

УДК 342:321:316

О. Мороз

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ

**Розглянуто проблеми та чинники становлення публічного управління в Україні, а також специфіку притаманних йому управлінських зв’язків.**

**Ключові слова:** публічне управління, публічне адміністрування, управлінські зв’язки, межі публічного управління.

Будь-який управлінський процес є унікальним та неповторним, на якому б рівні він не здійснювався – корпоративному, державному, наднаціональному тощо. На цю неповторність не впливає навіть те, що парадигмальна схема процесу управління зазвичай є достатньо стабільною (хоча й може зазнавати несуттєвих змін): сприйняття владним центром імпульс-потреб суспільства (колективу) – здійснення оцінки можливостей, ресурсів, наслідків – визначення цілей – ухвалення рішення – реалізація та досягнення результатів. За цього на будь-якому з етапів суб’єкта управління можуть очікувати збої, спричинені зокрема недостовірною інформацією, неправильним її сприйняттям, некваліфікованою оцінкою, помилковими цілями, хибними управлінськими рішеннями, помилками у реалізації тощо. Наслідком таких збоїв буде неповний або, навіть, негативний результат процесу управління.

Не позбавлений особливостей і український державний управлінський процес, який відзначається як суттєвими перемогами, так і численними прорахунками. І якщо досягнення завжди мають об’єктивне спрямування, то в основі негативних особливостей зазвичай є як об’єктивні, так і суб’єктивні чинники. Беззаперечним досягненням є те, що за 20 років в Україні було побудовано життєздатну, стійку і дієву систему державного управління. Як і будь-яка система вона перебуває в динаміці, зазнаючи поступових змін під впливом як об’єктивних законів державного розвитку, так і кон’юнктури політичного моменту. Останній чинник навряд чи треба розглядати як позитивний, однак світовий досвід функціонування політичних систем засвідчує обов’язковість його присутності, що водночас не знімає завдання мінімізації впливу кон’юнктурної складової на процес функціонування та розвитку державного організму.

Історичні умови формування системи державного управління України є достатньо специфічними загалом, але стандартними для перехідних суспільств зокрема (або суспільств “в перехідних умовах, на перехідному етапі” [1]). На відміну від країн “першої хвилі демократизації”, політичні системи яких викристалізувались поступово, десятиліттями (а іноді – століттями), перед Україною постало завдання здійснення різкого переходу від тоталітарної владної системи до демократичної. Його реалізація апріорі була приречена на дії за принципом спроб та помилок. Суть завдання фактично полягала у адаптації досвіду країн сталої демократії до української реальності, що на практиці проявлялося у намаганнях вмонтувати нові владні інститути в конструкції старої владної системи, реконструюючи водночас її функціональний зміст. Абстрагуючись від процесу демократизації суспільно-політичного життя, результати якого є очевидними, наголосимо на створенні в Україні нової сталої системи виконавчої вертикалі – подальші зміни в ній

були косметичними, а сама вона цілком вкладається в загальну, хоча і дуже строкату, владну схему парламентсько-президентської моделі.

Безперечно, двадцять років – надто малий проміжок часу для того, щоби оцінювати результати державотворчих процесів за якою-небудь бальною шкалою, порівнюючи їх з результатами інших країн. В будь-якому випадку такі оцінки мають враховувати поправки на безліч об'єктивних факторів – зокрема, рівень розвитку громадянського суспільства, відсоткове “консервування” старої владної еліти, готовність цієї еліти до радикальних змін, соціально-економічні показники, геополітичні впливи, кон'юнктуру конкретного історичного моменту початку змін тощо. Очевидно, що більшість цих показників від початку створювали для України менш вигідні стартові умови у порівнянні з іншими країнами колишнього соціалістичного табору в контексті побудови ефективної системи державного управління.

Проте з часом проблема ефективності в державному управлінні усе більш виразно починає набувати не лише кількісного, але й якісного спрямування. І в цьому випадку вже не йдеться про комплекс додаткових труднощів, які Україні доводиться долати. Адже досвід європейських країн однозначно вказує на необхідність якісного перегляду самої сутності управлінського процесу на державному рівні; перегляду, який непомітно для нас відбувся в цих країнах в останні десятиліття. На зміну класичній теорії менеджменту в державному управлінні, яка реалізовувалася на практиці через публічне адміністрування (*public administration*), прийшла неокласична теорія менеджменту, яка реалізується через модель публічного управління (*public management*). Якщо публічне адміністрування відштовхується від необхідності побудови та безперервного функціонування чіткої ієрархічної владної системи, що базується на беззастережному дотриманні максимально стандартизованих правил (з корінням у моделі ідеальної бюрократії Макса Вебера), то публічне управління спрямоване на надання якісних публічних послуг із досягненням максимально можливої ефективності. Отже, в центрі уваги цього підходу перебуває вже не владна організаційна структура, а людина.

Безперечно, не треба шукати у цьому новому парадигмальному підході зайвий альтруїзм, який взагалі навряд чи притаманний державному управлінню. Причини західноєвропейської зміни самого розуміння змісту державного управління є цілком утилітарними – на першому плані як завжди стоїть мотивація ефективності. Визначаючи сутність публічного управління важко не погодитись з Ю. Шаровим, який зазначає, що “менеджмент у застосуванні до публічного управління не тільки охоплює процес “виконавського” адміністрування, а передбачає, насамперед, чітке уявлення кінцевого соціально-визначеного результату (спрямованого на задоволення суспільних потреб людей), максимально ефективну організацію дій для досягнення цілей і, головне, реальну відповідальність за отриманий результат, який у демократичному форматі контролюється громадськістю (чим і створюється конкурентне середовище для влади)” [2].

В останні роки у вітчизняних наукових колах точаться активні дискусії щодо пошуку найбільш відповідного українського аналогу поняття “*public management*”. У цьому контексті усе частіше доводиться чути про необхідність заміни поняття “державне управління” поняттям “публічне управління”, яке є більш точним відповідником зазначеного англійського варіанту. Однак, попри визнання важливості подібних лінгвістичних розвідок, зазначимо, що далеко не завжди за ними відчувається розуміння сутності цього поняття. Перехід від *public administration* до *public management* докорінно змінює базові характеристики усього управлінського процесу на державному рівні, що

пов'язано із зміною змістовного навантаження поняття “public”. Кількасотрічна історія становлення та розвитку представницької демократії накопичила достатньо фактичного матеріалу для вироблення чітких висновків щодо фундаментальних переваг та недоліків її функціонування. І найбільш значущим недоліком, безперечно, слід вважати відрив влади від свого джерела – народу. Цей відрив збільшувався протягом становлення і вкорінення в масовій свідомості представницьких інститутів аж поки не був законсервований, сягнувши максимально безпечної для влади позначки. Шанс хоча б частково змінити ситуацію з'явився лише після різкої актуалізації проблеми ефективності державної влади в умовах максимального падіння в потенційних виборців інтересу до політичних процесів та довіри до влади. Отже, основною метою переходу від публічного адміністрування до публічного управління є наближення влади до народу, що має відбуватися шляхом пробудження в останнього інтересу до державотворчого процесу, перетворення громадськості на активного суб'єкта політичних відносин, наділеного як реальними інструментами ініціювання владних проєктів, так і можливістю контролю за їх реалізацією. Оскільки цей процес пов'язаний зі змінами у людській свідомості, він апріорі не може дати швидкого результату, але це саме той випадок, коли найскладніше – почати.

Українські державотворчі реалії вказують на те, що вітчизняна управлінська система на сьогодні є неготовою до проведення адекватних європейським ініціативам змін. Вона значно більшою мірою може бути охарактеризована як система державного адміністрування, ніж система публічного управління. Такий стан речей не повинен викликати подив, адже має під собою об'єктивну основу. Дозволимо собі коротко зупинитися на декількох найбільш важливих, на нашу думку, чинниках, що вплинули на процес становлення української системи державного управління.

На відміну від багатьох постсоціалістичних країн, в Україні “на зорі незалежності” не відбулося радикальної заміни політичної еліти, що від самого початку суттєво обмежило реформаторський потенціал владної верхівки. Реформування усіх сфер суспільного життя проводилося вкрай повільно і, що найголовніше, безсистемно. Однією з причин останнього є відсутність в країні сталої партійної системи. Причому йдеться навіть не так про наявність певної кількості дієздатних політичних партій, як про відсутність яскравих ідеологічних партій, які могли б сформувати конкурентний політичний спектр. Саме політична ідеологія є тим ланцюгом, який пов'язує в єдиний комплекс усі державні кроки з реформування різних сфер суспільного життя. Українська владна еліта була й залишається позбавленою такої стартової можливості.

Неможливо не відзначити й специфіку формування нормативно-правової бази держави. Як і в будь-якій новоствореній державі вона створювалася в умовах жорсткого цейтноту. Як наслідок, одна її частина була фактично “успадкована” від радянських часів і знаходилась у процесі перманентного “залатування”, інша – ухвалювалась без належного підготовчого періоду, що не могло не позначитися на якості законодавчого продукту. Не дивно, що саме базові закони, що їх було ухвалено на початку 90-х рр., часто підлягають критиці через те, що не мають власного змісту, містять декларації або відсилають до інших нормативних актів.

Ще одним чинником, що негативно вплинув на становлення та розвиток системи державного управління в Україні, є приватизаційні процеси. Завершення епохи командної економіки неминуче характеризується періодом первинного накопичення капіталу, що супроводжується різкою криміналізацією багатьох сфер суспільного життя і політичної

зокрема. Формування первинних олігархічних угруповань в умовах нестійкої правової системи призводить до стрімкого росту лобістських структур, які пронизують усі рівні владної вертикалі та горизонталі. Зрозуміло, що цей процес не сприяє виробленню та реалізації стійких курсів державної політики, спрямованих на захист суспільних інтересів.

Вплив згаданих, а також деяких інших, чинників обумовлює специфіку системи державного управління, що склалася в Україні за останні двадцять років. Як вже зазначалося, вона навряд чи може претендувати на статус системи публічного управління, принаймні в його сучасному західноєвропейському розумінні. Проте намагання, нехай поки що і декларативне, реформувати систему у напрямку наближення до стандартів публічного управління Європейського Союзу, може оцінюватись лише позитивно. В такому випадку, визначаючи особливості вітчизняного публічного управління, ми повинні передусім чітко окреслити коло його принципових недоліків та прорахунків, які потребують поступового виправлення.

Будь-яка система управління є конструкцією, що складається з певної кількості різновекторних зв'язків між суб'єктом та об'єктом управління. У першому наближенні можуть бути виокремлені прямі та зворотні зв'язки. Розглядаючи прямі зв'язки треба мати на увазі, що об'єктом управлінського впливу є не лише зовнішній по відношенню до управлінської системи об'єкт, але й різні ланки самої управлінської системи, між якими встановлюються вертикальні та горизонтальні зв'язки. Вертикальні – є зв'язками субординаційними, горизонтальні ж полягають у координації та взаємодії суб'єктів управління при здійсненні єдиних цілей державного або муніципального управління. Беззаперечною особливістю системи публічного управління України в цьому контексті є перевага вертикальних зв'язків у порівнянні з горизонтальними. Попри теоретичну неможливість створення ідеальної моделі владної вертикалі, неможливо не визнати, що її український варіант довів свою життєздатність та життєстійкість. Водночас горизонтальна система взаємодії суб'єктів управління різних рівнів залишає великий простір для вдосконалення. Дублювання та перетин повноважень владних суб'єктів та компетенційні конфлікти між ними вже давно є нормою функціонування української політичної системи. З одного боку, потрібно зазначити, що це може бути об'єктивно пояснено як незрілість української демократії, так і недостатньо високим рівнем розвитку правової держави, з іншого – констатувати, що ця проблема не належить до найпринциповіших і, безперечно, буде поступово вирішена.

Значно більш серйозною є проблема, що пов'язана із поділом управлінських зв'язків на відкриті та латентні. Людський фактор апріорі не може бути виключений із процесу управління, а значить – латентні зв'язки завжди будуть в ньому присутні. Найбільш небезпечний для управлінської системи їх прояв – корупція, яка потенційно загрожує знищити систему зсередини та звести нанівець усі зусилля з впровадження ефективних механізмів публічного управління. Усвідомлюючи те, що корупція є явищем, нерозривно пов'язаним із реалізацією публічної влади, своєрідним “нездоланим злом”, неможливо не визнати особливу актуальність цієї проблеми саме для України, адже рівень корупції в нашій державі є одним з найвищих у Європі.

Проте, попри надзвичайну важливість завдання вдосконалення прямих зв'язків у публічному управлінні в Україні, найбільш принциповим його недоліком треба визнати недосконалість зв'язків зворотних. Саме зворотні зв'язки є особливо важливими при визначенні якості публічного управління (як і будь-якого управління загалом) і саме їх наявність створює об'єктивні умови для існування публічного управління як такого.

Йдеться про необхідність формування реальних важелів прямого впливу громадянського суспільства на процеси управління на державному та локальному рівнях. Як справедливо зазначає В. Бакуменко, "...сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого та регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання та перетворення, що спирається на її владну силу" [3]. Такий підхід дозволяє розглядати публічне управління як процес максимально повної реалізації та узгодження органами влади інтересів особи, суспільства та держави на різних рівнях територіальної організації в умовах функціонування дієвих механізмів громадського контролю за усіма етапами проходження управлінських рішень.

Світова практика взаємодії держави і громадянського суспільства дозволяє виділити два типи зворотних зв'язків в управлінні – активні та пасивні. Наявність пасивних зв'язків передбачається самою сутністю громадянського суспільства, яке вимагає державного реагування на імпульси, що породжуються суспільними потребами. Відсутність належного реагування створює стан суспільної напруги, який у найгіршому варіанті призводить до вирішення проблем революційним шляхом. Але в будь-якому випадку сама якість громадянського суспільства гарантує увагу з боку держави до його потреб і їх, нехай і часткове, задоволення. Проте позитивний результат від співпраці держави з громадянським суспільством є значно більш повним, а сам процес співпраці – більш ефективним, у випадку, якщо будуть задіяні активні зворотні зв'язки. Західна наука найбільш результативним видом таких зв'язків називає партисипацію – добровільну участь населення в урядових проєктах та заходах місцевого самоврядування.

Отже, ключовою, на нашу думку, особливістю публічного управління в Україні, особливістю, яка зводить якість публічного управління до мінімуму, є відсутність в ньому реальних активних зворотних зв'язків. Активізація таких зв'язків по-суті означає залучення до управлінської практики інститутів прямої демократії. Наголосимо на тому, що йдеться про необхідність залучення лише окремих її інститутів, адже повернення до прямої демократії як форми здійснення влади в сучасних умовах є абсолютно неможливим і, більше того – неприпустимим. Враховуючи майже цілковиту відмову західних демократій від імперативного мандату, який перетворював народних обранців на провідників волі більшості, таких інститутів у сьогоденній практиці залишилося небагато. Ними є: загальнонаціональні та місцеві референдуми (як законодавчі, так і консультаційні), збори та сходи громадян (у невеликих територіальних громадах, фактично – малих соціальних групах), народне ініціювання нормативно-правових актів. Можемо з усією однозначністю констатувати, що жоден із цих інститутів в Україні не працює.

Однак технічний прогрес створив нову можливість для реалізації зворотних управлінських зв'язків – вже близько п'ятнадцяти років в демократичних країнах світу функціонує і неухильно прогресує інститут електронного урядування. Його розвиток демонструє стале зростання співпраці громадян із державними та муніципальними владними структурами як за кількісними, так і за якісними показниками. Результати цієї співпраці дають підстави стверджувати, що електронне урядування вже зараз стало невід'ємною частиною публічного управління розвинутих країн і в подальшому буде лише збільшувати свій вплив на управлінські процеси на державному та місцевому рівнях.

Безперечно, Україна не могла не відреагувати (хоча і з певним запізненням) на зазначені тенденції світового розвитку публічного управління. Ще в 2000 р. було видано

Указ Президента України “Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні”, в 2002 р. вийшла Постанова Кабінету Міністрів “Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”, а в 2003 р. – Постанова “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”. Однак, потрібно констатувати, що результати реального впровадження електронного урядування за останні десять років є мізерними, особливо з огляду на досягнення в цій сфері країн Заходу, зокрема – країн Європейського Союзу. Фактично Україна зупинилася на створенні владних веб-порталів та сайтів і розпочала процес реалізації односторонньої взаємодії. Ані двостороння взаємодія, ані масове здійснення транзакцій, ані тим більше започаткування процесів залучення громадян до обговорення дій влади та підготовки нормативно-правових актів на кшталт американської системи Open Meeting, не є актуальними для сьогодення українського публічного управління. Основною причиною чого бачиться відсутність державної волі.

Розглядаючи проблеми якості публічного управління, ми не повинні забувати про те, що його можливості все ж таки є обмеженими. До того ж, чим нижчим є рівень здійснення управління, тим нижчими є його можливості. Отже, публічне управління має свої межі. Найбільш загальні межі встановлюються двома концепціями: громадянського суспільства та природних прав людини. Відповідно до них, органи публічної влади не повинні втручатися у сферу громадянського суспільства та не можуть обмежувати природні права людини. Ці обмеження є достатньо серйозними, проте на практиці як втручання у перше, так і обмеження другого трапляються не так вже і рідко, навіть у державах “першої хвилі демократизації”. У випадку громадянського суспільства це частково пояснюється недостатньою чіткістю визначення сучасною теорією та практикою самої сутності “сфери громадянського суспільства”. У випадку прав людини порушення можуть обумовлюватися як завданнями забезпечення національної безпеки, що гіпертрофовано актуалізуються останнім часом, так і відкритістю переліку самих природних прав, особливо на їхньому стику з правами політичними.

Окрім зазначених концепцій існують й інші межі публічного управління, що пов’язані з реальними умовами здійснення останнього. По-перше, можливості управління обмежуються характером об’єкта управління – не всі явища підлягають управлінню (думки людини, кліматичні особливості певної території тощо). По-друге, свої межі встановлює й природне саморегулювання суспільства чи територіальної спільноти. Тому публічне управління повинне виправляти недоліки стихійного розвитку суспільства чи спільноти, не порушуючи за цього їхнього стихійного саморегулювання. По-третє, можливості публічного управління обмежуються можливостями самого суспільства – матеріальними, технічними, соціальними тощо. Зокрема, акцентовані дії в інтересах певної соціальної групи, наприклад в умовах соціальної держави, призводять до непропорційного розподілу суспільних благ, що у випадку переходу критичної межі може спричинити крах всієї системи. По-четверте, певну межу управління встановлюють можливості самих управлінців. Йдеться про рівень загальної та професійної культури, моралі та схильності до інновацій державних та муніципальних службовців.

Усвідомлення як на суб’єктному, так і на об’єктному рівні публічного управління обмеженості його можливостей за зазначеними параметрами є обов’язковою умовою його ефективного здійснення в процесі реалізації прямих і зворотних зв’язків.

Публічне управління є реальністю усіх країн, що стали на шлях демократичного розвитку. Не є винятком і Україна. Проте історичні особливості становлення вітчизняної системи державного управління створили додаткові труднощі для форматування в її межах публічного управління. І хоча початок цьому процесу вже покладено, становлення публічного управління в Україні є питанням майбутнього, за цього – чи не найбільш актуальним питанням реформування владної системи.

#### **Література**

1. Князев В. Сучасні суперечності в науці про державотворення / В. Князев // Державне управління перехідних суспільств в умовах глобалізації [Текст] : матер. засід. міжнар. кругл. ст. — К. : Українські пропілеї, 2001. — С. 23.
2. Шаров Ю. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст / Ю. Шаров // Публічне управління: теорія та практика [Текст] : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. — № 1. — Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2010. — С. 5—9.
3. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — С. 80.

**O. Moroz**

#### **PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: DEVELOPMENT AND EFFECIENCY PROBLEMS**

**The problems and factors of public administration formation in Ukraine are considered as well as specific character of its managerial connections.**

**Key words: public management, public administration, managerial relations, public management frameworks.**