

УДК 005:65.012.32+35

Колянко О. В.,

ORCID ID: 0000-0002-1141-1513, Researcher ID: F-7785-201,

к.е.н., доц., доцент кафедри менеджменту, Львівський торговельно-економічний університет, м. Львів

## РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НА ЗАСАДАХ МЕНЕДЖМЕНТУ

**Анотація.** В статті розглянуто питання трансформації державного управління в управління публічне, визначено структуру і зміст публічного адміністрування. Досліджено суб'єкт і об'єкт публічного адміністрування. Запропоновано механізм удосконалення державного управління, яке враховує зростання ролі громадськості як головного чинника сталого розвитку соціально-економічних систем. Розглянуто один із ключових моментів сучасних концепцій управління – децентралізацію. Запропоновано впровадження нових інструментів управління в умовах модернізації для формування національної системи публічного адміністрування. Доведено, що вдосконалення публічного адміністрування сприятиме соціальному благополуччю суспільства, підвищенню рівня й якості життя населення, вирішенню нагальних соціально-економічних проблем. Ефективне управління соціально-економічними процесами і забезпечення їх збалансованості можливе лише за умови формування ефективною системи публічного управління. Визначення стратегічної мети, принципів і критеріїв результативності такої системи повинно будуватися на принципово новій парадигмі, в основі якої – людина, якість її життя. Сформульовано та обгрунтовано шляхи підвищення ефективності публічного адміністрування в Україні.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, суб'єкт і об'єкт публічного адміністрування, система публічного адміністрування, суспільство.

Kolyanko O. V.,

ORCID ID: 0000-0002-1141-1513, Researcher ID: F-7785-201,

Ph.D., Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management, Lviv University of Trade and Economics, Lviv

## PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT ON THE BASIS OF MANAGEMENT

**Abstract.** The article deals with the issues of the transformation of state administration into public administration. The structure and content of public administration are defined. The subject and object of public administration are investigated. The mechanism of public administration improvement, which takes into account the growing role of the public as the main factor in the sustainable development of socio-economic systems, is proposed. One of the key points of modern management concepts – decentralization, is considered. The introduction of new managerial tools under modernization conditions for the formation of the national system of public administration is proposed. It is proved that improvement of public administration will promote social well-being, increase the level and quality of life of the population, solve urgent socio-economic problems. Effective management of social and economic processes and ensuring their balance is possible only if an effective system of public administration is formed. The definition of the strategic goal, the principles and criteria for the effectiveness of such a system should be based on a fundamentally new paradigm, in the core of it is the personality and the quality of her life. The ways of improving the efficiency of public administration in Ukraine are formulated and substantiated.

**Key words:** public administration, subject and object of public administration, system of public administration, society.

**JEL Classification:** M00; M10.

**DOI:** <https://doi.org/10.36477/2522-1256-2019-24-15>

**Постановка проблеми.** Сучасні реалії підтверджують, що діючий механізм вирішення проблем регіонів в Україні не є достатньо ефективним. Головними перешкодами на шляху забезпечення успішного публічного адміністрування регіонального

розвитку є: відсутність системного підходу до регіональної політики, невизначеність стратегічних перспектив регіонального розвитку; недостатнє застосування інструментів державного регулювання

розвитку регіонів, у тому числі депресивних територій; низька інституційна та фінансова спроможність органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем територіальних громад; незавершеність формування та недосконалість моделі управління на регіональному та місцевому рівнях.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сьогодні опубліковано багато досліджень науковців, присвячених конкретним пропозиціям щодо реалізації політико-адміністративного реформування в країні й модернізації публічного управління на регіональному рівні. Серед них О. Борисовський, І. Заверуха, С. Біла, О. Шевченко, В. Жук, Ю. Ганушак, О. Коротич, І. Козюра, А. Краснейчук, Ю. Іванченко, О. Слобожан, А. Матвієнко, А. Ткачук та ін. Але подальшого дослідження потребує аналіз поточного стану впровадження реформ, спрямованих на децентралізацію і деконцентрацію публічного управління на регіональному рівні.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження публічного адміністрування в Україні та його ефективності, а також дослідження проблемних питань публічного адміністрування соціально-економічного розвитку регіонів та формування пропозицій щодо їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Процес створення нормативно-правової бази, яка покликана забезпечувати реальний вплив на формування регіональної політики, розпочався з прийняттям Конституції України. Першими законодавчими актами з цього питання стали Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні організації”, “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”.

Наведені законодавчі положення дозволяють зробити висновок, що виконавчі органи місцевого самоврядування при реалізації своїх повноважень з питань соціально-економічного розвитку готують відповідні пропозиції та проекти рішень та забезпечують практичну реалізацію після їх прийняття. Прийняття рішень щодо формування політики місцевого соціально-економічного розвитку є виключною компетенцією представницького органу. Зокрема, таких: затвердження програм соціально-економічного, культурного розвитку та інших цільових програм у соціально-економічній сфері, затвердження бюджету місцевого самоврядування; запровадження місцевих податків і зборів їх ставок, режиму їх застосування; визначення ставок земельного податку; відчуження комунального майна, випуск облігацій місцевих позик, режиму їх обігу, погашення тощо.

Проведені дослідження дозволяють стверджувати, що в Україні в основному сформована нормативно-правова база для регіонального розвитку. Разом з тим, на сьогоднішній день існує цілий ряд нерегульованих питань, які суттєво впливають на результати реалізації державної регіональної політики.

Окремі функції (галузеві) щодо регулювання регіонального розвитку зосереджені по різних міністерствах, які мають свої регіональні підрозділи так

званого “подвійного підпорядкування”, що входять до складу місцевих органів виконавчої влади і фінансуються з державного бюджету. Згідно із законодавством згадані підрозділи підзвітні і підконтрольні центральним органам виконавчої влади, а з виконання завдань, делегованих їм органами місцевого самоврядування (обласними та районними радами), – цим органам. Кожне міністерство як головний розпорядник бюджетних коштів планує і здійснює свою політику в регіонах, виходячи з власних галузевих потреб, які здебільшого мало пов’язані з регіональними проблемами розвитку, не узгоджені у міжгалузевому аспекті.

Також має місце дублювання повноважень у системі вищих державних органів. У Секретаріаті Кабінету Міністрів України створено підрозділ управління експертизи та аналізу розвитку територій, який здійснює експертизу нормативно-правових актів, що стосуються регіональної політики, діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, організаційного забезпечення роботи представників уряду з цих питань. Подібний підрозділ створено і в Адміністрації Президента України, проте з дещо іншими функціями.

Сьогодні одним із найважливіших завдань розвитку держави є забезпечення та підвищення ефективності публічного адміністрування на місцевому рівні, оскільки взаємозв’язок ефективного публічного управління та місцевого економічного розвитку є запорукою досягнення стратегічної мети України – інтеграції в європейський простір. Важливість і масштабність завдань адміністративної реформи, необхідність постійного удосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин, що складаються у сфері публічного управління України, приведення системи управління у відповідність із сучасним рівнем розвитку відносин між особою та державою потребують проведення відповідних наукових досліджень.

Державне управління є важливим механізмом формування та реалізації державної політики на всіх рівнях, пріоритетним завданням якого є регулювання та вдосконалення форм і методів управлінської діяльності для забезпечення прав і свобод людини та сталого розвитку країни (економічного, соціального, політичного). В умовах поглиблення інтеграційних процесів державно-управлінська діяльність потребує чіткого визначення основних засад та напрямів розвитку, тому система публічного адміністрування повинна ґрунтуватися на засадах відкритості й забезпечувати оптимальне поєднання принципів, методів, інструментів і механізмів для побудови ефективної багаторівневої структури управління.

Діюча система публічного адміністрування в Україні все ще залишається неефективною, внутрішньо суперечливою та корумпованою, що є суттєвою перешкодою на шляху до позитивних змін у суспільстві та державі. Недостатній рівень прозорості та відкритості у сфері державного управління, нечіткість розмежування політичної та адміністративної сфер, недостатній професійний рівень державних службовців, недосконалість механізму

політичного та адміністративного контролю в системі державного управління, відсутність єдиної системи оцінювання їх компетентності, низький рівень дисциплінарної відповідальності – усі зазначені чинники є деструктивними елементами в організації ефективної системи публічного адміністрування.

Публічне адміністрування передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження й реалізації суспільних потреб та інтересів, формування прав і обов'язків учасників суспільних процесів та їх взаємовідносин у правовому полі [2].

Інтегрованими показниками ефективності функціонування публічного адміністрування є рівень довіри громадян до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та позитивні тенденції, що підтверджені результатами чергової оцінки системи державного адміністрування України за базовими показниками SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management). Кожна держава зацікавлена у формуванні та діяльності таких органів влади, які відповідають її національній політиці й підтримуються більшістю населення. Неefективно побудована система публічного адміністрування має свої наслідки: погіршення макро- та мікроекономічних показників держави і збільшення недовіри до органів державної влади.

У сфері державного управління одним із ключових елементів впливу на функціонування системи є людський чинник. В Україні, незважаючи на її сучасний непростий стан, дуже високою є якість людського капіталу, цей чинник за розумного його використання може стати ключовим у розбудові системи публічного адміністрування України [3].

Також важливу роль відіграють особистісні характеристики державного службовця, рівень його особистої відповідальності та культури, внутрішнього почуття обов'язку, дотримання норм службової та управлінської етики, моральні принципи. Підвищення показників відповідності поведінки державних службовців законодавчо визначеним загальним етичним нормам стало б певним фундаментом для формування довіри громадян до органів влади різних рівнів та створювало б позитивний імідж усієї сфери державного управління. Важливою є підтримка високого рівня наявних моральних цінностей та норм, які являтимуть етику публічного адміністрування [4].

Реформування системи державного адміністрування сприятиме оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу повноважень і визначенню зон відповідальності з використанням ефективних моделей управління, які передбачають нову структуру відносин “влада – громадянська”. Пріоритетними напрямками є побудова ефективної соціально орієнтованої системи публічного адміністрування, основними завданнями якої є надання якісних адміністративних послуг громадянам на рівні європейських стандартів, вчасне й адекватне реагування на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Публічне адміністрування – вплив суб'єкта управління на суспільство (суспільні відносини,

процеси) відповідно до покладених на нього суспільно значущих повноважень і функцій; взаємодія державного апарату і суспільства під час прийняття важливих для країни (суспільства, населення) рішень.

У публічному адмініструванні важливе значення має характер правлячого впливу, який чиниться суб'єктом управління на об'єкт управління. Державне управління виконує завдання і цілі, поставлені державою, а публічне управління спрямоване на досягнення відчутного результату. Публічне адміністрування виникає як результат суспільного договору між державою та суспільством, владними повноваженнями наділяються відповідні органи і посадові особи. Основним носієм влади залишається народ, тому публічне управління має ширший профіль керуючого впливу. Суб'єктами публічного управління теж є органи місцевого самоврядування, громадські організації, підприємства та установи різних форм власності, яким можуть бути передані окремі державно-управлінські повноваження, що здійснюються в інтересах суспільства.

Публічне управління є центральною ланкою в реалізації правової політики в сучасній демократичній державі. Система публічного адміністрування соціально-економічними процесами має багаторівневий характер (регіональний, муніципальний, корпоративний рівні) і функціонує на основі нормативно-правових актів, які регулюють діяльність суб'єктів і об'єктів публічного адміністрування (рис. 1).

На державному (муніципальному) рівні національна система публічного адміністрування забезпечує розроблення і реалізацію прогнозів, стратегій сталого соціально-економічного розвитку, програм економічного і соціального розвитку за участю представників громадянського суспільства. Взаємодія суб'єктів публічного адміністрування та населення забезпечується за допомогою організації публічних слухань, анкетування, проведення сфокусованих інтерв'ю тощо згідно з чинними нормативно-правовими актами.

На всіх рівнях національної системи публічного адміністрування органами публічного адміністрування здійснюється управління соціально-економічними процесами з метою підвищення якості життя на рівні науково обґрунтованих стандартів. Виділення в національній системі публічного адміністрування корпоративного рівня пов'язане з необхідністю підвищення соціальної відповідальності корпорацій перед суспільством за результати своєї діяльності.

Процеси глобалізації та становлення інформаційного суспільства впливають на основні тенденції та напрями розвитку національної системи публічного адміністрування. Розвиток мережі Інтернет і підвищення вимог до забезпечення прозорості реалізації органами публічного адміністрування своїх функцій і підвищення якості надання ними державних (муніципальних) послуг спричинили організацію офіційних сайтів публічно-правовими утвореннями, а також органами публічного управління. Реалізація цих напрямів передбачає розподіл

політичної та адміністративної сфер діяльності, створення системи ефективного фінансового менеджменту з чітким регламентуванням відповідальності за порушення фінансової дисципліни, побудову цілісної та незалежної адміністративної судової системи, забезпечення високого професійного рівня державних службовців, підвищення якості надання послуг у сфері державного адміністрування, оптимізацію процесу формування кадрової політики, підвищення етичного складника системи публічного адміністрування.

Концепція нового публічного менеджменту передбачає децентралізацію управління за рахунок розширення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування. Основне завдання уряду – надати місцевим громадам можливості самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати якість

публічних послуг. Цей підхід відповідає основним цінностям місцевого самоврядування: автономія (децентралізоване управління), демократія (цивільна участь) й ефективність (близькість влади до населення). Держава передає функції з надання публічних послуг недержавним (комерційним і суспільним) організаціям, при цьому залишаючи за собою функції контролю і вироблення загальної стратегії. Така децентралізація дозволяє забезпечити більшу гнучкість і ефективність управління, стимулює конкуренцію між постачальниками послуг, підвищує громадянську і соціальну відповідальність. Акцент на комерціалізацію публічного сектору і недостатнє врахування ролі соціально-політичної участі та взаємодії є недоліками концепції нового публічного менеджменту [1].



Рис. 1. Система публічного адміністрування

Ключовим завданням концепції керівництва є трансформація внутрішніх і зовнішніх взаємин традиційного уряду для оптимізації надання послуг, а також розширення участі громадян, громадських і приватних структур у процесах прийняття соціально значущих рішень.

Одним із ключових моментів сучасних концепцій управління є децентралізація – передача повноважень і відповідальності від центральної державної влади на нижні рівні управління та недержавному сектору. Процес прийняття соціально значущих рішень і контроль над їх виконанням стають ближче населенню. В останні роки децентралізація стала глобальним явищем. Не випадково доповідь Всесвітнього банку і Союзу міст і місцевих урядів була присвячена проблемам децентралізації та локальної демократії [5].

Причинами децентралізації називають: політичні зміни, які дали місцевим громадам право висловлювати і відстоювати свої інтереси; технологічні зміни та глобальну інтеграцію, що змінили уявлення про межі управління й самоврядування; нарешті, труднощі централізованої системи управління і необхідність участі регіональної та місцевої влади у політичних і економічних процесах [6].

Підвищення ефективності публічного адміністрування в Україні можливе через: децентралізацію функцій державних структур на територіальний рівень; організаційний розвиток управління публічними організаціями з метою підвищення його організаційної та соціальної ефективності; створення на державному рівні організацій, які сертифікуватимуть публічні організації щодо впровадження етичного кодексу та адаптації механізму запобігання корупції; спрощення регулятивного законодавства у сфері економіки, що зменшить бюрократичне навантаження на підприємців і усуватиме корупцію; широкий обмін досвідом публічного адміністрування з країнами ЄС шляхом проведення спільних конференцій та залучення фахівців із публічного адміністрування як консультантів та тренерів; підготовку нового покоління державних службовців високої кваліфікації та ін.

**Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі.** Дослідження ефективності публічного адміністрування в Україні дозволило виявити причини та наслідки неефективного державного управління на всіх рівнях. Вдосконалення публічного адміністрування сприятиме соціальному благополуччю суспільства, підвищенню рівня й якості життя населення, вирішенню нагальних соціально-економічних проблем. Ефективне управління соціально-економічними процесами і забезпечення їх збалансованості можливе лише за умови формування ефективної системи публічного управління. Визначення стратегічної мети, принципів і критеріїв результативності такої системи повинно будуватися на принципово новій парадигмі, в основі якої – людина, якість її життя. Отже, процес формування національної системи публічного управління має починатися зі створення відповідного інституційного середовища, яке спрямоване на формування нових ціннісних орієнтирів у всього суспільства і кожної

людини зокрема, що є запорукою сталого соціально-економічного розвитку України.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept\\_public\\_administration.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf).

2. Молошна О. Л. Особливості формування державно-службових відносин в умовах становлення системи публічного адміністрування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf).

3. Гаврилишин: не вірю, що люди, які тепер при владі, поправлять стан України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://hromadskeradio.org/programs/kyiv-donbas/gavrylyshyn-ne-viryu-shcho-lyudy-yaki-teper-pry-vladipopravlyat-stan-ukrayiny>.

4. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Нова державна служба: європейська модель належного управління для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1873>.

5. Garcea J. (eds.). Local government reform: a comparative analysis of advanced Anglo-American countries. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008.

6. Chandler J. A. Local government today. Manchester: Manchester University Press, 2001.

## REFERENCES

1. Kontseptsiiia reformuvannia publichnoi administratsii v Ukraini, available at: [http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept\\_public\\_administration.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf).

2. Moloshna, O. L. Osoblyvosti formuvannia derzhavno-sluzhbovykh vidnosyn v umovakh stanovlennia systemy publichnoho administruvannia v Ukraini, available at: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf).

3. Havrylyshyn: ne viriu, scho liudy, iaki teper pry vladi, popravliat' stan Ukrainy, available at: <https://hromadskeradio.org/programs/kyiv-donbas/gavrylyshyn-ne-viryu-shcho-lyudy-yaki-teper-pry-vladipopravlyat-stan-ukrayiny>.

4. Tsentр adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropejs'koho Soiuzu. Nova derzhavna sluzhba: ievropejs'ka model' nalezhnoho upravlinnia dlia Ukrainy, available at: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1873>.

5. Garcea J. (eds.). (2008), Local government reform: a comparative analysis of advanced Anglo-American countries. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

6. Chandler, J. A. (2001), Local government today. Manchester: Manchester University Press.

*Стаття надійшла до редакції 9 грудня 2018 р.*