

DOI 10.36.030/2664-3618-2019-2-155-158

*Тамара Іванова,  
доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності підприємств,  
Національний авіаційний університет*

---

---

## РЕЦЕНЗІЯ НА: ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: НАУК.-АНАЛІТ. ДОП. / ЗА ЗАГ. РЕД. М. М. БІЛИНСЬКОЇ, О. М. ПЕТРОСЬ. КИЇВ: НАДУ, 2019. 210 с.

---

---

Проаналізовано основні наукові підходи до формування інституціонального середовища системи публічного управління в умовах змін, представлених у науково-аналітичній доповіді «Інституціоналізація публічного управління в Україні». Установлено, що в контексті розвитку України як демократичної, соціальної і правової держави особливої значущості набувають питання, пов'язані з необхідністю суттєвого вдосконалення існуючих та створення нових інституціональних засад публічного управління. Зазначено, що гостроту порушених у науково-аналітичній доповіді проблем посилюють як внутрішні, так і євроінтеграційні та глобальні виклики.

Важливо, що модернізація українського суспільства на етапі активної інституціоналізації суспільних процесів розглядається в науково-аналітичній доповіді «Інституціоналізація публічного управління в Україні» як комплекс взаємопов'язаних ознак, зокрема: економічного відтворення капіталу (у тому числі людського) – через інноваційний розвиток виробництва; політичної модернізації – через участь населення у владних структурах та впливу громадськості на прийняття управлінських рішень, а також через формування відкритого суспільства з динамічною соціальною структурою. Визначено пріоритетні напрями розвитку публічного управління і доведено необхідність подальшої модернізації та вдосконалення інституційної спроможності органів публічної влади, поглиблення їх ефективної співпраці з громадським сектором та суб'єктами ринкової економіки. У сучасних умовах підвищується роль упровадження цифрової трансформації. Актуалізується необхідність модернізації системи професійного розвитку державних службовців органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** публічне управління; інституційні зміни; інституційна спроможність; інституціональне середовище; інституціоналізація публічного управління; децентралізація; об'єднані територіальні громади; цифровізація публічного управління; професіоналізація державних службовців.

---

---

**Постановка проблеми.** Сучасне демократичне суспільство спрямоване на трансформацію відносин між суспільством і державою, що забезпечується створенням нових форм і критеріїв впливу громадян на державно-управлінські процеси та відповідно їх участю в громадському і політичному житті.

З огляду на зазначене актуальність інституціоналізації публічного управління в Україні зумовлена європейським вибором, за якого публічне управління взагалі та формування інституціонального середовища публічного управління зокрема відіграють усе більш вагому роль як фактор стабільності суспільства і забезпечення сталої стратегії розвитку держави у світовому вимірі. Актуалізує проблему відповідь на питання ролі держави в інституціоналізації публічного управління в умовах внутрішніх, євроінтеграційних та

глобалізаційних викликів. При цьому роль держави на етапі активної інституціоналізації суспільних процесів важливо не лише науково означити, а й науково обґрунтувати цільовий стратегічний орієнтир на поточну та віддалену перспективу. Модернізація українського суспільства на етапі активної інституціоналізації суспільних процесів розглядається як комплекс взаємопов'язаних ознак: економічного відтворення капіталу, політичної модернізації та впливу громадськості на прийняття управлінських рішень. У цілому йдеться про формування відкритого суспільства з динамічною соціальною структурою. Слід відзначити, що, незважаючи на значний дослідницький інтерес до окресленої проблематики, питання інституціоналізації і публічного управління в наукових дослідженнях українських учених ще не знайшли належного висвітлення. Необхідно

зв'язати на складність принципово нового для вітчизняної державно-управлінської науки бачення процесів модернізації системи публічного управління в усіх сферах суспільного життя.

Разом з тим вказані обставини не звузили простір для наукового пошуку у процесі підготовки матеріалів науково-аналітичної доповіді «Інституціоналізація публічного управління в Україні».

**Мета дослідження.** Метою дослідження є здійснення аналізу та оцінки сучасного публічного управління в Україні, визначення загальних тенденцій розвитку економічної, соціальної та політичної модернізації держави; дослідження інституційних змін у системі публічного управління на вищому і центральному рівнях, формування інституціонального середовища в умовах децентралізації; визначення напрямів модернізації системи професійного розвитку державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, які представлені в науково-аналітичній доповіді «Інституціоналізація публічного управління в Україні», підготовленій у Національній академії державного управління при Президентові України, за загальною редакцією М. М. Білинської та О. М. Петроє.

**Виклад основного матеріалу.** Розглянемо основні наукові підходи авторів науково-аналітичної доповіді «Інституціоналізація публічного управління в Україні».

У першому розділі – «Об'єктивні передумови подальших реформ публічного управління в Україні» – на основі міждисциплінарного аналізу наукових надбань та історичного досвіду розкрито основні глобалізаційні тренди євроінтеграції в сучасних умовах модернізації публічного управління.

Установлено, що характерною рисою розвитку світової політичної системи є поступове підвищення ролі як існуючих, так і нових регіональних структур.

Сукупність глобальних процесів диктує і нові «правила гри», пристосовуючись до яких держава зазнає суттєвих змін у всіх сферах організації суспільного життя, у тому числі і в публічному управлінні.

На підставі глибокого наукового аналізу встановлено основні наслідки публічного управління на глобальному і регіональному рівнях.

У контексті розвитку безпекового сектору виявлено причини низької ефективності системи забезпечення національної безпеки України та визначено основні напрями реформування її функціонування.

Особливої ваги ці дослідження набувають в умовах гострих геополітичних викликів сьогодення.

Оскільки однією з головних рис сучасного публічного управління є вміння працювати в умовах

діючих загроз і ризиків, то надзвичайно актуальними видаються дослідження в науково-аналітичній доповіді, які стосуються формування системи антикризового реагування в Україні. Сьогодні, на жаль, пропозиція щодо створення Системи антикризового реагування потребує подальших наукових та науково-прикладних досліджень.

Цілком слушно до основних наслідків глобалізації в публічному управлінні віднесено:

- уніфікацію законодавства за світовими стандартами;
- поступове впровадження сучасних моделей і принципів публічного управління;
- необхідність розвитку інформаційних технологій.

Відповідно, глобалізація формує нові вимоги як до органів публічної влади, так і до публічних службовців.

Отже, наслідком глобалізаційних процесів є формування політико-правової та наукової концептуалізації нових моделей публічного управління, які будуть ефективними на новій стадії глобалізації.

Певною мірою відповідь на нові виклики глобалізації дає представлена в науково-аналітичній доповіді мережева модель публічного управління, тобто переведення всього державного сектору в мережу ефективних і продуктивних організацій із надання публічних послуг.

Наукові дослідження свідчать, що впровадження нового публічного управління сприяло стабілізації і знизило державні витрати в країнах, які впровадили його основну складову, – вимір діяльності публічних структур.

Аналіз стану наукової розробки проблеми інституціоналізації публічного управління, яка представлена в другому розділі – «Інституціоналізація зміни в системі публічного управління в Україні на вищому і центральному рівнях», – свідчить про необхідність подальшого вдосконалення існуючих та створення нових інституціональних основ публічного управління і набуття нових якісних ознак, спрямованих на розвиток ефективного формату взаємодії між владними інститутами держави, інститутами громадянського суспільства й бізнесом.

Актуальність цієї проблематики очевидна для транзитивних держав, що характеризуються високим політичним та соціально-економічним рівнями, відсутністю соціальних зв'язків, високою соціальною мобільністю, потребою в інноваціях тощо.

Досліджено практичний вимір взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства. Установлено, що серед сучасних інституціоналізованих практик взаємодії органів публічної влади з громадськістю у виробленні й

реалізації публічної політики залежно від форми та функціональної мобілізації можна виокремити дві основні групи.

Перша група сучасних практик використовує інституційні форми взаємодії, де ініціатива належить громадськості: участь у розробленні і обговоренні проектів нормативно-правових актів; громадські бюджетні ініціативи; діяльність асоціацій, громадських рад тощо.

Друга використовує такі форми, в яких ініціатива належить владним інституціям: залучення представників громадськості до виборчого процесу, підтримка діяльності громадських організацій; організація діяльності державно-громадських фондів тощо.

Аналіз причинно-наслідкових зв'язків у взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю у формуванні й реалізації публічної політики залишається мало-ефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів, низький рівень взаємної довіри.

За результатами оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямом «взаємодія з громадськістю» зроблено висновок, що органи публічної влади поки ще не визнають громадські організації як рівноправних партнерів у виробленні й запровадженні публічної політики. Саме ж громадянське суспільство є слабким, його структура – нечіткою, а інститути – недостатньо розвиненими.

У дослідженнях правильно зауважено, що на сьогодні ще не завершено формування дієвої інституційної системи, здатної забезпечувати ефективну взаємодію влади і бізнесу на основі чітко встановлених правил та норм їх саморегуляції.

Причини нерозв'язаних проблем запровадження публічної політики в Україні в другому розділі науково-аналітичної доповіді науковцями чітко визначені і структуровані за пріоритетністю.

Дослідження акцентують увагу також на необхідності посилення інституційної спроможності Верховної Ради України. Авторами представлено низку конкретних організаційно-правових заходів з урахуванням світового досвіду та практикою принципів засад їх функціонування в демократичній, соціальній і правовій державі. Аргументовано необхідність вивчення інституціоналізації в структурі уряду та центральних органів виконавчої влади, пошуку оптимальної, ефективної і збалансованої моделі публічного управління в цілому та реформи уряду і центральних органів виконавчої влади зокрема.

Важливим напрямом наукових досліджень у контексті супроводу реформ органів публічної влади та їх підтримки з боку громадськості в науково-аналітичній доповіді є подальший розвиток урядових, експертних, громадських цифрових

майданчиків, а щодо здійснення державної антикорупційної політики в Україні – вдосконалення антикорупційного законодавства.

Науковий матеріал, представлений у третьому розділі – «Формування інституціонального середовища системи публічного управління в умовах децентралізації», – містить аналіз сучасного стану інституціоналізації стратегічного управління в Україні на територіальних і локальних рівнях; порівняльну характеристику системи стратегічного управління різних держав; стан запровадження регіональних та місцевих стратегій розвитку.

Особливої уваги заслуговують дослідження щодо процесів децентралізації та об'єднання територіальних громад, оскільки в українському науковому середовищі тривають процеси осмислення і формування сучасної парадигми регулювання регіонального розвитку.

Зазначено, що питання забезпечення ефективності й оцінювання динаміки розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації та реформування місцевого самоврядування набули особливої актуальності. Це зумовлено відсутністю належного теоретико-методологічного та прикладного забезпечення оцінювання динаміки розвитку об'єднаних територіальних громад, необхідністю запровадження нових форм і методів врядування, низьким рівнем фахової підготовки посадових осіб місцевого самоврядування. Успішний розвиток інституціонального середовища в Україні передбачає цифрову трансформацію (цифровізацію). З цих позицій у науково-аналітичній доповіді визначено основні напрями діяльності органів державного управління всіх рівнів щодо оптимізації управління цим процесом і розробки інструментів моніторингу й оцінки для забезпечення ефективності реалізації стратегії цифровізації.

Четвертий розділ – «Модернізація системи професійного розвитку державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування» – присвячено питанням створення професійної державної служби, що має виключне значення для держави з перехідною економікою; імперативам професіоналізації державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування в системі координат інституціоналізації публічної служби в Україні; запровадження ресурсно-мережевої моделі системи підвищення кваліфікації керівних кадрів, науковому забезпеченню системи підготовки державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Зазначено, що сучасність ставить низку нових вимог до системи підготовки кадрів для публічної сфери, що зумовлено, насамперед, високим рівнем очікування від результатів проведення реформ.

Охарактеризовано стан і перспективи розвитку галузі знань «Публічне управління та адміністрування» і наукового напрямку «Державне управління».

Обґрунтовано, що за умови державної підтримки галузь може забезпечити якісний науковий супровід подальшого розвитку публічного управління.

**Висновки з проведеного дослідження.** У науково-аналітичній доповіді проаналізовано основні наукові підходи до модернізації публічного управління в Україні. Наукова новизна дослідження засвідчує принципово новий для управлінської науки підхід до наукового обґрунтування процесів модернізації вітчизняної системи публічного управління та адміністрування в умовах її активної інституціоналізації.

Зважаючи на актуальність і новизну представленої авторами проблематики для вітчизняного публічного управління, зокрема вдосконалення механізмів вироблення і впровадження публічної політики, визначення перспектив децентралізації та об'єднання територіальних громад, упровадження концепції цифрової трансформації економіки, науково-аналітична доповідь «Інституціоналізація публічного управління в Україні» є науковим продуктом високого рівня і цілісною довершеною працею.

Складні й комплексні завдання глобальної та європейської інтеграції в управлінні державою неможливо вирішити без відповідних інституційних суспільних перетворень та інституціоналізації публічного управління в Україні, основні напрями яких представлено в науково-аналітичній доповіді. З цих позицій наукове дослідження є вкрай своєчасним.

Логічною є структура наукового дослідження, яка представлена чотирма чітко означеними за тематикою розділами, які в цілому відображають основні тенденції та напрями модернізації суспільних процесів в Україні, у тому числі процесів реформування державного управління і запровадження нових підходів територіальної організації влади через інститут місцевого самоврядування.

Важливою якісною характеристикою є послідовність представлення розділів у науково-аналітичній доповіді: від дослідження об'єктивних передумов реформи публічного управління до формування інституціонального середовища сис-

теми публічного управління в умовах децентралізації владних повноважень через інституціональні зміни на вищому та центральному рівнях.

На особливу увагу заслуговує розділ, де репрезентована концепція модернізації системи професійного розвитку державних службовців та службовців місцевого самоврядування, оскільки розбудова нової системи органів публічної влади і зміни усталеної моделі державного управління на модель публічного управління та адміністрування в Україні має ґрунтуватися, у тому числі, і на європейських принципах професійної підготовки публічних службовців. Представлена в науково-аналітичній доповіді «Інституціоналізація публічного управління в Україні» логіка розкриття наукового і науково-практичного змісту окресленої проблематики дає змогу зрозуміти сучасні виклики, існуючі проблеми, глибоку сутність і перспективи реформування публічного управління в Україні.

Умови, за яких відбуваються зміни, правильно характеризуються як початок інституціоналізації вітчизняної моделі демократії, за якої відбувається перехід від традиційної системи державного управління до нової формації державотворення – публічного управління.

Важливою методологічною перевагою дослідження є наявність суттєвої дослідницької бази не тільки у вигляді наукових положень і тлумачень, а й у формі конкретних науково-практичних рекомендацій для здійснення інституційних змін у системі публічного управління й адміністрування в Україні на всіх рівнях для забезпечення успішності реформ у всіх сферах.

У цілому матеріали, представлені в науково-аналітичній доповіді «Інституціоналізація публічного управління в Україні», відображають на сьогодні основні наукові ідеї та наукові підходи, що використовуються в публічному управлінні і публічному адмініструванні та сучасному державному управлінні країн Європи і світу.

Наведені список літератури і глосарій основних понять публічного управління з кореспонденцією до розділів науково-аналітичної доповіді дають змогу значно розширити знання з означеної проблематики.

Усі матеріали, які представлені в науково-аналітичній доповіді «Інституціоналізація публічного управління в Україні», відображають апробовані на практиці авторські підходи й наукові позиції.