

**І. М. Олійченко**

доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри менеджменту і державної служби  
Національного університету «Чернігівська політехніка»

**Т. В. Молочко**

аспірант кафедри публічного управління  
та менеджменту організацій  
Національного університету «Чернігівська політехніка»

## РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

*У статті позначено проблеми доцільності наукового дослідження теми формування публічного управління та адміністрування в Україні. Метою статті є аналіз основних засад розвитку публічного управління в Україні на сучасному етапі державотворення. Із поставленої мети випливають наступні завдання: проаналізувати наукову літературу та нормативно-правові документи, що дають загальне уявлення про стан розвитку публічного управління в Україні; охарактеризувати принципи державного управління у формуванні публічного управління та адміністрування в Україні, що визначаються чинниками зовнішнього та внутрішнього вектору розвитку держави; сформулювати авторське визначення дефініції “публічне управління”.*

*У ході написання статті застосовувався системний підхід та використано ряд теоретичних та загальнонаукових методів дослідження, зокрема: метод аналізу – під час ознайомлення із працями згаданих у статті вітчизняних та іноземних авторів; вивчення нормативно-правових документів щодо передумов створення та функціонування публічного управління в Україні тощо. Метод синтезу – при виділенні цікавих з точки зору даного дослідження висновків науковців; метод конкретизації – для формулювання на основі даних та власних висновків авторського визначення дефініції “публічне управління”.*

*В результаті дослідження ми дійшли висновку, що основоположними принципами, за якими має розвиватися публічне управління в Україні та відповідна нормативно-правова база мають бути націлені на реалізацію цінностей суспільства а також відповідати основним стандартам публічного управління та адміністрування країн Європейського Союзу, адже стратегічний курс розвитку України в цілому направлений на членство в ЄС.*

*Також нами було сформульовано визначення дефініції “публічного управління” як взаємодію інституцій державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства, що організовані на правових засадах з метою реалізації інтересів суспільства та держави на засадах нових та вдосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів і методів втілених у вітчизняному законодавстві та підзаконних актах.*

**Ключові слова:** державне управління, європейська інтеграція, європейський вектор розвитку, законодавство України, публічне управління і адміністрування.

**Постановка проблеми.** Публічне управління для сучасної України досить нове й мало сформоване у свідомості суспільства явище, яке потребує визначення об’єктивних засад його виникнення, аналізу готовності сприйняття суспільством даного виду управління, чіткого розуміння органами державної та місцевої влади, органами недержавних самоврядних об’єднань тощо своєї ролі та місця в публічному управлінні Україною.

Визначаючи сучасний стан розвитку публічного управління в Україні в умовах, у першу чергу суспільних змін, треба зазначити, що відбувається трансформація державного управління і перехід до публічного управління на засадах нових та вдосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів і методів.

Стратегічний вектор розвитку України направлено на членство у Європейському Сою-

зі, тому дослідження даного аспекту управління державою є актуальним і своєчасним.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Аспекти становлення та розвитку державного управління та переходу його в площину публічного досліджували як іноземні так і вітчизняні науковці. Засновником наукового управління вважається американський вчений Ф. Тейлор. Поняття «наукове управління» введено Л. Брандейсом у 1910 р. Серед закордонних вчених, які заслуговують на увагу у контексті формування та розвитку публічного управління: Ф. Тейлор, П. Друкер, З. Лан, К. Андерс, У. Ешбі, Дж. Шварц, Г. Райт, В. Вільсон, Д. Кілінг, та інші.

Серед вітчизняних вчених-теоретиків та практиків, які внесли значний вклад в формування науки та законодавства України в галузі державного управління та місцевого врядування, а отже заклали міцний фундамент розвитку публічного управління в Україні, варто згадати: Ю. Сурміна, В. Трощинського, В. Бакуменка, А. Михненко, О. Оболенського, О. Амосова, Н. Гавкалу, В. Цветкова, А. Толстоухова, Н. Нижник, Н. Гончарук, К. Ващенко, С. Серьогіна, Є. Бородіна, Н. Липовську, Н. Сорокіну, інших.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є аналіз основних засад розвитку публічного управління в Україні на сучасному етапі державотворення. Із поставленої мети випливають наступні завдання: проаналізувати наукову літературу та нормативно-правові документи, що дають загальне уявлення про стан розвитку публічного управління в Україні; охарактеризувати принципи державного управління у формуванні публічного управління та адміністрування в Україні, що визначаються чинниками зовнішнього та внутрішнього вектору розвитку держави; сформулювати авторське визначення дефініції «публічне управління».

**Вклад основного матеріалу.** На початку нашого дослідження варто розглянути що являє собою «управління» в широкому науковому розумінні.

Так досить відомий вчений П. Друкер, вважає управління особливим видом діяльності, що перетворює неорганізований натовп в ефективну цілеспрямовану та продуктивну групу [12]. Інший із досить відомих представників науки управління А. Файоль, висловлює думку, що управляти державою – це вести її до цілей з максимально можливим використанням усіх наявних ресурсів [9]. Підтвердження цієї думки також знаходимо у Г. Райта, яким управління

тракується як організація і спрямування ресурсів з метою досягнення бажаного результату [7, с. 17].

На нашу думку, одним із досить значних досягнень ХХ століття – є визнання управлінської праці, як окремого виду діяльності і впровадження наукового аналізу з метою визначення методів ефективного розв'язання управлінських проблем.

Визначаючи місце і роль науки управління серед інших наук, К. Андерс, характеризує її як частину акумульованого і визнаного знання, що систематизоване й сформульоване у відповідності з встановленими загальними істинними та закономірностями і є не тільки поєднанням багатьох дисциплін, але й новою самостійною наукою у сфері соціології. Він вважає, що вона складається із всеохоплюючого, глибокого та філософського знання [13]. Ми погоджуємось із цією характеристикою.

В Енциклопедичному словнику з державного управління – це функція організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), яка забезпечує реалізацію мети і підтримку режиму діяльності, сталість і розвиток певних структурних елементів. Соціальне управління є властивістю будь-якого суспільства, що пов'язана з його системною природою, розподілом праці, необхідністю спілкування у процесі роботи і життя, обміном результатами матеріальної і духовної діяльності. Змістом соціального управління є процес цілеспрямованої діяльності з прийняття та реалізації рішень або виконання управлінських функцій з метою організації ефективної взаємодії об'єкта і суб'єкта в певній системі з урахуванням змін стану зовнішнього середовища.

Відмінність суб'єкта і об'єкта управління полягає у їх ролі в процесах прийняття та реалізації управлінських рішень а також та виконанні основних функцій, до яких належать планування, організація, мотивація і контроль. Керуючим є суб'єкт, але специфіка побудови його структури та технологія діяльності визначаються особливостями об'єкта (керованої підсистеми). Рівень ефективності функціонування системи значною мірою визначається ступенем її співпраці. Управління є складним явищем, тому в науковій літературі часто трапляються дослідження окремих його аспектів: функціонального, процесуального, суб'єктно-об'єктного, загального. Їх узагальнення дає можливість створити певне уявлення про сутність управління [8, с.722-723].

Отже, у широкому науковому сенсі «управління» передбачає:

- використання наукових досягнень на всіх його рівнях, передусім, результатів досліджень у сфері політології, права, філософії, соціології, економіки та інформатики;

- сприяння розвитку наукових досліджень з актуальних проблем управління, зокрема, розробленню нових управлінських технологій та впровадженню їх досягнень в практику;

- залучення науковців до аналітичної роботи;

- підвищення рівня забезпеченості системами підтримки прийняття управлінських рішень на базі сучасної управлінської методології та використання засобів інформатизації і комп'ютеризації.

Зважаючи на складність і масштабність проблем управління, застосування наукових підходів і сучасних методів їх вирішення набувають особливого значення.

До завдань, вирішення яких неможливе без розвитку управлінської галузі науки можна віднести: перспективне прогнозування, стратегічне планування, вибір раціональної структури органів державної влади та її кадрового потенціалу, забезпечення інноваційного і якісного управління, створення високоефективних мотиваційних підходів, розроблення сучасних методів контролю, комунікацій, прийняття рішень – і це далеко неповний перелік.

Історично в Україні сформувалася окрема наукова галузь «Державне управління». З точки зору системного підходу, воно спрямоване на вивчення процесу цілеспрямованого впливу суб'єкта державного управління, що являє державну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи, на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частина, внаслідок якого задовольняються потреби держави і суспільства. Що, на думку Н. Гончарук, являє собою складну динамічну самокеровану систему, а управління ним як соціальну функцію, що виявляється у владно-організуючій діяльності, яка забезпечує узгодженість спільної праці і побуту людей для досягнення суспільно значущих цілей та завдань [6].

Досліджуючи державне управління як систему діяльності, важливим є розуміння одного з важливих принципів, а саме, що така система не просто утворюється складенням всіх управлінських зусиль, а набуває якісно нових властивостей. І у період, у першу чергу суспільних

змін, відбувається трансформація державного управління і перехід до публічного управління на засадах нових та вдосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів і методів.

Засновником публічного управління вважається Вудро Вільсон, якій у 1887 році в своїй статті «Дослідження адміністрації» визначає «публічне управління» як предмет адміністративного дослідження, щоб виявити, по-перше, те, що уряд правильно і успішно може зробити, і, по-друге, як можна зробити ці правильні речі з максимально можливою ефективністю і при мінімально можливої вартості або грошей або енергії [15].

Вже у 1972 р. англійським дослідником Д. Кілінгом публічне управління визначається як «пошук найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави: публічне управління спрямоване на реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і передбачає якнайповніше застосування владою принципу публічності – відкритості та прозорості діяльності її апарату, право впливу у громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату тощо» [6]. До суб'єктів публічного управління належать органи державної влади, зокрема органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти у разі делегування їм публічних повноважень.

Становлення американської системи публічного управління історично відбувалося з огляду на процеси і функції управління у спектрі повноважень держави (що включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади) з одночасним поєднанням із приватними інституціями. Європейська ж модель, на відміну від американської, розглядає управління як підгалузь права.

Крім того, у західних демократіях наголошується про публічне адміністративне управління (Public Administration) або публічне адміністрування. Річ у тім, що публічне управління зазвичай було залежним від політичної влади. Тому стосунки між управлінням і політикою завжди є досить складним. Тому переважно для вирішення значної кількості суперечностей між ними, були впроваджені сучасні інформаційно-комунікативні технології. Однак навіть отримавши особливу технологічну компетенцію, адміністративний апарат претендує на більш активне входження у сферу політики, проте виявляється нездатним до домінування через зростаючу складність і комплексність публічного управління.

У енциклопедичному словнику з державно-го управління публічне адміністрування визначається як теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян. В Україні публічне адміністрування набуло офіційного визнання як освітня спеціальність [8].

Однак ряд науковців, переважно з державного управління, мають власну думку щодо визначення публічного управління.

Так, С. Чернов визначає публічне управління як організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, базуючись на силі влади, що обмежує дієвий суспільний контроль [10].

Водночас О. Оболенський у своєму визначенні публічного управління, робить акцент на тому, що це здійснення сукупності раціональних впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкта управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей [3]. Звідси логічним є висновок, що публічне управління має бути спрямоване на реалізацію цінностей суспільства.

На наш погляд, характеристика, яку дали О. Амосов і Н. Гавкалова є більш вдалою, а саме: вони відмітили, що в сучасній організації суспільного життя управлінські дії здійснюють, крім спеціальних інститутів держави, також органи місцевого самоврядування, громадські та приватні організації. Адміністрування передбачає особливий вид діяльності, а саме ухвалення нормативних документів і розпоряджень, що видаються повноважними органами в умовах демократії, водночас з існуванням багатосторонніх взаємозв'язків між політичними й суспільними інститутами [1].

Таким чином, із вищезгаданих тлумачень встановити жорсткі рамки публічного управління та пов'язаного з цим адміністрування досить складно. Адже автори розглядаються окремі аспекти публічного управління у той час, коли не з'ясовані суб'єкти та об'єкти, а головне принципи побудови управління. Можливо саме виходячи з такого підходу, складно в законода-

вчій системі визначити публічне управління, як таке. Однак зазначимо, що відповідно до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого Постановою Кабінету міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266, визначена галузь знань «Публічне управління та адміністрування», а також спеціальність «Публічне управління та адміністрування». Тобто у підзаконних актах вже є «Публічне управління та адміністрування», а в законах України, зокрема у спеціальних законах, таких як «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування», та інших, цього на жаль немає.

Стаття 5 Конституції України говорить про те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [2].

Однак, сучасна модель публічного управління в Україні акумулює у собі взаємодію інституцій державного управління, місцевого самоврядування та громадянського суспільства на засадах організаційно-правового механізму управління, який встановлений Конституцією України, законах та інших нормативно-правових актах.

До інституцій державного управління належать органи державної влади (в Україні – це Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади, місцеві адміністрації та інші органи державного управління в адміністративно-територіальних одиницях України; Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції; правоохоронні органи та силові органи.

Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, старосту, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органи самоорганізації населення.

До інституції громадянського суспільства відносяться: громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші невідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законо-

давства, які мають функції громадського контролю за діяльністю державного органу, сприяння у формуванні та реалізації державної політики.

Взаємодія інституцій державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства створила можливість суб'єкт-суб'єктних відносин між ними. Тобто, на відміну від державного управління, де методологічні аспекти державотворення будувалися на суб'єкт-об'єктних відносинах між владою та суспільством, публічне управління пропонує впровадження нового підходу, де методологічні аспекти державотворення визначатимуться на взаємодії і рівноправності як органів влади (інституцій державної влади) – так і суспільства (інституцій громадянського суспільства) в цілому [10].

**Висновки.** Таким чином сучасне публічне управління в Україні можна розглядати як взаємодію інституцій державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства, що організовані на правових засадах з метою реалізації інтересів суспільства та держави на засадах нових та вдосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів і методів.

Розвиток публічного управління в Україні та відповідної нормативно-правової бази має відповідати основним стандартам публічного управління та адміністрування країн Європейського Союзу, адже стратегічний курс розвитку України в цілому направлений на членство в ЄС. Публічне управління має бути спрямоване на реалізацію цінностей суспільства. Цей напрямок дослідження є досить перспективним як з точки зору теорії, так і практики впровадження.

#### Список використаної літератури:

1. Амосов О., Гавкалова Н. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. № 2 (18). С. 7-13.
2. Конституція України. Коментар основних положень Конституції України щодо захисту прав та свобод людини і громадянина / Упоряд. М. І. Хавронюк. Київ : Літера ЛТД, 2007. 112 с.
3. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління. *Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали науко-*

*во-практичної конференції*. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 3–8.

4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення 20.03.2023).
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова КМУ від 3.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення 15.02.2023).
6. Публічна адміністрація в Україні : становлення та розвиток : монографія / В. М. Алексеев, Л. С. Бровченко, І. А. Верещук [та ін.] ; за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ : Монолит, 2010. 399 с.
7. Райт Г. Державне управління. Пер. з англ. Київ : Основи, 1994. 191 с.
8. Сурмін Ю.П., Трощинський В.П. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 605.
9. Файоль Анрі: 14 правил успішного менеджменту. URL: <https://thermos.wordpress.com/2009/02/20> (дата звернення: 04.12.2022).
10. Червякова О. В. Євроінтеграційна модель побудови державного устрою України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 5, С.156-162.
11. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Харків : ХНУМГ, 2014. С. 7.
12. Drucker P. The Practice of Management. 15th pr. Pan Books in association with William Heinemann, 1982. 480 p.
13. Lan Z., Anders K. Paradigmatic View of Contemporary Public Administration Reserch: An Empirical Test. *Administration & society*. 2000. Vol. 32. № 2. P. 138-165. Principles of Corporate Governance. Paris, OECD, 2004.
14. Schwarze J. Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States, Nomos, Baden-Baden, and Sweet and Maxwell, London, 1996.
15. Woodrow, Wilson. June, 1887. The Study of Administration, *Political Science Quarterly*. 1887, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222. URL: [http://www.commentary.com/admin\\_thoughts\\_1887.pdf](http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf) (дата звернення 18.04.2023)

#### Oliychenko I. M., Molochko T. V. Development of public administration in Ukraine at the present stage of state building

*The article identifies the problems of feasibility of scientific research on the topic of formation of public management and administration in Ukraine. The purpose of the article is to analyze the main foundations of the development of public administration in Ukraine at the current stage of state build-*

ing. There are following tasks follow from the set goal: to analyze the scientific literature and legal documents that give a general idea of the state of development of public administration in Ukraine; to characterize the principles of state management in the formation of public management and administration in Ukraine, which are determined by the factors of the external and internal vector of the state's development; formulate the author's understanding of the definition of "public administration".

In the course of writing the article, a systematic approach was applied and a number of theoretical and general scientific research methods were used, in particular: the analysis method – during familiarization with the works of domestic and foreign authors mentioned in the article; study of regulatory documents regarding the prerequisites for the creation and functioning of public administration in Ukraine, etc. Synthesis method – when selecting the conclusions of scientists that are interesting from the point of view of this research; method of concretization – for formulation based on data and own conclusions of the author's definition of the "public administration".

As a result of the research, we came to the conclusion that the fundamental principles according to which public administration in Ukraine should develop and the relevant legal framework should be aimed at the realization of society's values, as well as meet the basic standards of public administration and administration of the countries of the European Union, because the strategic course of Ukraine's development is generally aimed at membership in the EU.

We also defined the definition of "public administration" as the interaction of institutions of state power, local self-government and institutions of civil society organized on a legal basis with the aim of realizing the interests of society and the state on the basis of new and improving existing concepts, theories, principles and methods embodied in domestic legislation and by-laws.

**Key words:** public administration, European integration, European vector of development, legislation of Ukraine, public management and administration.