

Ганущин С.Н.

к. наук з держ. упр.,

доцент кафедри психології управління

Львівський державний університет внутрішніх справ

РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НА ЗАСАДАХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРИНЦИПІВ У ПУБЛІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ

Висвітлено особливості розвитку публічного управління в Україні на засадах імплементації демократичних принципів у публічну діяльність.

З'ясовано, що в економічно розвинених країнах наявний алгоритм реорганізації держави відповідно до гасла «зробити управління різновидом бізнесу», що згодом був імплементований у концепцію «Нового державного менеджменту» (New Public Management) або «Нового державного управління». Відповідно до цієї концепції, держава виконує роль «агента», спрямованого на задоволення запитів із боку замовника, тобто громадянина. Основне завдання такої держави полягає у якнайшвидшому виконанні замовлення з отриманням найоптимальнішого результату при фіксованих витратах (або мінімізації витрат за фіксованої якості результату). Утім, опоненти цієї моделі вказують на те, що діяльність органів державної влади годиться спрямувати на досягнення не лише економічної ефективності, а й суспільної справедливості.

Відтак обґрунтовано, що держава зобов'язана не лише наказувати, а й стимулювати відповідальну, особливо соціально спрямовану діяльність, інших суб'єктів управління; етично мотивувати весь управлінський процес. Вона має перебудовуватися на ефективне багаторівневе глобальне управління, що поєднує взаємодію міжнародних, національних, регіональних і локальних компонентів її загальної управлінської системи. Таким чином, державне управління через нестабільність глобалізаційних та інших аспектів розвитку суспільства вимагає і розробки довгострокових, варіативних перспектив його розвитку, і вміння реалізації ефективних ситуативних політик.

Урешті, доведено, що держава покликана більшою мірою координувати суспільну взаємодію усіх суб'єктів політики, залишаючи за собою основну функцію виразника і захисника громадських цінностей. У цьому контексті публічне управління набуває консультативних і ринкових рис, розвиваючи взаємодію за лінією: держава – бізнес – громадянське суспільство – експертні організації – наукові центри.

Ключові слова: держава, громадянське суспільство, громадянин, демократичні принципи, публічна діяльність, публічне управління.

Постановка проблеми. Можна виокремити низку ідеальних груп моделей державного управління. Серед них: класична, ієрархічна модель; корпоративне управління; новий державний (публічний) менеджмент; запропонована Світовим Банком концепція «Good Governance», розроблена на принципах прозорості та ефективності; соціально кібернетичне (або віртуальне) управління, широке використання сучасних ЗМІ в управлінні; державне управління як система мереж урядових і неурядових організацій; державний менеджмент громадських цінностей тощо.

У сучасній науці публічного управління знову зріс інтерес до проблеми керованості (governability). Якщо в 1980-ті роки проблема керованості визначалася тим, що держава не могла

впоратися зі своєю відповідальністю за реалізацію різноманітних соціальних завдань (криза держави загального добробуту), то сьогодні вона виникає у відповідь на неоліберальну політику монетаризму і кризи самоорганізації на основі ринкової свободи. Але в цьому випадку не просто маятник хитнувся в інший бік, а виникла потреба в ухваленні рішення щодо зростаючої невизначеності, яку активізували глобалізація і світова фінансова криза, з одного боку, і провали нового державного менеджменту – з іншого. Відтак проблематика керованості актуалізувалася практично в усьому світі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У контексті розгляду обраної проблематики ми проаналізували праці науковців, які досліджували засади формування публічного управління

в Україні. Посилання на їхні праці та розробки відображено у тексті наукового пошуку з обґрунтуванням основ, які стали теоретико-методологічним підґрунтям цієї статті.

Мета статті – дослідити розвиток публічного управління в Україні на засадах імплементації демократичних принципів у публічну діяльність.

Виклад основного матеріалу дослідження. В кінці 1990-х – початку 2000-х років відбуваються деякі зміни в ідеології адміністративних змін. Вони пов'язані з кризою економічного підходу до публічного управління, хоча менеджеріальні механізми все ж зберігаються. Виникнення мережових громадських структур трансформувало і завдання публічного управління. В цьому розумінні термін «governance» обрано як основний для опису нового способу управління в мережевому суспільстві. Попри те, підвищилася значущість політичних питань взаємодії включених у публічне управління агентів.

Загалом відновлення значущості політичного аспекту публічного управління в новій концепції поряд зі старими сюжетами (підвищення політичної ролі виконавчих органів влади) характеризувалося і новими складовими. Державне (ширше – публічне) управління розглядається як функція громадської координації, виконувати яку покликані не тільки професіонали-управлінці, але і структури та інститути громадянського суспільства; у цьому разі йдеться і про вплив, і про участь. Державні справи, державні органи та організації стають публічними і відкритими для суспільної дискусії, а остання стає важливим ресурсом розроблення політико-управлінських рішень. Підставою формування політичних і організаційно-управлінських рішень стає прагнення до досягнення загального блага, загального інтересу, які визначаються і державою, і громадськими учасниками процесу; ніхто не має право узурпувати вираження загального інтересу. Державне управління як управління суспільними справами не тільки зазнає оцінювання з точки зору прагматичних критеріїв ефективності, але охоплює політико-моральні критерії; етичний кодекс стає важливою частиною оцінки управлінської діяльності. Процес політико-управлінської діяльності стає насиченим новими формами і механізмами, що містить такі незвичні для колишніх моделей складові, як громадська експертиза, громадські форуми, державно-громадські комісії тощо. Загалом, можна сказати, що традиційна проблема співвідношення політики й управління в цій новій концепції була спрямована в бік віднайдення

взаємозв'язків суспільства з державними інститутами. Попри те, що питання економічної ефективності не втрачають актуальності, нагальними стають проблеми відповідальності державного управління, політичної стабільності і відсутності насильства, вмілої організації (якість регулювання), правління закону і боротьби з корупцією.

На противагу звичній практиці публічного управління, що заснована на ієрархії і передбачає неухильне виконання наказів, головними параметрами нової концепції стають згода і договір. Традиційне адміністрування приділяло переважну увагу праву і регламентам, нове – нормам, колективним рекомендаціям, моральним угодам. Традиційна влада здійснювалася урядами, бюрократією і парламентами, нова дедалі більше втягує в свою орбіту комісії, форуми, великі демократично організовані групи. Якщо раніше інформація в управлінській сфері була централізованою і закритою, то тепер вона ставала доступною і відкритою для всіх.

Поняття «governance» відображає зміни у відносинах між громадянським суспільством і публічною владою, а також усередині організаційної структури держави [1, с. 453–463; 4, с. 257–272; 5; 7, с. 301–306; 8, с. 677–705]. Міжорганізаційні мережі нового публічного управління (спільні підприємства, стратегічні альянси, ділові групи, організації з особливими правами, дослідні консорціуми, контрактні, міжміністерські, міжвідомчі та міжгалузеві утворення тощо) відрізняються від внутрішньоорганізаційних мереж бюрократичних ієрархій, де відносини між учасниками залежать від управлінської структури, яка регулює вирішення конфліктів і спрямовує поведінку.

Проте, мабуть, відновлення дихотомії «державна – публічна сфера» навряд чи можливе. Новий публічний простір, з одного боку, захоплює держава і робить його агентом публічності. Але і держава в такому випадку не може залишатися незмінною. Вона змінює свої структуру, функції і місію. З іншого боку, колишні публічні учасники, які контролювали державу, але які все ж порівняно безвідповідальні у виконанні ними ж визнаних публічних пріоритетів, уже не можуть і не повинні бути лише свідками публічної політики.

Трансформаційні процеси в публічній сфері впливають як на зміну місії держави та структури, функцій і технологій її політики і управління в сучасному суспільстві, так і на зміст діяльності публічних асоціацій і структур. Трансформаційні процеси в публічній сфері призводять одночасно до підвищення ролі державних і недержавних

учасників у виробництві і здійсненні публічної політики і змінюють систему їх відносин із цивільними асоціаціями в напрямі співпраці. Водночас здійснюється перехід від адміністративної держави до держави координаційної, а в сфері недержавної активності зростає значення залучення в суспільні відносини. Змінюється й ідейне наповнення терміна «держава», коли автономія держави є відносною і обмежується структурами соціальної влади.

Традиційне публічне управління є державно-орієнтованим підходом до надання публічних послуг. Держава, зважаючи на зростаючі потреби населення, брала на себе функції з їх задоволення, розширюючи спектр надаваних публічних послуг. Окрім того, держава намагалася керуватися принципом рівності можливостей, беручи на себе тягар витрат на різноманітні соціальні потреби. Важливою ознакою тут було і те, що саме держава визначала значущість громадських цінностей, їхню якість і кількість.

Загалом громадяни розглядаються тут як прості споживачі. Споживчий підхід зазнав критики як економічно неефективний для надання послуг у публічній сфері. Витрати на надання публічних послуг підвищувалися, але це не завжди супроводжувалося поліпшенням якості послуг. Окрім того, ієрархічний уряд часто вже не встигав за динамікою вимог. Це створювало напругу в системі.

Менеджмент громадських цінностей опинився під впливом низки інтелектуальних течій в теорії публічного управління, які спостерігалися останнім десятиліттям. Особливе значення тут мають теорія політичних мереж і нова концепція управління «governance», в яких інтенсивність відносин держави і суспільства розглядалася як основа підвищення ефективності публічного управління, з одного боку, і його демократичності – з іншого. На філософію цього нового напрямку явно вплинула комунітаристська критика лібералізму і ліберальної держави. Водночас менеджмент громадських цінностей підкреслює значення не результативності в управлінні, а системи відносин державних і недержавних структур для реалізації швидше колективних, ніж індивідуальних цінностей та інтересів. Підвищується значення легітимності та довіри в процесі реалізації суспільних послуг за допомогою держави, але за неодмінної участі громадян і їх асоціацій. Безліч систем підзвітності перед громадянами, клієнтами та платниками податків характеризують домінуючу модель відповідальності державного управління.

Отож, проблема введення громадянства в процесі надання послуг стала очевидною, а можливості надання послуг через Інтернет почали обговорюватися в якісно іншому, громадському стилі. Природно, цей процес містив чимало труднощів і проблем.

Багато критиків розглядають урядові функції з надання послуг і державні відносини з громадянами через призму соціально-політичних проблем. Ендрю Чедвік і Крістофер Мей вказують на обмежений характер відносин між державою і громадянами, коли ті виступають як «клієнти» держави. «ІКТ будуть активізувати надання послуг з більш точною цілеспрямованістю на запити громадян і на прискорення відповідей, але демократичні можливості такої комунікації, як правило, ігноруються, – пишуть вони. – У центрі менеджеріальної моделі лежить припущення, що зміни настануть поступово. Тоді як ІКТ можуть надавати більше можливостей і створювати проблеми для практики урядів (їх взаємодія з національною економікою і, більш широко, громадянським суспільством), їх основна оперативна логіка незмінна» [2, с. 277–278].

Також підкреслюється позиція про публічність послуг, переваги інформації та технічні можливості електронного уряду, оскільки все це здійснюється в певному соціальному контексті, є предметом громадської думки і взаємодії державної влади з суспільством [6, с. 703]. Дослідження в галузі державного управління та електронного уряду, отже, повинні відійти від сучасної ідеї клієнта і зосередитися на тому, що влада робить і збирається робити в суспільстві.

Політична мережа в управлінні становить систему державних і недержавних утворень у певній сфері, які взаємодіють між собою на основі ресурсної залежності з метою досягнення загальної згоди з певних питань, використовуючи формальні і неформальні норми, переважно на горизонтальному рівні [3].

Поняття «політична мережа» дає змогу виявити мережеві підстави структурних і функціональних характеристик процесу формування публічної (суспільної) політики; добре відображає і виражає політичне управління як складний і нелінійний процес постійної взаємодії і координації інтересів та позицій його множинних учасників на основі довіри, принципів зворотного зв'язку і відкритості.

Політичні мережі охоплюють низку характеристик, які відрізняють їх від інших форм управлінської діяльності. Політичні мережі утворюють

множинну структуру управління публічними справами, яка пов'язує державу й організації громадянського суспільства. Таку мережу становлять чимало різноманітних державних, приватних, громадських організацій та установ, які мають певний загальний інтерес. Різні мережі через відмінні політичні інтереси і склад по-різному взаємодіють між собою і державними організаціями.

Політична мережа складається для розроблення угод у процесі обміну наявними у її учасників ресурсами. Це означає, що існує взаємна зацікавленість учасників мережі один в одному. Ресурси можуть бути розподілені нерівномірно, але незалежно від ступеня їх концентрації і певного домінування когорти учасників мережі останні змушені вступати у взаємодію. Між учасниками мережі існує ресурсна залежність. Це відрізняє мережеву систему від ринку, де кожен учасник дбає лише про свої інтереси. Мережа – договірна структура, що охоплює низку контрактів, що формуються на основі узгоджених формальних і неформальних правил комунікації. У політичних мережах діє особлива культура консенсусу.

Важливою характеристикою політичної мережі виступає загальний кооперативний інтерес. Багато дослідників особливо підкреслюють цю рису, оскільки вона відрізняє цю регулятивну систему від ринку, де кожен учасник насамперед захищає свої інтереси. З точки зору вироблення політичних рішень, учасники мережі не шикуються в ієрархію, де певна організація має перевагу з точки зору її владної позиції, проте, тією чи іншою мірою не виключаються відносини домінування. Всі учасники мережі рівні з точки зору можливості формування спільного рішення з питання. Зазвичай тут спостерігаються не вертикальні, а горизонтальні відносини.

У сучасному світі політичні, економічні і соціальні системи стають більш фрагментованими, що створює необхідність у комплексному аналізі глобальних стратегічних ініціатив. Різноманітність цінностей, підходів і поведінки індивідів і груп спричиняє обсяжну диверсифікацію політичної участі та інклюзії. Оскільки зростає кількість структур, якими виражаються різні інтереси, то системи управління стають більш складними і важкими для інтерпретації і розуміння, а також менш чутливими до ініціативних громадян.

Підвищуються ризики того, що демократична якість політичних систем погіршуватиметься внаслідок зростаючого впливу і рішень технічно-адміністративних і технократичних експертів.

Узагальнюючи, можна виокремити певні риси розвитку системи державного управління в XXI

ст., що мають важливе значення для розвитку публічного управління в Україні на засадах імплементації демократичних принципів у публічну діяльність: актуалізація потреби в ефективному, сильному державному управлінні в зв'язку зі зростаючою складністю і суперечливістю суспільного розвитку, а також із підвищенням ролі держави як основного актора політики, що забезпечує цілісність суспільства; накопичення, збереження і раціональний розподіл суспільних благ; підвищення ролі управлінських підходів на основі концепцій суспільних цінностей (державний менеджмент суспільних цінностей): посилення регулюючої ролі держави на фінансових ринках, у соціальних трансфертах, підвищення значення політики перерозподілу соціальних благ; посилення ролі держави в публічній сфері, яка трактується дослідниками як захоплення публічності державою; в умовах ускладнення управління, невизначеності низки чинників набувають актуальності лідерські, професійні якості як глави держави, провідних управлінців, так і всіх осіб державної служби. Вони покликані зробити вирішальний внесок у підвищення конкурентоспроможності держави. Принципом нового лідерства стає ефективність управління, спрямованого на забезпечення результативності, насамперед у сфері економіки та безпеки; перехід до суспільства, заснованого на знаннях і комунікативних процесах, вимагає підвищення ролі когнітивних компонентів, смислів, ідей, цінностей, інноваційних проектів у державному і публічному управлінні. Одним із чітко виражених когнітивних і комунікаційних аспектів і трендів державного управління є «електронний уряд», системи «електронної демократії», «електронного бізнесу» тощо.

Висновки. Отже, окреслимо низку причин, що обумовлюють певне зниження авторитету держави в суспільній свідомості. Серед них: загальне зростання політичної культури населення розвинених країн, унаслідок чого деякі громадяни побоюються посилення держави, вбачаючи в цьому загрозу відродження нових форм тоталітаризму; неадекватність традиційних державних інститутів і методів управління викликам сучасного світу – неприйнятність звичайної для них повільності реагування на події, а також недостатня ефективність прийнятих у результаті рішень і низька якість послуг порівняно з подібними ситуаціями в приватному секторі; бюрократія надає послуги нижчої якості і з більш високими витратами порівняно з приватним сектором;

поява і лавиноподібний розвиток соціальних мереж (Facebook та ін.), що встановлює для державних інституцій всіх рівнів принципово нові вимоги, практично виключаючи століттями сформовані стандарти «конфіденційності»; всупереч сучасним реаліям триває експансія бюрократичних амбіцій, які намагаються представити державу головним «двигуном» суспільного розвитку і «ключем» до вирішення проблем, що неминуче виникають у цьому процесі.

Унаслідок сукупної дії цих чинників останніми десятиліттями у багатьох країнах знижується рівень довіри до державних інституцій, зокрема до державного апарату, до престижу державної служби.

Серед дій, покликаних стати пріоритетами подальших реформ в Україні у сфері управління на шляху до імплементації демократичних прин-

ципів у публічну діяльність, вирізимо такі: 1) перебудова уряду в напрямі відновлення фундаментальних моральних цінностей публічної служби; 2) підвищення гнучкості в його роботі; 3) орієнтація на тих, хто здатний забезпечити краще надання послуг незалежно від того, чи є вони частиною державної машини або ж зовнішніми агентами; 4) вимога відповідальності за результат; 5) заохочення хорошої роботи стимулами, заснованими на оцінці виконання і досягнення результату; 6) формування в уряді потужного ефективного ядра з висококваліфікованих менеджерів; 7) побудова системи кар'єри, заснованої на культурі досягнення результату і ротатії кадрів, яка передбачає періодичну зміну робіт, позицій і установ; 8) розвиток культури справді публічної служби; 9) більш тісна інтеграція державної служби з іншими системами менеджменту.

Список літератури:

1. Abu-Shanab Emad A. Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model. *Government Information Quarterly*. Vol. 32. Iss. 4. 2015. P. 453–463. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.002>
2. Chadwick A., May C. Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: «e-Government» in the United States, Britain, and the European Union. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 2003. Vol. 16. Iss. 2. P. 271–300. URL: <https://doi.org/10.1111/1468-0491.00216>
3. Challenges of Contemporary Governance. 23rd World Congress of Political Science theme. *Participation*. 2015. Vol. 37. Iss. 2. URL: https://www.ipsa.org/sites/default/files/participation/participation_37-2_web.pdf
4. Ingrams Alex, Piotrowski Suzanne, Berliner Daniel. Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government. *Perspectives on Public Management and Governance*. 2020. Vol. 3. Iss. 4. P. 257–272. URL: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaa001>
5. Mahmood Q., Muntaner C. State-society nexus in Brazil and Venezuela and its effect on participatory governance efforts in health and other sectors. *International Journal for Equity in Health*. 2020. URL: <https://doi.org/10.1186/s12939-020-01278-1>
6. Paul T. Jaeger. Deliberative democracy and the conceptual foundations of electronic government. *Government Information Quarterly*. 2005. Vol. 22. Iss. 4. P. 702–719. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2006.01.012>
7. Peters B. Guy. (2014) Is governance for everybody? *Policy and Society*. 2014. Vol. 33. Iss. 4. P. 301–306. URL: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.005>
8. Roy Indrajit. Civil Society and Good Governance: (Re-) Conceptualizing the Interface. *World Development*. 2008. Vol. 36. Iss. 4. P. 677–705. URL: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.04.020>

Hanushchyn S.N. DEVELOPMENT OF PUBLIC GOVERNANCE IN UKRAINE ON THE PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF DEMOCRATIC PRINCIPLES IN PUBLIC ACTIVITY

The article is devoted to the study of the development of public administration in Ukraine on the basis of the implementation of democratic principles in public activities. It was found that in economically developed countries there is a recipe for reorganization of the state in accordance with the slogan “do business management”, which was later implemented in the concept of “New Public Management” or “New Public Administration”. According to this concept, the state acts as an “agent” aimed at satisfying requests from the customer, ie the citizen. The main task of such a state is to fulfill the order as quickly as possible with the best result at a fixed cost (or minimize costs with a fixed quality of the result). However, opponents of this model point out that public authorities should be aimed at achieving not only economic efficiency but also social justice. Therefore, it is substantiated that the state is obliged not only to order, but also to stimulate responsible, especially socially oriented activities, other subjects of government; ethically motivate the entire management process. It must be restructured into an effective multilevel global governance that combines the interaction of international, national, regional and local components of its overall governance system. Thus, public

administration due to the instability of globalization and other aspects of society requires the development of long-term, variable prospects for its development, and the ability to implement effective situational policies. In the end, it is proved that the state is called to better coordinate the social interaction of all political actors, while retaining the main function of spokesman and defender of public values. In this context, public administration acquires consulting and market features, developing cooperation along the lines of: state - business - civil society - expert organizations - research centers.

Key words: *state, civil society, citizen, democratic principles, public activity, public administration.*