance and increased relevance of problems related to the formation and reform of the public administration system in Ukraine as a whole, as well as changes at individual levels of executive power.*

Modern challenges and social transformations in Ukraine require the deepening and intensification of the processes of transformation of public administration in Ukraine based on the principles of democracy, transparency, accountability, and the controllability of the public administration system to civil society. Given the full-scale invasion of public administration, a lot of new tasks arise that require non-standard solutions. That is why we can follow the transformational processes of public administration thanks to the trends and directions of changes that are as close as possible to the European system of public administration, decentralization of power, introduction of the principles of democratic governance and new public administration. The main emphasis of modern state-building is focused on supporting an effective system of public administration of the state, which would contribute to the establishment of Ukraine as a legal European state with a high standard of living of the population, democracy, political and social stability, the development of an optimal mechanism for the functioning of public authorities, which is based on compliance with modern conditions of development market economy, democratic transformation in society and interaction with the public.

However, the problems regarding the formation of a new state policy in the part of the decentralized management system still remain unresolved. Therefore, the complexities inherent in the simultaneous transformation of the public administration system and the reform of local self-government need to be clarified, and the harmonization of state interests with the interests of civil society is an important criterion for the successful functioning of the public administration system in Ukraine, which is outlined in the article.

Key words: *state, management, public administration, public administration, public administration, democracy.*

Постановка проблеми. В умовах повномасштабного вторгнення розвиток українського публічного управління зазнає нових викликів. Досить важливо, щоб на шляху до побудови розвинутої правової держави, збереження її територіальної цілісності та незалежності було зумовлене дотримання верховенства права, всебічного та повного забезпечення державою прав і свобод людини та громадянина, які неможливі без ефективного, організованого та професійного функціонування інституту державної служби, яким практично забезпечується виконання функцій держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням тенденції розвитку та ефективного публічного управління в складних умовах присвятили праці багато українських учених, а саме: Т. Барановська [9], Д. Грицишен [5], А. Дикий [3], І. Драган [5], В. Дзюндзюк [2], І. Луциків [6], К. Наумчук [3], Р. Олексенко [8],

Т. Тростенюк [3], С. Свірко [9] та інші. Внаслідок доробку цих учених наука державного управління має у своєму розпорядженні значний масив теоретичних і практичних розробок із питань публічного управління у сфері державної служби, втім, обрана тема не є розкритою в повній мірі.

Мета статті – розглянути особливості сучасних тенденцій розвитку публічного управління в Україні та визначити проблеми, які потребують першочергового вирішення.

Виклад основного матеріалу. Одним із найважливіших факторів збереження певної стабільності чи спрямованості економічного розвитку на справедливість і скорочення бідності є інституційні перетворення. Вони пов'язані не лише з формуванням ринкових інститутів, а й з адекватним інституційним розвитком публічної політики та управління. Сучасна держава є складною організаційною структурою,

ефективність діяльності якої багато в чому визначається ефективністю системи управління. Оптимальне функціонування публічних органів у країні напругу залежить від модернізації системи публічного управління відповідно до світових тенденцій розвитку. Процес становлення та розвитку держави перебуває під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів, публічне управління не є винятком. Тенденції та зміни в суспільстві безпосередньо впливають на процес публічного управління, його якість та ефективність. Аналізуючи існуючі публікації, що стосуються обраної тематики, стає очевидним, що формування та вдосконалення системи публічного управління країни потребує розуміння ключових термінів, які охоплює обрана тема. Зокрема, найчастіше це характерно для:

- управління, яке є основною функцією будь-яких організованих систем;
- публічного управління, яке стосується безпосереднього управління людьми.

Очевидно, що поєднання цих термінів сприяє усвідомленню тому, що ефективність публічного управління повинна базуватись на ефективному управлінні державною сферою завдяки злагодженій роботі всіх функцій та ефективному використанню людського капіталу. Відкритість (публічність) системи державного управління потрібно розглядати як якісну властивість демократичного конституційного ладу та один із критеріїв ефективності цієї системи, маючи на увазі, що публічний характер державної влади є однією з концептуальних ознак інституту держави.

Багато вчених із 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».

Під час розгляду питання теорії та практики публічного управління та адміністрування неможливо обійтися без викладу свого бачення понять «державне управління» та «публічне управління». Серед численних дефініцій державного управління найближчі нам погляди В. Авер'янова, який під державним управлінням розуміє діяльність особливого роду, зміст

якої полягає в дотриманні правових актів шляхом різних форм організаційного впливу на суспільні процеси та явища.

Дослідження практик модернізації державного управління більшою мірою стосувались 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 елементів публічного адміністрування щодо розвитку зв'язків із громадськістю на виконання законів України про доступ до публічної інформації, звернення громадян та інформаційні запити. Якщо говорити про зміни, що відбуваються на сучасному етапі державотворення, система публічного управління має багатоаспектний, багатоплановий характер. Причинами більшості змін виступають загальноосвітні, глобальні зміни, зміни в економічній теорії, технологіях, приватному та публічному секторах, а також зміни, що стосуються нових викликів, які виникають у результаті дій країни-агресора.

При дослідженні різних джерел досить вдало було зазначено, що 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 [7]. Слід виокремити 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 [1].

Враховуючи стрімкі зміни, існують певні тенденції, які притаманні публічному управлінню, які умовно можна об'єднати за виділеними складовими публічного управління. До основних можна віднести:

- тенденції до змін суб'єктів управлінської діяльності в публічному управлінні. Особливістю цієї тенденції є прискорення процесу демократизації влади завдяки використанню партнерських підходів у прийнятті рішень, розвитку та диверсифікованості форм і методів взаємодії з населенням. Популяризація цієї тенденції призводить до втрати одноосібної влади;
- тенденції до зміни об'єктів управління.

Особливістю є те, що така тенденція простежується в проблемах обмеженості ресурсів, що висуває на перший план перехід від використання ресурсів до їх створення, що призводить до перетворення ресурсів із засобів управління на його об'єкт. Змінюється залежність системи управління винятково від матеріально-фінансових ресурсів до підвищення її залежності від інформаційних ресурсів;

– зміну цілей публічного управління; тенденції до зміни управлінських зв'язків. Особливістю є те, що відбувається зміщення акцентів публічного управління з процесу на ефективність та кінцевий результат управлінської діяльності. Вважається, що лише висококваліфіковані працівники, які орієнтуються на підвищення свого професіоналізму за рахунок гідної оплати праці та професійного навчання, будуть зорієнтовані на надання високоякісних послуг державного значення, вони будуть зацікавлені в пошуках шляхів розвитку своєї організації та мінімізації всіх можливих корупційних проявів;

– зміну ціннісних орієнтацій у публічному управлінні. Особливістю є те, що відбувається зміна акцентів із розгляду держави та державних органів влади, як таких, що переважають, на визнання людини як основного суб'єкта публічного управління та забезпечення добробуту громадянина як основної мети публічного управління. Крім того, відбуваються значні зміни відносин між керівником і підлеглим в аспекті залучення останнього до прийняття управлінських рішень, ставлення до нього на основі принципів теорії людського капіталу;

– тенденції до зміни концепцій та теоретичних підходів до публічного управління; тенденції до європеїзації системи публічного управління. Зосереджуються на тому, що відбувається розробка теорій управління з позиції так званого «прориву», тобто стрімкого просування управлінської системи до власного відновлення та відновлення зони управління з метою подолання кризових і стагнаційних процесів, забезпечення лідерства країни;

– тенденції до використання новітніх технологій в управлінському процесі, електронного урядування. Удосконалення нормативно-правової бази щодо функціонування місцевого самоврядування та здійснення реформи децентралізації влади сприяють утворенню та ефективному

функціонуванню об'єднаних територіальних громад, як добровільних об'єднань мешканців декількох розрізаних сіл, селищ чи міст в один адміністративний центр, з метою самостійного визначення напрямків розвитку територіальної громади, формуванню та розпорядженню фінансовими коштами бюджету ОТГ, створенню центрів надання адміністративних послуг населенню та ефективного вирішення питань місцевого значення.

Проте, ми спостерігаємо, що кожна із зазначених тенденцій не є окремою, кожна повністю або частково впливає на публічне управління залежно від ситуації, що склалась. Оскільки чітко усвідомлення суті положення, що публічне управління – це, насамперед, управління людьми, викристалізувалось теж порівняно недавно, врахування його особливостей є теж достатньо важливим. Це усвідомлення прийшло разом із сприйняттям трансформаційних процесів у суспільно-політичних відносинах в Україні, розвитком демократії та свідомості прогресивної частини громадянського суспільства. Саме тому ефективний процес публічного управління повинен мати 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, органів місцевого самоврядування з елементами державного управління та діяльність громадських і недержавних організацій, установ та бізнес-структур.

Саме ці 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.

Процес децентралізації, який відбувся в нашій країні, є одним із важливих напрямів розвитку публічного управління в Україні, адже йдеться про передачу владних повноважень із центру до органів місцевого самоврядування, визначення механізму взаємодії між ними, що дозволяє краще вирішувати питання місцевого значення на рівні територіальної громади її представницькими органами. Водночас децентралізація не повинна перетворюватися на деконцентрацію влади, тобто перерозподіл повноважень у межах вертикалі виконавчої влади, її передання до місцевих органів виконавчої влади. Натомість децентралізація влади – це передача прав прийняття рішень між центральними органами влади та місцевим самоврядуванням. Саме на місцях органи влади повинні, дбаючи про інтереси відповідних територіальних громад, ефективно вирішувати питання місцевого характеру [4].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Виходячи з вищевикладеного матеріалу, вважаємо, що основною вимогою до розвитку 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 та адміністрування, тобто до того, що ми спостерігаємо саме сьогодні. Усе ж залишається необхідність змін вітчизняної системи публічного управління, що зумовлені викликами часу та глобалізаційними змінами сучасного

інформаційного суспільства, а також повномасштабним вторгненням, яке призвело до необхідності самостійно приймати рішення в критичних ситуаціях задля збереження територіальної цілісності, єдності колективу та духу. Крім цього, сучасне публічне управління повинно ґрунтуватися не лише на фіксації нових управлінських візій, а й на комплексному врахуванні досвіду функціонування системи публічного управління та здобутків зарубіжних держав, які є нашими союзниками.

Вважаємо, що подальші шляхи вдосконалення системи публічного управління в Україні повинні відбуватись на основі поетапних процесів завершення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, впровадження електронного врядування в діяльність органів публічної адміністрації, подальшого завершення конституційної реформи в частині децентралізації влади, що передбачає передачу реальних повноважень органам місцевого самоврядування, реформування системи публічного управління на основі комплексного врахування досвіду функціонування систем публічного управління в зарубіжних країнах, застосування новітніх концепцій та управлінських напрямів, врахування цивілізаційних тенденцій розвитку суспільства. Сучасне публічне управління як у теоретичному, так і практичному аспектах повинно зосереджуватись на пошуку адекватної концептуальної парадигми, яка б змогла описати нові виклики та рішення. Нові рішення публічного управління продемонстрували свої переваги у вирішенні частини кризових завдань, однак виявилися нечутливими до певних внутрішніх проблем.

ЛІТЕРАТУРА:

1. 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.
2. Дзюндзюк В.Б. Розвиток публічного управління в XXI сторіччі: тенденції та виклики. *Теорія та історія державного управління*. 2013. Вип. 1(43). С. 9–17. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/NADU/APDU/APDU-43-2013.pdf#page=9
3. Дикий А.П., Наумчук К.М., Тростенюк Т.М. Аналіз сучасних загроз інформаційній безпеці держави. *Економічний простір*. 2021. Вип. 176. С. 155–158. URL: <http://www.prostir.pdaba.dp.ua/index.php/journal/article/view/1044>
4. Загурська-Антонюк В.Ф. Сучасні тенденції децентралізації державної влади та їх реалізація в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1391>
5. Карташов Є.Г., Євдокимов В.В., Драган І.О., Дацій О.І., Грицишен Д.О., Алейнікова О.В. Державне та регіональне управління : підручник. Київ, 2019. 223 с. URL: http://umo.edu.ua/images/content/institutes/imp/struktura/kaf_upravl_proekt/material/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6_%D1%82%D0%B0_%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD_%D1%83%D0%BF%D1%80_%D0%9A%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%D1%88%D0%BE%D0%B2_%D0%90%D0%BB%D0%B5%D0%B9%D0%BD%D1%96%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0_2019.pdf

6. Луциків І.В., Сороківська О.А., Котовська І.В. Дослідження особливостей інноваційного розвитку системи публічного управління в Україні. *Економіка та управління національним господарством*. 2017. Вип. 12. С. 124–128. URL: <https://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/22759/1/19.pdf>

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

8. Олексенко Р.І., Воронкова В.Г. Інституціональне забезпечення системи публічної влади в історичному і системному контексті розвитку публічного управління та адміністрування. URL: <http://elar.tsatu.edu.ua/bitstream/123456789/12509/1/VDU13-89-104.pdf>

9. Свірко С.В., Барановська Т.В. Бюджетна безпека як об'єкт державного управління. Публічне управління та інновації : міжнародний форум (м. Львів, 20–21 травня 2021 р.). Львів : Растр 7, 2021. С. 52–56. URL: <http://195.34.206.236/bitstream/123456789/2732/1/2021.pdf#page=52>

REFERENCES:

1. Bakumenko, V., Popov, S. (2015). Paradygma innovacijnoho rozvytku suspil'stva: suchasni koncepcii reformuvannja publicznego upravlinnja [The paradigm of innovative development of society: modern concepts of reforming public administration]. *Efektivnist' derzhavnogo upravlinnja: zbirnyk naukovykh prac'*, 43(1), 21–27 [in Ukrainian].

2. Dzijundzjuk, V.B. (2013). Rozvytok publicznego upravlinnja v XXI storichchi: tendencii' ta vykyky [Development of public administration in the 21st century: trends and challenges]. *Teorija ta istorija derzhavnogo upravlinnja*, 1(43), 9–17. Retrieved from: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/NADU/APDU/APDU-43-2013.pdf#page=9 [in Ukrainian].

3. Dykyj, A.P., Naumchuk, K.M., Trosteniuk, T.M. (2021). Analiz suchasnyh zagroz informacijnij bezpeci derzhavy [Analysis of modern threats to the information security of the state]. *Ekonomichnyj prostir*, 176, 155–158. Retrieved from: <http://www.prostir.pdaba.dp.ua/index.php/journal/article/view/1044> [in Ukrainian].

4. Zagurs'ka-Antonjuk, V.F. (2019). Suchasni tendencii' decentralizacii' derzhavnoi' vlady ta i'h realizacija v Ukraїni [Modern trends of decentralization of state power and their implementation in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvytok*, 2. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1391> [in Ukrainian].

5. Kartashov, Je.G., Jevdokymov, V.V., Dragan, I.O., Dacij, O.I., Grycyszen, D.O., Alejnjkova, O.V. (2019). *Derzhavne ta regional'ne upravlinnja [State and regional administration]*. Pidruchnyk. 223 p. Retrieved from: http://umo.edu.ua/images/content/institutes/imp/struktura/kaf_upravlj_proekt/material/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6_%D1%82%D0%B0_%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD_%D1%83%D0%BF%D1%80_%D0%9A%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%D1%88%D0%BE%D0%B2_%D0%90%D0%BB%D0%B5%D0%B9%D0%BD%D1%96%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0_2019.pdf [in Ukrainian].

6. Lucykiv, I.V., Sorokiv'ska, O.A., Kotov'ska, I.V. (2017). Doslidzhennja osoblyvostej innovacijnoho rozvytku systemy publicznego upravlinnja v Ukraїni [Study of the features of the innovative development of the public administration system in Ukraine]. *Економіка та управління національним господарством*, 12, 124–128. Retrieved from: <https://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/22759/1/19.pdf> [in Ukrainian].

7. Myhajlovs'ka, O. (2016). Analiz teoretychnykh pidhodiv do vyznachennja sutnosti skladovykh definicij publicznego upravlinnja ta administruvannja [Analysis of theoretical approaches to determining the essence of the constituent definitions of public management and administration]. *Universytets'ki naukovі zapysky*, 58, 241–253 [in Ukrainian].

8. Oleksenko, R.I., Voronkova, V.G. *Instytucional'ne zabezpechennja systemy publicnoi' vlady v istorychnomu i systemnomu konteksti rozvytku publicznego upravlinnja ta administruvannja [Institutional support of the system of public power in the historical and systemic context of the development of public management and administration]*, 89–104. Retrieved from: <http://elar.tsatu.edu.ua/bitstream/123456789/12509/1/VDU13-89-104.pdf> [in Ukrainian].

9. Svirko, S.V., Baranov'ska, T.V. (2021, May 20–21). *Bjuzhethna bezpeka jak ob'jekt derzhavnogo upravlinnja [Budget security as an object of state administration]*. *Publichne upravlinnja ta innovacii': mizhnarodnyj forum*. L'viv: Rastr 7, 52–56. Retrieved from: <http://195.34.206.236/bitstream/123456789/2732/1/2021.pdf#page=52> [in Ukrainian].%D1%84%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BC%20%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%82%D0%B0%20%D1%96%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97_%D1%82%D0%B5%D0%B7%D0%B8.pdf#page=52