

УДК: 35.001.891

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: ПРОБЛЕМИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

***Українська Л.О., д.е.н. професор, Шифріна Н.І., к.е.н., доцент
(ХНЕУ)***

Анотація. Висвітлено сучасні тенденції теорії та практики в державному та муніципальному управлінні. Узагальнено проблеми, що існують у цій галузі дослідження, виявлено причини їх виникнення та позначено контури їх можливого вирішення. На основі проведеного порівняльного аналізу трактування надо узагальнене визначення поняття «публічне управління» як взаємодії державних, муніципальних та громадських організацій з метою вирішення суспільних проблем. Обґрунтовано необхідність участі суспільства, його організацій та інституцій в процесах управління на всіх рівнях суспільної ієрархії. Обґрунтовано необхідність включення участі громадських організацій, експертного співтовариства в управлінські процеси формування системи публічного управління. Систематизовано основні елементи і висвітлено особливості управління державною власністю. Узагальнено проблеми, що накопичуються в публічному управлінні, виділено протиріччя, вирішення яких сприятиме підвищенню управлінських процесів.

Ключові слова: державне управління, муніципальне управління, публічне управління, держава, управління державною власністю.

PUBLIC ADMINISTRATION: PROBLEMS AND TRENDS OF DEVELOPMENT

***Ukrainska L.O., Doctor of Sciences in Economics, professor,
Shyfrina N.I., PhD (Economics), Associate professor (KhNEU)***

Abstract. Public management in a broad sense involves the participation of society, its organizations and institutions in management processes at all levels

of the social hierarchy. The public nature of management is manifested in openness, ideological and religious pluralism, active participation of citizens in the political process, and control of the authorities. The hierarchy of the public administration system has several levels: state, corporate (corporation, public movement, public organizations, public funds, public institutions, political parties), regional, municipal, each of which exercises its management powers.

The intensification of the discussion of the problems of public management is connected with fundamental changes that have taken place in the management system over the last decade, now Western models of management are being actively introduced into the theory and practice of management, and the terminology adopted in the West is used.

The actual direction of the development of the theory is the formation of a system of public administration, which consists not only of state and municipal administration, but also provides for the inclusion of the participation of public organizations and the expert community in the relevant management processes.

Globalization of all aspects of society's life activities, the deepening of global economic ties changes the global features of management and these features and their reflection in changes in national management mechanisms.

State property as an object of management has certain features: the state acts in one person as the owner of property and at the same time establishes the rules of legal regulation of property. The main elements are systematized and the features of state property management are highlighted. Problems accumulating in public administration are summarized, contradictions are highlighted, the solution of which will contribute to the improvement of management processes, and the first contradiction is that the management bodies plan to increase the income in the budget as income from state-owned objects.

Key words: state government, municipal government, public government, power, management of state property

Постановка проблеми. У сучасній економічній науці поширення набуває поняття «публічне управління», що є відображенням змін, які відбуваються у практиці і механізмах державного управління у зв'язку з ускладненням всієї сукупності об'єктів державного та муніципального управління, а саме суспільно-економічних відносин в цілому, громадських об'єднань, організацій, юридичних осіб, спільнот людей тощо. Відповідні зміни відбуваються і в державному управлінні, що визначає особливу актуальність наукових досліджень в цій сфері. Врахування впливу цих змін дає можливість визначити тенденції і напрямки розвитку публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Трактують поняття «публічне управління» різними науковцями має певні розбіжності, проте в цілому розуміється як взаємодія державних, муніципальних та громадських організацій з метою вирішення суспільних проблем [2, с. 18]. Багато дослідників розглядають публічне управління як синонім загальнонародного, спрямованого на захист інтересів всього суспільства. Практично публічне/громадське управління в широкому сенсі передбачає участь суспільства, його організацій та інституцій в процесах управління на всіх рівнях суспільної ієрархії. У вузькому значенні під громадським управлінням найчастіше розуміється сукупність державного та муніципального управління [3, с. 17]. В науковій літературі має місце і такий погляд на публічне управління як подолання відчуження держави від суспільства. Вважається, що публічність управління проявляється у гласності, ідеологічному та релігійному плюралізмі, активній участі громадян у політичному процесі, підконтрольності влади [7, с. 60].

Формулювання цілей статті. Метою цієї роботи є дослідження сучасних тенденцій теорії та практики в державному та муніципальному управлінні, виявлення особливостей управління державною власністю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ієрархія системи громадського управління має декілька рівнів: державний, корпоративний (корпорація, громадський рух, громадські організації, громадські фонди, громадські установи, політичні партії), регіональний, муніципальний, кожен з яких реалізує свої управлінські повноваження на основі відповідних нормативно правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів і об'єктів публічного управління. Громадяни реалізують свої права участі у публічному управлінні через публічні слухання, звіти виборцям і ін. [8, 135-151]. На наш погляд, активізація обговорення проблем громадського управління пов'язана з докорінними змінами, які відбулися у вітчизняній системі управління за останнє десятиліття. Тоді як раніше мова йшла про державне управління та державне регулювання, зараз в теорію та практику управління активно впроваджуються західні моделі управління, все частіше використовується прийнята на Заході термінологія.

На цій підставі актуальним напрямком розвитку теорії є формування системи публічного управління, яка складається не тільки з державного і муніципального управління, а також передбачає включення у відповідні управлінські процеси участі громадських організацій, експертного співтовариства. В цьому зв'язку особливої актуальності набуває розглянення сучасних тенденцій, що є характерними для державного та муніципального управління в Україні. До того ж слід зауважити, що досі багато аспектів громадського управління залишаються нерозробленими.

Подальший розвиток теорії і практики публічного управління обумовлений, з одного боку, значним інтересом, виявленим до цієї проблеми у науковому середовищі – з іншого, передбачає поглиблене дослідження змін у суті і напрямків подальшого розвитку публічного управління [4, 5].

По-перше, - залишаються не повною мірою виявленими зміни, що стосуються взаємообумовленості розвитку державності і змін системи

управління. В цьому сенсі важливими є наукові висновки щодо критеріїв твердження про прогресивність напрямків такого розвитку і підвищення рівня публічності державного управління.

По-друге, - якщо у ретроспективі мали місце певні висновки щодо впливу духовно-моральних чинників на ефективність управлінських процесів, то в сучасних умовах пануючих технократичних підходів і бюрократизації управлінських процесів відновлення таких досліджень мало б значну актуальність.

По-третє, глобалізація всіх сторін життєдіяльності суспільства, поглиблення світогосподарських зв'язків видозмінює загальносвітові особливості управління і ці особливості та їх відзеркалення в змінах національних управлінських механізмів також є одним з важливих напрямків подальшого дослідження.

По-четверте, через постійні модернізації недостатньо проаналізовано сучасний механізм державного та муніципального управління в Україні.

По-п'яте, у сучасних теоріях державного та муніципального управління практично ігноруються національні особливості, історія, культура, менталітет жителів [5, с. 231].

Ситуація, що склалася, обумовлює необхідність поглибленого теоретичного дослідження такого типу управління, який найбільше відповідав би типу цивілізації в умовах сучасної глобалізації та зростання зовнішніх загроз. На наш погляд, цьому може сприяти духовний підхід до суспільного розвитку, який спирається на моральне осмислення господарювання та управління і дає методологічні підстави для розробки концепції публічного управління з урахуванням як національних особливостей, так і сучасного етапу світового розвитку [2, 3].

Слід зазначити, що організація та координація спільної діяльності управлінського персоналу органів влади, державних організацій, установ та підприємств з державною участю визначається переважно світоглядними

установками, суспільними потребами та творчим характером управлінської праці. Через призму воєнних дій і на підставі історико-генетичного аналізу стало можливим виявлення певних тенденцій у розвитку системи публічного управління в Україні. Основними з них є перенесення ідей, інструментів управління бізнесом у державне та муніципальне управління; використання в якості методологічної бази західних концепцій управління у вітчизняні теоретичні дослідження і управлінську практику; поступова переорієнтація державних та муніципальних органів з надання безкоштовних громадських благ на переважне надання цих послуг на комерційній основі; перехід від ієрархічної системи управління до контрактної та мережевої; впровадження у систему управління показників ефективності, що використовуються у приватному секторі; планування та проектне управління за цілями та результатами; впровадження технологій та процедур цілепокладання та їх прив'язка до виконавців; оцінка ризиків, що перешкоджають досягненню намічених цілей; створення типової нормативно-правової та методичної бази для реалізації програм та проектів; посилення бюрократичної складової у вигляді різноманітних звітів; регламентація та стандартизація; широке використання експертної спільноти для підготовки документів та оцінки якості управління.

Сучасний, переважно технократичний, раціональний тип управління призводить до бюрократизації, цифровізація звітності не замінює паперовий обіг документації, що, в свою чергу, поглиблює бюрократичні процеси, тим самим нівелюється властивий управлінському процесу творчий підхід до розробки стратегії і тактики, прийняття та реалізації управлінських рішень.

Певний час в сфері публічного управління панував управлінський раціоналізм, який розглядає будь-які організації як замкнуті системи, коли цілі та завдання вважаються заданими та стабільними протягом тривалого часу, організаційна структура будується за функціональним принципом,

контроль є вирішальним в управлінні, а персонал чітко виконує вказівки керівника.

Однак у всьому світі ще наприкінці минулого століття стали відмовлятися від цієї моделі управління. Сучасна парадигма як система поглядів на публічне управління передбачає гнучкість і вміння адаптуватися до довкілля, соціалізацію управління з його орієнтацією на творчий потенціал всіх суб'єктів, вміння долати стереотипи і бути відповідальними за результати. В Україні діють уповноважені суб'єкти, які розробляють політику у сфері державного та муніципального управління: відповідні міністерства, політичні партії та громадські об'єднання, різноманітне експертне співтовариство. Є також певна кількість організацій, що беруть участь у процесі управління та розробки політики, докладають зусиль з координації та узгодження діяльності. Проте така кількість учасників процесу має певні негативні наслідки, а саме призводить до неузгодженості управлінських дій, втрати часу, збільшення трансакційних витрат тощо. З іншого боку ті з таких негативних явищ, які вже є системними, свідчать про необхідність реорганізації системи в цілому [6, 38]. При розробці актуальних напрямків подальшої розробки теорії публічного управління необхідно звернути увагу і на такий чинник як ускладнення суспільної структури, яке вимагає від держави узгодження різноманітних інтересів.

Слід визнати, що такі погляди на державне управління в сучасній Україні не знаходять підтримки, а навпаки, набули поширення уявлення західних наукових шкіл, які до того ж впроваджуються в практику управління. Таким чином, сформована на даний момент система державного та муніципального управління, спираючись на західні теоретичні концепції, не завжди відповідає національним інтересам взагалі і, зокрема, інтересам національної безпеки країни.

Неоліберальні економічні школи висловлюються проти національної держави, вважаючи, що в сучасному світі ключову роль мають відігравати наднаціональні, мережеві та корпоративні управлінські структури. Така точка зору базується на уявленні, що сучасні національні держави гальмують проникнення на національний ринок світових транснаціональних корпорацій, які, на думку її послідовників, несуть прогрес та сприяють підвищенню ефективності виробництва. Такі тенденції у розвитку державного та муніципального управління свідчать про формування елементів держави-корпорації в сучасній Україні з її характерними ознаками: цілі держави перебувають переважно в економічній сфері; переважання технократичних ідей в управлінні (формалізація, інформатизація, стандартизація); перетворення суспільних благ на комерційні послуги; привласнення правлячим прошаром державної власності; поєднання політичної та економічної сфер; ефективність та максимізація прибутку як ключові принципи; тісний зв'язок зі світовим ринком, зі світовими та національними ТНК; заміна духовних та моральних цінностей та цілей розвитку на споживчі; переміщення акценту з ієрархічних зв'язків в бік посилення горизонтальних зв'язків.

Концепція «держави-корпорації» доводить, що в межах її втілення держава не має суспільних цілей, і що вона діє так само, як і звичайні приватні корпорації. Таким чином слід зазначити, що впровадження у державне управління ідеї «держави-корпорації» не відповідає національним традиціям та інтересам України, оскільки державна влада перестає висловлювати інтереси всього суспільства.

Теорія державного управління, що відповідає інституційній матриці, на наш погляд, має спиратися на такі принципи: співробітництво та кооперація замість конкуренції, що відповідає національному менталітету; поєднання централізму та самостійності нижчестоящих органів управління з високою персональною відповідальністю за кінцеві результати;

мінімізація та спрощення бюрократичних процедур у зв'язку з посиленням швидкості змін зовнішнього та внутрішнього середовища; ефективний контроль; виділення ключових напрямів та концентрація ресурсів на цих напрямках; високий рівень незалежності низових рівнів управління; цілісність національного господарства; узгодженість загальнодержавного і муніципальних рівнів управління; ієрархічна побудова системи управління замість мережевої, яка набула поширення в сучасному світі; наявність зворотнього зв'язку.

Цілями державного управління, що відповідають національним інтересам можуть бути такі: об'єднавча, що інтегрує все різноманіття інтересів різних суспільних верств; захисна, що сприяє збереженню територіальної цілісності держави, підтримці порядку та збереженню в українській юрисдикції національних ресурсів; організаційна, що сприяє розвитку громадських інститутів; сприяння формуванню кращих прикладів для всіх суб'єктів господарювання; підтримка сім'ї, релігійних переконань, здорового способу життя; формування духовно-моральної атмосфери в суспільстві, що сприяє розвитку в людині почуття обов'язку та відповідальності за результати управління.

Таким чином, сучасна управлінська парадигма як система поглядів на державне управління передбачає гнучкість та вміння адаптуватися до зовнішнього середовища, соціалізацію управління з його орієнтацією на творчий потенціал усіх суб'єктів, вміння долати стереотипи та бути відповідальними за результати. Управління державної власністю будується за мережевим принципом, у якому взаємодіють рівноправні суб'єкти управління, які займаються координацією діяльності замість управління. Проте, це може спричинити зростання транзакційних витрат, збільшує час узгодження управлінських рішень, а також кількість нормативно-правових документів. Зрештою втрачається цілісність управління та його результативність. Пануючий в управлінні державної власністю України

технократичний, раціональний тип управління призводить до його бюрократизації, зникає творче начало, властиве управлінню як мистецтву.

Для пояснення процесів, що відбуваються в системі управління державною власністю, потрібна принципово інша дослідницька програма, оскільки існуючі в даний час концепції не дають цілісного бачення проблем. Їм властиві раціоналістичний функціональний підхід і однобічність аналізу. Ситуація, що склалася, обумовлює необхідність поглибленого теоретичного дослідження управління державною власністю в умовах сучасної глобалізації з урахуванням національних інтересів України, визначення цілей і принципів управління державною власністю відповідно до сучасних завдань держави. Під державним сектором найчастіше у науковій літературі розуміється частина національної економіки, що функціонує під прямим управлінням держави, яка є організаційно-правовою формою державної власності.

Також стосовно управління державним майном зустрічаємо і таке концептуальне визначення державного сектора економіки: сукупність економічних відносин щодо використання державного майна, яке закріплено за державними унітарними підприємствами та державними установами на правах господарювання або оперативного управління, і також майнові права в комерційних підприємствах та організаціях.

Державні фінанси – це інший аспект діяльності держави, вони формуються за рахунок податкових надходжень від доходів суб'єктів усіх форм власності. Вони пов'язані з реалізацією функції держави щодо перерозподілу податкових доходів суспільства. Державні витрати можуть спрямовуватись на фінансування як державних, так і приватних підприємств. Наприклад, державне замовлення може розміщуватися у суб'єктів господарювання різних форм власності. Ці категорії є взаємопов'язаними, відбиваючи різні сфери державної діяльності. Державний сектор економіки – це підприємства та установи, які

функціонують на основі державної власності та керуються державними органами влади (власником). Для державного сектора економіки характерний поділ капіталу-власності (власника майна) та капіталу-функції (керуючого виробництвом), якими є наймані менеджери.

Державна власність як об'єкт управління має певні особливості: держава виступає в одній особі як власник майна та одночасно встановлює правила правового регулювання власністю; спрямованість функціонування і розвитку державної власності на захист та розвиток країни в цілому; державна власність відбиває інтереси всього суспільства; наявність двох суб'єктів права державної власності (держава і муніципалітети); деякі об'єкти державної власності (надра, водні ресурси, об'єкти культурно-історичної спадщини, майно державної скарбниці, об'єкти ядерної енергетики та ін.) можуть бути лише у власності держави; лише державній власності характерні такі специфічні інструменти як націоналізація, приватизація, реквізиція, податкові та інші платежі.

Під управлінням державною власністю в більшості випадків розуміється певним чином структуровані суспільні відносини або система суспільних відносин, що включає норми і правила. У нормативно-правових документах управління державним майном розглядається як здійснення власником певних повноважень щодо державного майна.

Система управління державною власністю зараз включає наступні елементи:

- визначення державної політики в галузі управління державною власністю та цілей управління;
- прийняття нормативно-правової бази, що регулює процес управління;
- створення органів виконавчої влади та наділення їх повноваженнями з управління;

- інвентаризація та облік об'єктів державної власності, розподіл між суб'єктами управління різних об'єктів державної власності;
- цілеорієнтоване управління державною власністю;
- порядок прийняття рішень про створення, реорганізацію та ліквідацію державних підприємств та установ;
- затвердження програм діяльності та звітності з управління державною власністю.

Доцільність знаходження певних об'єктів у державній власності не є однозначною. Щоб залишити власність у державному управлінні, необхідно довести, що вона є необхідною для виконання державних функцій. При цьому виходять із припущення, що надлишкові активи держави збільшують витрати на їх утримання у бюджеті, упускається вигода від їх використання у комерційному обороті, зменшується можливість залучення приватних інвестицій, знижується конкурентоспроможність економіки в цілому.

Важливу роль у розробці політики управління державною власністю грає визначення цілей управління. Можливими варіантами досягнення кінцевої мети управління об'єктами державної власності є роздержавлення або стратегічний розвиток. Якщо під час аналізу об'єкта власності дійшли висновку, що він не пов'язаний із виконання функцій держави, то приймається рішення про приватизацію об'єкта. Якщо ж об'єкт власності визнається необхідним для забезпечення виконання державних функцій, то приймаються конкретні кроки щодо розвитку даного об'єкта, включення його у комерційний оборот, залучення інвестицій та/або технологічна модернізація. Слід зазначити, що ці підходи застосовуються на всіх рівнях управління державною власністю.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Узагальнення проблем, що накопичуються в публічному управлінні, дозволило акцентувати увагу на тих протиріччях, вирішення яких сприятиме підвищенню управлінських процесів.

Останнім часом яскраво виявляються протиріччя в розробці та реалізації цілей управління державним майном. Перше протиріччя у тому, що органи управління планують збільшити надходження у бюджет доходів як прибутку від об'єктів державної власності (це знайшло своє відображення у планах управління майном). З іншого боку, триває постійний процес скорочення всіх об'єктів, які перебувають у державній власності. Неможливо скорочувати кількість об'єктів власності і одночасно збільшувати доходи.

Друге протиріччя у тому, що держава пов'язує мету управління державним майном з виконанням державних функцій і передбачає відчуження майна, затребуваного у комерційному обороті. Тобто питання щодо функцій держави є певною мірою спірним. У зв'язку з тим, що ліберальна концепція передбачає мінімальні функції держави, а у державних органах є представники цього напрямку, то наслідком таких уявлень стає мінімізація державної власності, а це суперечить і традиційним підходам, і сучасній ситуації у світовій економіці (зростання загроз, кризовий стан).

Третє протиріччя пов'язане зі зростанням складності управління, тоді як одним з головних принципів управління є простота. У програмних документах з управління державною власністю планується кожен об'єкт державної власності описати за декількома показниками, скласти плани-графіки, зведені відомості, тобто фактично регламентуватиме кожен крок.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>

2. Бегей І. П. Основні теоретичні складові сучасних моделей державного управління / І. Брей // Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. – Вип. 2(25) – С. 16-26.
- 3.Бережний В. О. Сучасні концепції публічного управління / В. О. Бережний // Актуальні проблеми державного управління. — 2013. — № 2. — С. 31-38.
- 4.Ватуля Ю. Сучасні теорії та моделі державного управління у західній науці і практиці та Україна [Електронний ресурс] / Ю. Ватуля. — Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Аpdup/2010_1/2_90\)99.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Аpdup/2010_1/2_90)99.pdf)
- 5.Воробйова О. П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні / О. П. Воробйова // Ефективність державного управління. - 2015. - Вип. 42. - С. 230–234.
- 6.Курко М. Н. Зміст державного управління (теоретико-правовий аспект) / М. Н. Курко // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. - 2015. - № 1. - С. 36-40.
- 7.Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект / Н. І. Обушна // 7.Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект / Н. І. Обушна. – Журнал Ефективність державного управління. – 2015. - Випуск 44 (1) С.53-63.
8. Хрідочкін А.В. Публічне управління та адміністрування: словник термінів / А.В. Хрідочкін, М.Ю. Віхляєв / за заг.ред. д.ю.н. проф. П.В. Макушева.- Одеса: видавничий дім «Гельветика», 2021.- 604 с.

REFERENCES

1. Pro Prohramu diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 11.12.2014 № 26-VIII [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>

2. Behei I. P. Osnovni teoretychni skladovi suchasnykh modelei derzhavnoho upravlinnia / I. Brei // Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. 2015. – Vyp. 2(25) – S. 16-26.
3. Bereznyi V. O. Suchasni kontseptsii publicznego upravlinnia / V. O. Bereznyi // Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. — 2013. — № 2. — S. 31-38.
4. Vatulia Yu. Suchasni teorii ta modeli derzhavnoho upravlinnia u zakhidnii nautsi i praktytsi ta Ukraina [Elektronnyi resurs] / Yu. Vatulia. — Rezhym dostupu: [www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdup/2010_1/2_90\)99.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdup/2010_1/2_90)99.pdf)
5. Vorobiova O. P. Suchasni upravlinnski modeli New Public Management i Good Governance ta yikh zaprovadzhennia v Ukraini / O. P. Vorobiova // Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia. - 2015. - Vyp. 42. - S. 230–234.
6. Kurko M. N. Zmist derzhavnoho upravlinnia (teoretyko-pravovyi aspekt) / M. N. Kurko // Yurydychnyi visnyk. Povitriane i kosmichne pravo. - 2015. - № 1. - S. 36-40.
7. Obushna N. I. Publichne upravlinnia yak nova model orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: teoretychnyi aspekt / N. I. Obushna // 7. Obushna N. I. Publichne upravlinnia yak nova model orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: teoretychnyi aspekt / N. I. Obushna. – Zhurnal Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia. – 2015. - Vypusk 44 (1) S.53-63.
8. Khrydochkin A.V. Publichne upravlinnia ta administruvannia: slovnyk terminiv / A.V. Khrydochkin, M.Iu. Vikhliaiev / za zah.red. d.iu.n. prof. P.V. Makusheva.- Odesa: vydavny chy dim «Helvetyka», 2021.- 604 s.

