

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

Романчук Сергій Миколайович

**ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2019

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Остання чверть XX і початок XXI ст. слугували важливим етапом на шляху інтенсивного пошуку оптимальних систем публічного управління, що знайшло своє наступне втілення в реалізації низки адміністративних реформ, спочатку в країнах Заходу, а згодом і в інших частинах світу. Необхідність серйозної трансформації традиційних систем публічного управління пояснюється глибинними суспільними зрушеннями, що відбулися в сучасному світі: формуванням структур постіндустріального суспільства, розвитком глобалізаційних процесів та глобальної економічної конкуренції, появою наднаціональних інститутів і розвитком громадянського суспільства.

Дослідження ролі держави в масштабах усього світу продемонстрували, з одного боку, величезне значення публічного управління щодо забезпечення суспільного добробуту, а з іншого стало зрозумілим, що сучасна держава більше не здатна самотужки ефективно вирішувати найважливіші завдання суспільного розвитку.

Сучасні суспільні практики засвідчують, що існуюча модель побудови владно-управлінських відносин в Україні вимагає пошуку ефективних інструментів модернізації системи публічного управління, успішне здійснення якої має створити необхідні організаційно-правові передумови для подальшого розвитку та демократизації владних відносин. Тому існує потреба у поглибленому аналізі українська система публічного управління, визначення її характерних особливостей та встановлення перспективних напрямків її оптимізації.

Питанням функціонування системи публічного управління присвячено наукові праці В. Бакуменка, Т. Бельської, В. Гриневич, В. Дзюндзюка, В. Єлагіна, Ю. Кальниша, Д. Карамішева, М. Лахижи, М. Пасічника, Л. Приходченко та ін. Питання, пов'язані з формуванням та розвитком концепції врядування та практичною імплементацією її положень у практику публічного управління, досліджували: Г. Атаманчук, В. Авер'янов, В. Бакуменко, А. Дегтяр, В. Дзюндзюк, В. Загорський, М. Лахижа, А. Колодій, В. Корженко, В. Куйбіда, Ю. Шаров та ін.

Серед зарубіжних авторів, дослідження яких визнають зразковими у сфері публічного управління, варто назвати Марка Бевіра, Геєрта Буккерта, Крістофера Полліта, Крістофера Худа та ін. Концептуальні та практичні аспекти оптимізації системи публічного управління, розглядаються у працях Аттілі Ага, Тііни Рандма-Ліів, Вольфганга Дрехслера та ін.

Однак, попри значну кількість вітчизняних фахових публікацій бракує

досліджень особливостей системи публічного управління з точки зору сучасних реалій та перспектив реформування взаємин влади та громадянського суспільства.

Мета і задачі дослідження. *Метою* роботи є обґрунтування теоретичних підходів та розробка рекомендацій щодо розвитку вітчизняної системи публічного управління.

Для досягнення цієї мети було поставлено такі *завдання*:

- визначити основні наукові підходи до визначення публічного управління як однієї з форм соціального управління;
- конкретизувати сутність моделей розбудови системи публічного управління;
- дослідити нормативно-правові основи функціонування сучасної системи публічного управління та визначити місце громадських організацій у системі публічного управління в Україні;
- охарактеризувати досвід розвинених європейських країн у розбудові системи публічного управління;
- визначити перспективи розвитку системи публічного управління в Україні через стимулювання громадської участі у процесах формування публічної політики.

Об'єктом дослідження є система публічного управління.

Предметом дослідження є особливості функціонування системи публічного управління в сучасній Україні.

Методи дослідження. Задля досягнення поставленої в роботі мети було використано комплекс загальнотеоретичних та емпіричних методів. Зокрема, узагальнення й уточнення понятійного апарату відбувалось на основі методу системного аналізу, системно-структурного та системно-історичного методів.

З метою визначення особливостей та відмінностей у різних трактуваннях концепції врядування застосовувались методи абстрагування й узагальнення, аналізу та синтезу, індукції й дедукції, метод моделювання, порівняльний аналіз. Особливості політичного устрою європейських країн з позицій концепції багаторівневого врядування досліджувались за допомогою системного, логічного й порівняльного аналізу, структурно-функціонального підходу, абстрагування та узагальнення

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні перспективи розвитку системи публічного управління в Україні через стимулювання громадської участі у процесах формування публічної політики. Також зроблено спробу визначення особливостей функціонування системи публічного управління в

сучасній Україні в умовах низького рівня участі громадян у державно-управлінських відносинах.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що основні теоретичні та практичні положення і рекомендації даного дослідження можуть бути використані під час розробки програмних документів та стратегій розвитку органів публічного управління, у роботі державних службовців у частині вдосконалення практики реалізації принципів належного врядування у системі публічного управління. Результати дослідження також можуть бути використані в навчальному процесі, зокрема вищих навчальних закладів за програмами підготовки магістрів зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування».

Структура та обсяг магістерської роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг становить 117 сторінок, із них: 94 сторінки – основного тексту. Список використаних джерел складається з 92 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, сформувано мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів.

У першому розділі – «ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ» – визначено основні наукові підходи до визначення публічного управління як однієї з форм соціального управління, конкретизовано сутність моделей розбудови системи публічного управління.

У підрозділі *1.1. «Особливості публічного управління як однієї з форм соціального управління»* визначено, що у вітчизняній науці державного управління точкою зору, основними рисами державного управління є його владний характер, витоками якого є державна воля та поширеність на все суспільство. Тракткування державного управління як владного впливу держави на суспільну систему є найкращою ілюстрацією того, як в Україні сприймається та розуміється значення терміну «державне управління». Ключовим аспектом державного управління є держава та її адміністративні органи, у той час як у центрі публічного управління знаходиться організоване суспільство та його проголошені інтереси.

Відмічається, що публічне управління – це органічне поєднання суспільно прийнятних управлінських функцій, спрямованих на створення

нормативних та організаційних умов для широкої участі організованої громадськості у вирішенні суспільно вагомих справ. Це не діяльність державної або якоїсь іншої адміністрації в ім'я універсального блага, а сукупність активних дій громадськості разом із створеними нею публічними інституціями задля спільного розвитку в інтересах кожного.

У підрозділ 1.2. *«Моделі розбудови системи публічного управління»* доведено, що менеджеріальна управлінська модель характеризується кардинальним переглядом традиційного місця держави у житті суспільства, оскільки надає пріоритет підходу до держави як до службовця, основною функцією якого є виробництво суспільно значущих послуг. Основна продукція будь-яких державних установ – різноманітні публічні послуги населенню, від цілком побутових (забезпечення енергією або ліками) до захисту самого життя громадян (правоохоронні, пожежні служби, оборона країни тощо). Вважається, що за такого підходу держава та її органи стають більш чутливими до суспільних потреб, намагаються надати більш якісні послуги та краще піклуються про суспільні блага.

Встановлено, що модель держави «орієнтованої на клієнта» закладає новий сенс у поняття «ефективність». У традиційно-бюрократичній моделі управління ефективним визнається рішення, прийняте згідно з раціоналізованою процедурою. У менеджеріальній управлінській моделі закладено інше – економічне – трактування ефективності. Саме вона є тим, що відрізняє публічний менеджмент як набір принципів та практик від більш звичного «державного управління». Прихильники нового публічного менеджменту визнавали, що діяльність публічних структур неможливо оцінити за допомогою одного критерію (за аналогією з прибутком у приватному секторі), однак вважали, що самий пошук таких критеріїв здатен позитивно відобразитись на стані державного управління.

У другому розділі – **«ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ»** – досліджено нормативно-правові основи функціонування сучасної системи публічного управління та визначено місце громадських організацій у системі публічного управління в Україні

У підрозділі 2.1. *«Нормативно-правові засади функціонування системи публічного управління»* окреслено загальну структуру нормативно-правового забезпечення функціонування та розвитку системи публічного управління України. Основоположною у встановленні засад здійснення публічного управління є Конституція України, яка визначає систему й загальні повноваження органів влади, порядок їх утворення та реорганізації, а також у загальному вигляді закріплює структуру економіки, соціально-культурної та

адміністративно-політичної діяльності. Управлінську діяльність в різних сферах врегульовано низкою норм, процес вдосконалення яких досі ще триває. Загалом нормативно-правових актів, що регламентують функціонування системи публічного управління налічується достатньо велика кількість. Міністрів України. Організацію управління в галузях і сферах забезпечують поряд із законами, актами Президента України та Кабінету Міністрів України також нормативно-правові приписи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Значну кількість таких правових актів приймають у сферах митної справи, економіки, освіти, охорони здоров'я та ін., що обумовлено недостатнім законодавчим урегулюванням окремих напрямів управлінської діяльності, необхідністю регламентації їх внутрішньої організації. Але в деяких випадках така практика може бути не завжди достатньо обґрунтованою, визначена насамперед відомчими інтересами.

У підрозділі 2.2. «*Місце громадських організацій у системі публічного управління в Україні*» зазначити, що попри поступове вдосконалення законодавчої бази та збільшення уваги влади до проблеми розвитку громадянського суспільства нагальними, на думку дослідників залишаються такі проблеми: недосконала система оподаткування неурядових організацій; ускладнена процедура легалізації діяльності громадських об'єднань, яка інколи розтягується на декілька місяців; відсутність державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства; неготовність органів публічної влади різних рівнів до рівноправного діалогу з громадськими організаціями; недопущення неурядових організацій до надання адміністративних та соціальних послуг на місцевому рівні. Прослідковуються проблеми у громадському секторі: роз'єднаність організацій, що працюють в одній або близьких сферах; відсутність сталих форм обміну досвідом практичної роботи; відсутність системи підвищення кваліфікації персоналу, що працює у громадських об'єднаннях тощо.

У третьому розділі – «**ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ НАБЛИЖЕННЯ ДО ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ**» – узагальнено досвід розвинених європейських країн у розбудові системи публічного управління та визначено перспективи розвитку системи публічного управління в Україні через стимулювання громадської участі у процесах формування публічної політики.

У підрозділі 3.1. «*Досвід розвинених європейських країн у розбудові системи публічного управління*» зазначається, що у контексті розгляду розбудови системи публічного управління в сучасних умовах особливу увагу

варто зосередити на європейському досвіді демократичного врядування та показниках Індексу демократії. Розглядаються країни, що займають перші місця серед держав із повноцінною демократією згідно Індексу демократії (Норвегія, Ісландія, Швеція). Встановлено, що ключовими перевагами демократичного врядування в Норвегії, які можуть бути використаними в українській практиці, є: наявність чіткої системи стримування і протидія із опосередкованим залученням громадян до формування органів законодавчої та виконавчої влади, високий рівень гендерної рівності, відкритості, участі суспільства, проголошення та дотримання основних прав громадян. Визначено, що в Ісландії основний акцент робиться на верховенстві права, консенсусності, участі, ефективності. Демократичне врядування в державі характеризується функціональною залежністю від громадської волі. Як і Норвегії так же Ісландії притаманна тристороння взаємодія влади, бізнесу і громадськості, що сприяє залученню, активізації громадянського суспільства у публічному управлінні та адмініструванні. Систематичне дослідження запитів населення, яке проводиться в обох державах, дозволяє своєчасно реагувати на суспільні зміни та прогнозувати майбутні потреби громадян, які підлягатимуть задоволенню. Охарактеризовано принцип відкритості в Швеції, який передбачає рівні можливості членів суспільства долучатися до публічного управління та адміністрування на різних рівнях управління.

Підрозділ 3.2. *«Розвиток системи публічного управління в Україні через стимулювання громадської участі у суспільно-політичних процесах»* висвітлюється питання перспектив розвитку системи публічного управління в Україні через стимулювання громадської участі у процесах формування публічної політики. Робиться наголос на тому, що вітчизняній практиці при розгляді поняття «участь» наголос робиться на розмежуванні «політичної», «громадської» та «суспільної» участі. Політична участь – це артикуляція інтересів соціально-політичних спільнот у системі політико-владних відносин, форми, способи та результати якої залежать від особливостей політичного режиму, політичної свідомості та політичної культури, якості політичної конкуренції. Поняття «громадська участь», перш за все, акцентує увагу на залученні громадян до обговорення та розробки політичних, соціально-економічних, культурних програм та проектів, різноманітних громадських ініціатив, й тому є формою участі менш пов'язаною із владними відносинами. Поняття «суспільна участь» багато в чому співпадає за змістом з громадською, але використовується, зазвичай, по відношенню до таких інститутів громадянського суспільства, як некомерційні громадські організації, наголошуючи тим самим на різниці між діяльністю політичних

партій та рухів третього сектора. У межах суспільної участі відсутні також електоральна та протестна активність.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі вирішується актуальне наукове завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних підходів та розробці рекомендацій щодо розвитку вітчизняної системи публічного управління. Отримані у процесі дослідження результати дозволяють сформулювати наступні висновки:

1. Доведено, що публічне управління слід розглядати як органічне поєднання суспільно прийнятних управлінських функцій, спрямованих на створення нормативних та організаційних умов для широкої участі організованої громадськості у вирішенні суспільно вагомих справ. У межах парадигми нового публічного менеджменту публічне управління є управлінням, орієнтованим на результат, споживачів, наслідки діяльності. Воно сфокусоване на управлінні за цілями та продуктивністю, використанні ринкових механізмів замість централізованого директивного регулювання і контролю, конкуренцію та право вибору, децентралізацію для збільшення відповідальності та підзвітності влади.

Визначено, що на перший план виходить досягнення мети – забезпечення максимально можливого суспільного блага, а інститути і засоби реалізації цієї мети відходять на другий план. Тому, якщо відомі моделі державного управління умовно називають державоцентричними, то сучасні моделі публічного управління – «функціоналістськими» або «цілеорієнтованими», враховуючи імперативність демократичного механізму цілепокладання. За умови демократичного політичного режиму не стільки важливо хто і як виконує публічні функції, а наскільки здійсненими є очікування організованого суспільства.

2. Конкретизовано сутність моделей розбудови системи публічного управління. На підставі цього проведено паралелі між демократичним врядуванням і такими категоріями, як: новий публічний менеджмент, публічне управління, належне (добре, ефективне) врядування, ефективне державне управління. В межах моделі нового публічного менеджменту простежується спрямованість публічного управління на підвищення рівня послуг через відкритість, чутливість, підзвітність, професіоналізацію органів державної влади та їх взаємодію із суспільством. Демократичне врядування розглядається, як рівноправна взаємодія владних та неурядових структур; в контексті співвідношення демократичного врядування із публічним

управлінням визначаються критерії відкритості органів влади, передбачається співробітництво, відсутність узурпації влади.

Встановлено, що демократичне врядування направлене на забезпечення якісних умов життєдіяльності суспільства; покликане підвищувати рівень управлінських послуг через професіоналізацію суб'єктів їх надання та наближення до безпосередніх споживачів; забезпечує залучення, на рівних/партнерських засадах, всіх суб'єктів публічного управління до прийняття та реалізації рішень; реалізується демократично обраними представниками населення для задоволення основних суспільних потреб та інтересів; орієнтоване на результат, який має суспільний характер; являє собою комплексний механізм діяльності суспільних інститутів; забезпечує демократичний розвиток держави.

3. Досліджено нормативно-правові основи функціонування сучасної системи публічного управління. Визначено, що попри унормування функціонування системи публічного управління, відкритим залишається питання подальшого розвитку України, перетворень, що відбуваються в країні, й внесення правок до Конституції. Це спричиняє наявність невідповідності курсу реформ з її нормами. Наявність значних відмінностей між окремими положеннями в нормативно-правових актах, що регулюють функціонування суб'єктів публічного управління, зумовлює об'єктивну потребу їх уніфікації та кодифікації. Ширшого унормування потребує закріплення обов'язковості координації взаємодії влади з громадськістю. Залишається також проблема дотримання умов, висунутих Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

Зазначається, що попри поступове вдосконалення законодавчої бази та збільшення уваги влади до проблеми розвитку громадянського суспільства нагальними залишаються такі проблеми: недосконала система оподаткування неурядових організацій; ускладнена процедура легалізації діяльності громадських об'єднань, яка інколи розтягується на декілька місяців; відсутність державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства; неготовність органів публічної влади різних рівнів до рівноправного діалогу з громадськими організаціями; недопущення неурядових організацій до надання адміністративних та соціальних послуг на місцевому рівні.

4. Охарактеризовано досвід розвинених європейських країн у розбудові системи публічного управління. Досліджено досвід демократичного врядування в Норвегії, Ісландії та Швеції. Встановлено їх тяжіння до представницької моделі демократичного врядування із дотриманням його принципів. Характерною особливістю демократичного врядування у Норвегії

є взаємодія, співпраця влади та громадськості, активне громадянське суспільство, верховенство права та закону, наявність чіткої системи стримування і противаги, із опосередкованим залученням населення до формування органів законодавчої та виконавчої влади, високий рівень гендерної рівності, відкритості, участі населення, проголошення та дотриманням основних прав. Аналогічно до Норвегії Ісландія сповідує принципи демократичного врядування. Основними напрямками держави у демократизації врядування є: верховенство права, консенсусність, участь та ефективності, а функціональна залежність від волі громадськості є цьому виразним підтвердженням. Шведський досвід демократичного врядування розкривається через традиціоналізм моделі врядування цієї держави, її зваженість, історичний зв'язок із Норвегією. Демократичне врядування Швеції спрямоване на формування у членів громадянського суспільства відчуття повноцінного учасника публічного управління, здатного реалізовувати законодавчо-визначені права та нести відповідальність за дії чи бездіяльність.

5. Визначено перспективи розвитку системи публічного управління в Україні через стимулювання громадської участі у процесах формування публічної політики. На основі дослідження зроблено висновок, що створення та структурування інститутів громадянського суспільства в Україні повинно стати соціальною базою, на основі якої сформується повновладний суб'єкт співуправління – зріле та відповідальне громадянське суспільство. А для цього, щоб забезпечити широку участь громадськості в прийнятті управлінських рішень, владі необхідно інвестувати час та ресурси в організацію інституціональних меж відповідних процесів, але при цьому не створювати структури громадянського суспільства, які функціонально будуть слабшими за державу, підпорядкованими їй, залежними від її фінансування. У такому випадку результати впровадження концепції врядування можуть виявитися прямо протилежними задекларованим цілям, підвищити рівень незадоволеності громадян системою публічного управління.

Відмічається, що найбільший інтерес представляє саме модель публічного врядування, оскільки вона розширяє сфери можливої участі громадян. Крім того, вона орієнтує органи публічного управління на максимальне розширення практик участі суспільства в управлінні на основі комплексу узгоджувальних практик у процесі прийняття управлінських рішень. Все це уможлиблює перехід до сітьової моделі взаємодії, в якій влада, бізнес та громадянське суспільство на рівних беруть участь у розподілі владних повноважень, що передбачає інституціоналізований діалог між органами влади та громадянським суспільством.

АНОТАЦІЯ

Романчук С. М. Особливості функціонування системи публічного управління в сучасній Україні.

У магістерській роботі вирішується актуальне наукове завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних підходів та розробці рекомендацій щодо розвитку вітчизняної системи публічного управління. Доведено, що публічне управління слід розглядати як органічне поєднання суспільно прийнятних управлінських функцій, спрямованих на створення нормативних та організаційних умов для широкої участі організованої громадськості у вирішенні суспільно вагомих справ. Визначено, що на перший план виходить досягнення мети – забезпечення максимально можливого суспільного блага, а інститути і засоби реалізації цієї мети відходять на другий план. Конкретизовано сутність моделей розбудови системи публічного управління. На підставі цього проведено паралелі між демократичним врядуванням і такими категоріями, як: новий публічний менеджмент, публічне управління, належне (добре, ефективне) врядування, ефективне державне управління. Встановлено, що демократичне врядування направлене на забезпечення якісних умов життєдіяльності суспільства; покликане підвищувати рівень управлінських послуг через професіоналізацію суб'єктів їх надання та наближення до безпосередніх споживачів тощо. Охарактеризовано досвід розвинених європейських країн у розбудові системи публічного управління. Досліджено досвід демократичного врядування в Норвегії, Ісландії та Швеції. Встановлено їх тяжіння до представницької моделі демократичного врядування із дотриманням його принципів. Визначено перспективи розвитку системи публічного управління в Україні через стимулювання громадської участі у процесах формування публічної політики. На основі дослідження зроблено висновок, що створення та структурування інститутів громадянського суспільства в Україні повинно стати соціальною базою, на основі якої сформується повновладний суб'єкт співуправління – зріле та відповідальне громадянське суспільство.

Ключові слова: публічне управління, система публічного управління, громадська участь, демократія, належне врядування, публічне врядування.

ANNOTATION

Romanchuk S.M. Features of the functioning of the public administration system in modern Ukraine.

In the master's work the actual scientific task is solved, which consists in substantiation of theoretical approaches and development of recommendations for the development of the national system of public administration. It has been proved that public administration should be considered as an organic combination of socially acceptable managerial functions aimed at creating regulatory and organizational conditions for the broad participation of organized civil society in solving publicly important cases. It is determined that the goal of achieving the maximum possible public benefit comes to the fore, and the institutes and means of realizing this goal go back to the background. The essence of models of development of public administration system is specified. On the basis of this, there are parallels between democratic governance and such categories as: new public management, public administration, proper (good and effective) governance, and effective public administration. It is established that democratic governance is aimed at providing quality conditions for the life of society; is intended to increase the level of management services through the professionalization of the subjects of their provision and approaching direct consumers, etc. The experience of developed European countries in the development of the public administration system is described. The experience of democratic governance in Norway, Iceland and Sweden has been researched. Their tendency toward a representative model of democratic governance with respect to its principles was established. The prospects of development of the public administration system in Ukraine through the promotion of public participation in the processes of public policy formation are determined. The study concludes that the creation and structuring of civil society institutions in Ukraine should become a social base on the basis of which a self-governing subject of co-administration, a mature and responsible civil society, will be formed.

Key words: public administration, public administration system, public participation, democracy, good governance, public governance.