

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

FORMATION MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION IN UKRAINE

Малюга Л.М.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту організацій,
Уманський національний університет садівництва

Загороднюк О.В.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту організацій,
Уманський національний університет садівництва

У статті визначено необхідність становлення нового, технологічно досконалого механізму державного менеджменту, нової системи публічного управління, спроможної забезпечувати ефективний управлінський вплив на суспільний розвиток. Окреслено об'єкт, суб'єкт, мету, завдання, характерні ознаки і принципи публічного управління та адміністрування. Встановлено необхідні тенденції для впровадження нового публічного менеджменту в Україні.

Ключові слова: публічне, управління, адміністрування, механізм, принципи, державний менеджмент, перспективи розвитку.

В статье определена необходимость становления нового, технологически совершенного механизма государственного управления, новой системы публичного управления, способной обеспечивать эффективное управленческое влияние на общественное развитие. Определены объект, субъект, цель, задачи, характерные признаки и принципы публичного управления и администрирования. Установлены необходимые тенденции для внедрения нового публичного менеджмента в Украине.

Ключевые слова: публичное, управление, администрирование, механизм, принципы, государственный менеджмент, перспективы развития.

In the article it is defined the necessity of formation of a new, technologically perfect mechanism of state management, a new system of public administration, able to provide effective management impact on social development. Outlined object, subject, purpose, objectives, characteristic features and principles of public management and administration. Necessary trends for the introduction of new public management in Ukraine.

Keywords: public, management, administration, mechanisms, principles, public management, development prospects.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Глобальні соціально-економічні процеси зумовлюють кардинальні зміни в усіх сферах суспільного життя в сучасному світі та в Україні зокрема, що суттєво впливає на всі державні та недержавні політичні інститути, які становлять головний механізм забезпечення керованості суспільства, визначають його здатність або нездатність протистояти внутрішнім та зовнішнім викликам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Дослідженням питань організації публічного та державного управління присвячено роботи іноземних

дослідників: Т. Пітерс, Д. Особорна, Л. О'Тула, Д. Кетлі, Д. Фельдмана, П. Богасона та ін. У вітчизняній науці дослідженням проблем організації державного управління займаються В. Мартиненко, В. Корженко, В. Бакуменко, Н. Нижник та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. У відповідь на вимогу громадян, які були невдоволені великою кількістю державних установ та не надто високою якістю надання ними публічних послуг, уряди багатьох країн здійснили низку реформ, що сприяли покращанню системи публічного адміністрування. Уряди експериментували з багатьма концепціями вдосконалення своєї роботи та впро-

ваджували нові підходи до управління, зокрема такі як заміна традиційних способів управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень та чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг. Підвищення продуктивності роботи державних установ, запровадження ринкового стилю управління, децентралізація, фокусування уваги на результатах, а не на процедурах – основні чинники, що вплинули на появу нової форми управління в державному секторі.

В Україні ціла низка політичних, соціально-економічних та інституційних змін також актуалізувала необхідність проведення комплексу системних реформ для модернізації українського суспільства, забезпечення розвитку країни як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя населення, соціальної стабільності, культури та демократії.

Реалізація стратегічного курсу держави до демократії та впровадження європейських стандартів належного врядування потребує використання адаптованого до українських реалій кращого зарубіжного досвіду, застосування досягнень теорії та практики державного управління.

Необхідність становлення нового, технологічно досконалого державного менеджменту, нової системи публічного управління, спроможної забезпечувати ефективний управлінський вплив на суспільний розвиток через часне й адекватне реагування на трансформації соціально-економічних відносин у країні та світі, актуалізує більш глибоке дослідження складових частин механізму публічного управління та адміністрування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У науковій літературі існує багато визначень публічного адміністрування та публічного управління. Згідно з одним із них, термін «публічне адміністрування» має два тісно пов'язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду, й управління, що пов'язане з наданням публічних послуг [1]. Щодо терміна «публічне управління», то він визначається як галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними тех-

нологіями, управління персоналом та оцінка ефективності [2].

Публічне адміністрування означає скоординовані групові дії в державних справах, а саме:

- пов'язані з трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою, судовою – та їх взаємодією;

- такі, що мають важливе значення у формуванні державної політики та є частиною політичного процесу;

- значно відрізняються від адміністрування у виробничій і культурній галузях;

- тісно пов'язані з численними соціальними групами й індивідами, які працюють у різних компаніях та організаціях.

Отже, можна сказати, що для організації процесу реалізації управлінських функцій представницькі органи демократичного врядування на відповідних рівнях соціальної структуризації суспільства утворюють виконавчі органи, які є підзвітними і підконтрольними тим структурам, які їх утворили.

Вони, своєю чергою, виконують частину управлінських функцій, застосовуючи юридичні й економічні методи управління. Застосування цих методів через законодавчу діяльність, яка спрямовується на все суспільство, надає такому управлінню публічного характеру, тому таке безпосереднє управління з боку представницьких органів відносно суспільства можна назвати публічним управлінням.

Виконавчі органи демократичного врядування виконують свою функцію з організації системи управління на відповідному рівні, застосовуючи адміністративно-правові методи. Оскільки діяльність цих органів спрямована безпосередньо на чиновників (службовців системи демократичного врядування), а через них (опосередковано) на громадян на відповідних рівнях соціальної структуризації суспільства, ця адміністративно-правова діяльність також носить публічний характер, її можна назвати публічним адмініструванням, а органи виконавчої влади – публічними адміністраціями.

Таким чином, публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури.

Охоплюючи багато секторів та інститутів сучасного суспільства публічне управління як адміністрування вимагає погляду на перспективи розвитку публічного адміністрування крізь призму як мінімум трьох глобальних підходів:

- ринково-ліберального, сформульованого в концептуальних моделях нового менеджменту, що ґрунтується на ринковій моделі, в якій громадянин постає як споживач або клієнт;

- комунікаційно-ліберального, що зорієнтований на розвиток договірних структурних взаємин між політичними інститутами держави і суспільства, визнаючи рівність громадян, як і інших суб'єктів мережевих взаємодій;

– демократичного громадянства, що ґрунтується на особливому «сприйнятливому» адмініструванні, яке покликане служити громадянинові.

Ефективний механізм публічного управління та адміністрування включає в себе всі загальні складники управлінського механізму: суб'єкт управління, наділений повноваженнями і обов'язками з управління; об'єкт управління, зобов'язаний реагувати на дії суб'єкта; суспільно значимий факт, що викликає необхідність публічного управління; спрямовані дії суб'єкта і дії об'єкта у відповідь на управління.

Суб'єкт управління являє собою активний початок управлінського процесу. Таким суб'єктом можуть бути сама держава, органи, що діють від її імені, і посадові особи (парламент, президент, уряд та ін.), органи і посадові особи місцевого самоврядування (рада, мер), органи громадського об'єднання, якщо воно є публічним колективом або має елементи публічного колективу.

Об'єкт публічних управлінських відносин – це те, на що спрямовані дії суб'єкта з метою придбання або надання якихось матеріальних або духовних благ, їх обмеження, позбавлення. Ці блага стосуються людей (громадян, іноземців, осіб без громадянства, осіб із множинним громадянством), їх колективів (профспілок, об'єднань роботодавців і т. д.) та їх інтересів.

Головна мета будь-якого управлінця в публічній сфері подібна до бізнесової – з мінімальними витратами ресурсів, часу і зусиль досягнути максимальної ефективності, дієвості та результативності. Основне ж завдання, яке стоїть перед публічним управлінцем, відмінне від завдання, яке виконує бізнес-управлінець. Якщо бізнесовий управлінець своєю діяльністю прямо впливає на отримання прибутку певної підприємницької одиниці, то публічний управлінець – на якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому. Публічний управлінець намагається найбільш раціонально використати наявну інфраструктуру для надання публічних благ та задоволення суспільного інтересу.

При цьому можна відзначити такі основні характеристики, притаманні публічному менеджменту:

– приділення значної уваги досягненню результатів і персональній відповідальності керівників;

– присутність прагнення відмови від класичної бюрократії, орієнтація на створення більш гнучких організацій;

– чітке визначення організаційних і персональних цілей, установлення індикаторів для вимірювальних якості й ефективності діяльності;

– орієнтація на використання деяких ринкових методів у діяльності органів влади, публічних організацій у цілому;

– наявність тенденції до зменшення сфери впливу органів влади через приватизацію, широке використання зовнішніх підрядників і субпідрядників, проведення тендерів тощо.

Для подальшої європейської орієнтації вітчизняного публічного менеджменту необхідно виділити такі принципи, які доповнюють парадигму місцевого самоврядування, надану Європейською хартією місцевого самоврядування [3], і відповідають вимогам менеджменту, орієнтованого на результат:

– принцип гармонізованого керованого розвитку: передбачає розвиток територіальних громад на засадах програмно-цільового підходу з урахуванням маркетингового й економічно обґрунтованого потенціалу та конкурентних переваг території, базується на ідеології сталого розвитку, що забезпечує синергію економічного, соціального та екологічного складників, і спрямовує на гармонізацію зі стратегічними орієнтирами розвитку регіону і суміжних територій;

– принцип забезпечення високої якості публічних послуг і захисту прав споживачів: передбачає побудову системи надання послуг на засадах використання визнаних в Європі моделей якості та сімейства стандартів 180-9000, створення на рівні муніципальних органів влади наближеної до клієнта системи захисту прав споживачів;

– принцип регулярного зворотного зв'язку із суспільством з приводу оцінювання якості діяльності влади з позицій громадянина-споживача послуг: передбачає формування системи індикаторів стану в ключових сферах діяльності влади, постійний моніторинг громадської думки, зокрема з використанням сучасних електронних інтерактивних засобів комунікацій;

– принцип раціонального сполучення міжсекторного співробітництва з конкуренцією за муніципальні ресурси під час вироблення й надання послуг: передбачає налагодження на ринкових взаємовигідних засадах партнерства в трикутнику «влада – бізнес – громада»;

- принцип кластерного підходу до організації територіального співробітництва виробників товарів і послуг: передбачає використання раціональних форм об'єднання зусиль і ресурсів виробничих структур території;

- принцип відкритості влади й співучасті громадян в управлінні: передбачає доступність до інформації, якою обґрунтовуються владні рішення, громадську експертизу рішень влади, створення необхідної кількості громадських організацій у проблемних сферах функціонування та розвитку, що уособлюють осередки громадянського суспільства;

- принцип постійного розвитку системи управління: передбачає постійне вдосконалення менеджменту в органах влади, створення раціональних структур управління, делегування повноважень і систем прийняття рішень з ура-

хуванням необхідності їх громадської експертизи, упровадження систем управління якістю на засадах процесного підходу, систем адміністративного аудиту й оцінювання успішності діяльності тощо;

– принцип постійного розвитку персоналу органів управління: передбачає створення спеціалізованих систем навчання та підвищення кваліфікації персоналу, що працюють за умов конкуренції, на основі прогресивних управлінських технологій і інструментів, лідерства, командної роботи, організаційної культури та кодексу ділової та службової етики; формування стратегічного мислення управлінців, розвиток службового підприємництва, прогресивних гнучких систем стимулювання персоналу, зокрема на засадах атестації і щорічного оцінювання успішності діяльності.

Вищенаведені принципи і характерні риси дають змогу дійти висновку про те, що в реформах нового публічного менеджменту повинні домінувати дві тенденції: економічна – маркетизація й організаційна – дебюрократизація. Остання є організаційним забезпеченням економічних засад, що орієнтують на ефективність держсектора в цілому.

Основний зміст дебюрократизації включає:

– зміну принципів формування організаційної структури державного управління (децентралізація та деконцентрація замість централізації та концентрації, інтеграція замість спеціалізації та диференціації та ін.);

– зміну складу і змісту функцій державного управління, їхньої структури; появу додаткових функцій прогнозування, стратегічного аналізу, оцінки і планування, маркетингу ресурсів, продуктів, споживачів, управління людськими ресурсами адміністрації, фінансового менеджменту та ін.; посилення й організаційне відособлення функцій аналізу, оцінки та координації, зосередження їх на вищих рівнях управління;

– зміну принципів комплектування підрозділів (команд, комітетів і робочих груп) на основі

змістовних кваліфікаційних, а не формальних критеріїв;

– зміну систем планування, звітності та контролю;

– зміну системи оцінки роботи, стимулювання й контролю персоналу;

– зміна системи винагороди, встановлення залежності її від результатів роботи;

– встановлення домінування кваліфікаційних критеріїв просування й наймання персоналу;

– підвищення мобільності персоналу;

– скасування інструкцій і правил, що ускладнюють досягнення цілей і показників проміжної ефективності;

– перегляд і скасування видів робіт та операцій, не орієнтованих на кінцевий результат;

– тотальну орієнтацію на продуктивність і якість робіт і послуг;

– скорочення чисельності адміністративного персоналу [4].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Стратегічним курсом політики України в контексті її інтеграції до європейського співтовариства передбачено суттєві інституційні зміни, гармонізація національного законодавства з європейським, модернізація існуючих систем державного управління та місцевого самоврядування, адаптація процесів управління організаціями та публічними інституціями до сучасних європейських реалій.

Новий публічний менеджмент пропонує підходи до адміністративних установ як до організації з чіткими завданнями, цілями, ресурсами і сферою діяльності, відповідальною за отримані результати.

Запропонований механізм публічного управління дає змогу сформувати відносно завершену картину складників демократичного публічного управління, що реалізується відповідно до сучасних європейських стандартів у цій сфері та дасть змогу значно підвищити ефективність державного управління.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4-х т. / В.И. Даль. – М. : Рус. яз., 1999. – Т. 3. – 1999. – С. 535.
2. Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>.
3. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
4. Osborne D. Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / David Osborne and Ted Gaebler. – Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co., 1992. – 405 p.