

УДК 35(477)

Н. Дяченко

ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ: СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ СТАНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено стан та тенденції становлення публічного урядування в Україні. Визначено шляхи впровадження та обґрунтовано актуальність публічного урядування як форми управління державотворчими процесами.

Ключові слова: державне управління, державне адміністрування, публічне управління, публічне урядування.

Потреба нейтралізації негативних тенденцій, необхідність формування публічної політики, вирішення завдань, досягнення намічених перспектив та усунення проявів, що перешкоджають становленню громадянського суспільства в Україні, спонукають до модернізації всієї системи традиційного державного управління. Процес трансформації суспільних відносин, проведення адміністративної реформи в Україні спричинили потребу в істотних змінах змісту державно-управлінської діяльності: утвердження публічного урядування як форми управління державотворчими процесами.

Доцільно зазначити, що питання демократичних трансформацій системи державотворчих процесів висвітлені в роботах таких вчених як: А. Мельника, О. Оболенського, А. Колодій, Р. Мельника, С. Телешуна та інших.

Між тим, в умовах нових глобальних викликів, пов'язаних, зокрема, зі швидкими процесами трансформації суспільства, які породжують акти громадської непокори, постає необхідність окреслення шляхів впровадження та утвердження публічного урядування як нової форми управління в публічній сфері.

Метою статті є аналіз стану й особливостей становлення публічного урядування в Україні та визначення тенденцій його подальшого розвитку.

Управління як сфера людської діяльності виникло разом із формуванням соціуму – сукупності людей, що існують, певним чином взаємодіючи між собою у процесі спільного виконання тих чи інших робіт. Визначальним етапом у розвитку управління стало зародження та становлення державно-сті: коли виникає об'єктивна необхідність політичного регулювання суспільного життя.

Перші приклади свідомого управління додаються ще V – III тисячоліть до н. е., що було зафіксовано на глиняних табличках, які дійшли до наших днів та засвідчили існування певного регламенту управлінської діяльності у древньому Єгипті та Шумері, пов'язаного з комерційними операціями та управлінням державою. Існування держави без державного управління неможливе, адже держава як владно-політична організація суспільства забезпечена спеціальним апаратом управління і примусу, встановлює особливий правовий порядок на певній території та є гарантом державного суверенітету.

Оскільки суспільство як саморегульована система здатне підтримувати значний рівень власної упорядкованості завдяки діям внутрішніх та зовнішніх чинників: латентних, стихійних або свідомо створених, спонукаючи діяти в напрямку цілі, то саме тому державне управління (англ. government) як діяльність держави (органів державної влади), що спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави,

основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою й суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами поєднує політичні та адміністративні засоби, охоплює об'єкти державного та суспільного сектора для ефективного забезпечення соціально-економічного прогресу, гарантій захисту прав і свобод громадян та національної безпеки. Оскільки модель ідеальної бюрократії, яку запропонував М. Вебер, зазнала великої критики вже в другій половині XX ст.: саме автори концепції “оновленого уряду” (Reinventing Government) Д. Осборн та Т. Геблер вже в 1992 р. запропонували процес модернізації державного управління розпочинати з:

- з того, що розглядати державу потрібно не як неминуче зло, а як спосіб колективної діяльності задля вирішення суспільних проблем;
- з усвідомлення того, що проблемою державного управління є не управління, а сама бюрократична система і, як наслідок, централізована та стандартизована бюрократія повинна залишитися в минулому;
- з забезпечення рівності можливостей для всіх громадян як основного принципу державної політики;
- з формування інформаційного суспільства як основи ефективності сучасних державотворчих процесів;
- з формування конкурентного середовища серед тих, хто надає управлінські послуги;
- з принципу запобігання проблеми, а не надавання послуг після її появи;
- з децентралізації влади шляхом учасницького менеджменту всіх секторів: державного, приватного та громадського задля вирішення проблем громади [1].

І в кінці XX – на початку XXI ст. уряди багатьох країн світу здійснили низку реформ, які спричинили заміну традиційних механізмів управління на демократичні: з “вказувати та контролювати” на “мотивувати й отримувати результат”.

Тобто, державне управління почало реалізуватись через модель публічного адміністрування:

- підпорядкованість переважно закону, а не суб'єкту;
- децентралізація;
- узгодження інтересів учасників процесу;
- відповідальність суб'єкта та об'єкта за стан системи.

Оскільки публічне адміністрування передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження та реалізації суспільних потреб і інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та відносин у конкретні правовідносини, тому саме організаційно-правове регулювання здатне забезпечувати узгодженість та цілеспрямованість діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку.

Інколи публічне адміністрування розглядають у вузькому розумінні, пов'язуючи лише із виконавчою гілкою влади, проте, загалом, під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів (рис. 1).

Публічне адміністрування як цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів виконує низку основних функцій:

- орієнтуючого планування, що визначає бажані напрямки розвитку;
- створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії;
- розподілу праці;
- кооперування та координування діяльності;
- моніторингу результатів.

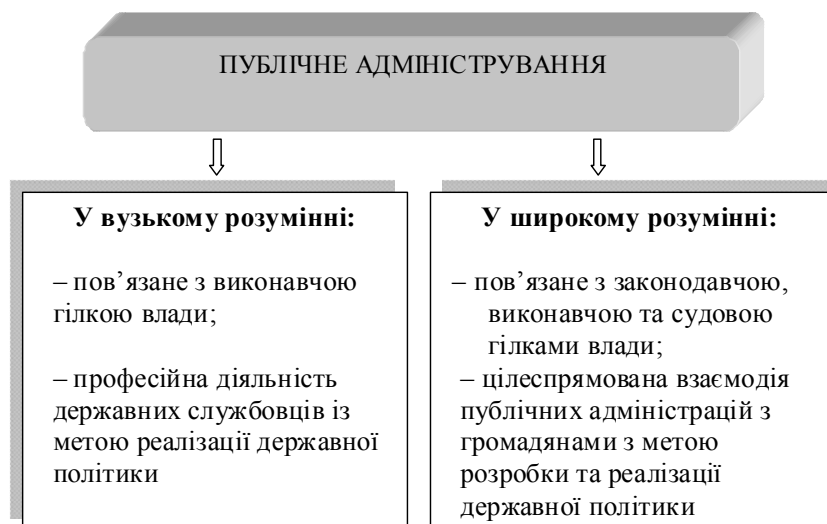


Рис. 1. Вузьке і широке розуміння публічного адміністрування

Публічне адміністрування та публічне управління (англ. – public administration and public government) – два різновиди управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку. Вони позначають два різні, хоча і взаємно доповнювані та щільно пов'язані між собою види управлінської діяльності. І все ж, відносини публічного управління виникають у ході здійснення не лише адміністрування, а й у процесі публічності всієї державної управлінської діяльності.

Появу нової форми управління у публічній сфері, публічного управління, спричинили низка факторів:

- децентралізація;
- впровадження інформаційних технологій, яке забезпечило підвищення продуктивності роботи державних установ;
- запровадження нового стилю управління;
- фокусування уваги на результатах, а не на процедурах;
- потреба модернізувати організаційні структури та процедури державного управління, з метою підвищення ефективної діяльності їх в публічній сфері.

Термін “публічне управління”, який замінив термін “публічне адміністрування”, вперше використав англійський державний службовець Д. Кілінг у 1972 р. З того часу так і не вироблено єдиного підходу до визначення цього процесу (табл. 1).

Таблиця 1

Визначення публічного управління

№ з/п	Визначення	Автор
1	Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [2]	Д. Кілінг
2	Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності [3]	Глосарій Програми розвитку ООН
3	Публічне (суспільне) управління – це управління, у процесі якого задіяні всі зацікавлені сторони: уряд, бізнес, громадянське суспільство [4]	Енциклопедія державного управління у 8-ми томах. Том 8: Публічне врядування
4.	Публічне управління – управління зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і включає такі складові, як державне управління (суб'єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб'єктом є громадські інституції) [5]	А. Мельник
5	Публічне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, опираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль як основний чинник панування в суспільстві верховенства права [6]	О. Оболенський
6	Публічне управління – це різновид суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади [7]	Р. Мельник

Публічне управління, на відміну від державного управління, основними засобами якого є “вказувати та контролювати”, зобов’язує менеджерів публічного сектору заохочувати працівників, а також представників широкої громадськості та окремих організацій, працювати разом для досягнення бажаних результатів та може вживатися у щонайменше трьох основних значеннях:

- діяльність державних службовців і політиків;
- структури і процедури органів державної влади;
- системне вивчення діяльності, структури та процедур.

Отже, публічне управління як діяльність, що забезпечує ефективне функціонування цілої системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

У низці європейських країн публічне управління, спрямоване на забезпечення та охорону спільних інтересів держави і суспільства, спричинило зміну управлінської парадигми, внаслідок чого усе більшого поширення набуває підхід до управлінських проблем з позицій “урядування”: не як *government* – урядового управління, а як

governance – публічного, суспільного урядування, тобто як процесу здійснення урядом та всіма органами влади своїх функцій задля регулювання суспільних процесів, реалізації публічної політики тощо, в якому задіяні всі зацікавлені сторони: уряд, бізнес, громадянське суспільство.

Якщо класична теорія менеджменту у державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного адміністрування, неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління, тобто правління як здійснення влади, то сучасна теорія державного менеджменту втілюється шляхом публічного урядування, при якому зменшується державний тиск та вплив на суспільні процеси, змінюється стиль урядової діяльності: від “вказувати” до “скеровувати”.

Оскільки урядування як вміння приймати та здатність впроваджувати в життя колективні рішення здійснюється на різних рівнях суспільної системи шляхом визначення напрямку розвитку, прийняття та впровадження загальнозначущих для певного рівня рішень, які на загальнонаціональному рівні можуть мати також і політичне спрямування, то урядування забезпечує і вироблення, і реалізацію публічної політики, публічної – значить такої, яка є справою суспільства, громади, кожного її члена, а не лише офіційних уповноважених осіб.

Проте модель публічного урядування, при якій визначення напрямку розвитку, прийняття та реалізація загальнозначущих рішень, вироблення та реалізація публічної політики все більше переходить до суспільства, потребує також і публічного адміністрування як професійної складової процесу управління, адже публічна сфера як об’єкт управління повинна виконувати найважливіші функції, що забезпечують взаємодію учасників суспільного розвитку у:

- визначенні суспільних інтересів і цілей розвитку;
- легітимізації публічної політики;
- забезпеченні досягнення визначених цілей розвитку;
- здійсненні контролю, зокрема й публічного, за станом справ у всіх сферах життєдіяльності;
- інформаційній просвіті громадян у публічній сфері, якій сприятиме впровадження електронного урядування зокрема.

Саме тому, з метою забезпечення прозорості та відкритості суб’єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, 3 січня 2011 р. прийнято Закон України “Про доступ до публічної інформації”, у якому констатовано, що публічна інформація, яка була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації повинна бути відкритою, крім випадків, встановлених законом. На сучасному етапі у сфері інформатизації діють Закони України:

- “Про Концепцію Національної програми інформатизації”;
- “Про Національну програму інформатизації”;
- “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства України на 2007 – 2015 роки”. Зазначені закони окреслюють загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплюють право особи на інформацію в усіх сферах суспільного та державного життя України, а також систему інформації, її джерела, визначають статус учасників інформаційних відносин, регулюють доступ до інформації та забезпечують її охорону, захищають особу та суспільство від неправдивої інформації.

У 1998 р., відповідно до Указу Президента “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” № 810/98 від 22.07.1998 р., розпочато адміністративну реформу:

– зміст якої полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава;

– метою якої проголошено:

а) поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури й демократії та дасть змогу їй стати впливовим чинником у світі та Європі;

б) формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові та національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною.

Отже, Концепцією адміністративної реформи було запроваджено інститут адміністративних послуг, тобто публічних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (адміністративними органами), надання яких пов’язане з реалізацією владних повноважень.

З метою спрощення процедури отримання адміністративних послуг, поліпшення якості їх надання та надання адміністративних послуг у найкоротший термін створені Центри надання адміністративних послуг, у яких надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб’єктами надання адміністративних послуг. Проте станом на 1 січня 2014 р. створено лише 120 таких центрів, всього їх має бути 684 [8].

Висновки

Публічне урядування в Україні, як діяльність, що забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального урядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій та громадян з метою вироблення й реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя та вирішення суспільних проблем знаходиться в стані публічного адміністрування з елементами публічного урядування, чим і пояснюється очевидна стурбованість на сьогодні в українському суспільстві низькою якістю публічного управління, невідповідністю суспільних витрат на здійснення публічної влади й віддачею, що отримує суспільство. Саме тому, з метою реалізації Концепції публічного урядування в Україні, при формуванні державної політики з засад управління державотворчими процесами необхідно дотримуватись принципів [9]:

- відкритості влади й співучасті громадян в управлінні;
- забезпечення високої якості публічних послуг;
- регулярного зворотного зв’язку з громадою;
- гармонізованого керованого розвитку;
- раціонального сполучення міжсекторного співробітництва;
- корпоративного підходу;
- кластерного підходу до організації територіального співробітництва виробників товарів і послуг;

- постійного розвитку системи управління громадою;
 - постійного розвитку персоналу органів муніципального управління.
- Отже, з метою утвердження публічного управління як процесу управління державотворчими процесами необхідно:
- формувати управлінські рішення з дотриманням принципів публічного урядування;
 - забезпечити сприятливі умови для становлення громадянського суспільства в Україні;
 - інтенсифікувати процес впровадження електронного урядування.

Література

1. Osborne D. Reinventing Government. How the enterpreneurial spirit is transforming the public sector [Text] / D. Osborne, T. Gaebler. — [S. p.] : Reading. Mass., 1992. — P. 16.
2. Keeling D. Management in Government [Text] / D. Keeling. — London : Allen & Unwin, 1972. — P. 15.
3. Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>.
4. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — С. 489.
5. Мельник А. Ф. Державне управління [Текст] : підручник / А. Ф. Мельник. — К. : Знання, 2009. — 582 с.
6. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни “Публічне управління” [Текст] / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисевич, С. М. Коник. — К. : НАДУ, 2011. — 54 с.
7. Мельник Р. С. Категорія “публічне управління” у новій інтерпретації [Електронний ресурс] / Р. С. Мельник. — Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/holovna/item/59-katehoriya-publichne-upravlinnya-u-noviy-interpretatsiyi-melnyk-r-s>.
8. Українська правда [Електронний ресурс]. — 2014. — 13 лют. — Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2013/05/31/377521>.
9. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст [Електронний ресурс] / Ю. П. Шаров. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/1/01.pdf>.

N. Dyachenko

PUBLIC GOVERNANCE: STATE AND TENDENCIES OF FORMATION IN UKRAINE

State and tendencies of formation of public governance in Ukraine are researched. The ways of implementation are defined and importance of public governance as a form of administration of government formation processes is substantiated.

Key words: public administration, public management, public government, public governance.