

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 35.071

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.03.10>

Александров Олександр Володимирович,
здобувач кафедри публічної політики та
політичної аналітики Національної академії
державного управління при Президентові України
ORCID 0000-0002-5093-9644
olexandr_kiev@ukr.net

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Анотація

Метою статті є дослідження особливостей становлення публічного управління в Україні та виявлення механізмів забезпечення його ефективності.

Наукова новизна. У статті аргументовано, що в Україні запити на публічну політику зумовлені, зокрема й тим, що численні групи інтересів отримали реальну можливість брати участь у формуванні політичного порядку денного, впливати на процес формування, вибору та втілення політичних рішень і спільно з усіма учасниками політичного процесу вибудовувати складну мережу взаємозв'язків. Обґрунтовано, що визначальною ланкою процесу узгодження інтересів при формуванні публічної політики в Україні є інформаційно-аналітичне опрацювання ключових позицій щодо генерування стратегічних пріоритетів публічної політики та колегіального вирішення нагальних суспільних завдань.

Досліджено стан електронного урядування як базового чинника забезпечення ефективності публічного управління. Виявлено особливості досвіду публічного адміністрування на прикладі Естонії та Латвії. Запропоновано заходи щодо вдосконалення публічного управління в Україні.

Висновок. Ефективності публічного управління сприятимуть: впровадження новітніх інформаційних технологій; інтенсифікація процесів електронного урядування; прозорість кожного етапу процесу формування державної політики із залученням усіх суб'єктів публічної політики за умови дотримання певних принципів (верховенства права, законності, підконтрольності, відповідальності, демократичності, системності, наукової обґрунтованості, оптимальності, виваженості) та готовності державних службовців до роботи в умовах публічної діяльності влади. За таких умов ефективно публічне управління сприятиме сталому державному розвитку України.

Ключові слова: публічна політика, публічне управління, електронне урядування.

Aleksandrov Oleksandr V.,
postgraduate the Department of Public Policy and
Political Analytics of National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine
ORCID 0000-0002-5093-9644
olexandr_kiev@ukr.net

PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: STATE AND PROSPECTS

Abstract

The purpose of the article. The purpose of the article is to study the peculiarities of the formation of public administration in Ukraine and identify mechanisms to ensure its effectiveness.

Scientific novelty. *The purpose of the article. The purpose of the article is to study the peculiarities of the formation of public administration in Ukraine and identify mechanisms to ensure its effectiveness.*

Scientific novelty. *The article argues that in Ukraine, requests for public policy, were conditioned so that numerous interest groups received a real opportunity to participate in shaping the political agenda, influence the process of forming, choosing and implementing political decisions, and together with all participants of the political process build up of the complex network of interconnections. The article provides the identification of the subjects of public policy. It is substantiated that the information and analytical ensuring is the determinant part of the process of harmonization of interests during of the generating strategic priorities of public policy in Ukraine and formation collegially solving pressing social problems.*

The state of e-government as a basic factor in ensuring the effectiveness of public administration is investigated. The features of the experience of public administration in Estonia and Latvia are revealed. Proposed measures to improve of the public administration in Ukraine.

Conclusion. *The introduction of new information technologies, intensification of processes of the e-government, transparency of each stage of the process formation of the state policy with involving of all subject of the public policy under condition observe of the principles (rule of law, legality, accountability, responsibility, democracy, consistency, scientific soundness, optimality, balance) and the willingness of government employees to work in circumstances of the public activities of the power shall contribute to the effectiveness of public administration.*

Keywords: *public policy, public administration, e-government.*

Постановка проблеми. Процеси становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського та інформаційного суспільства інтенсифікують потребу модернізації державного управління – способу функціонування та реалізації державної влади як виразника національних інтересів народу, що здійснюється шляхом діяльності органів державної влади, яка спрямована на створення умов для реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою й суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами, полягає в організації виконання законів і нормативно-правових актів з метою комплексного соціально-економічного розвитку та забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах життя.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Формуванню засад публічного управління в Україні присвячені праці М. М. Білінської, К. О. Ващенко, О. А. Дегтяря, О. М. Петроє, С. М. Серьогіна, М. М. Стадника, С. О. Телешуна, Н. П. Дяченко та ін. Проте, незважаючи на досить значну кількість праць, теоретичні аспекти узгодження інтересів

при формуванні публічної політики в Україні є недостатньо розробленими.

Метою статті є дослідження особливостей становлення публічного управління в Україні та виявлення механізмів забезпечення його ефективності.

Виклад основного матеріалу. Процес трансформації суспільних відносин в Україні сприяв становленню засад публічного управління як форми управління державотворчими процесами, що забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей [1, с. 144].

В Україні запити на публічну політику зумовлені, зокрема й тим, що численні групи інтересів отримали реальну можливість брати участь у формуванні політичного порядку денного, впливати на процес формування, вибору та втілення політичних рішень, та спільно з усіма учасниками політичного процесу вибудовувати складну мережу взаємозв'язків (Рис. 1).

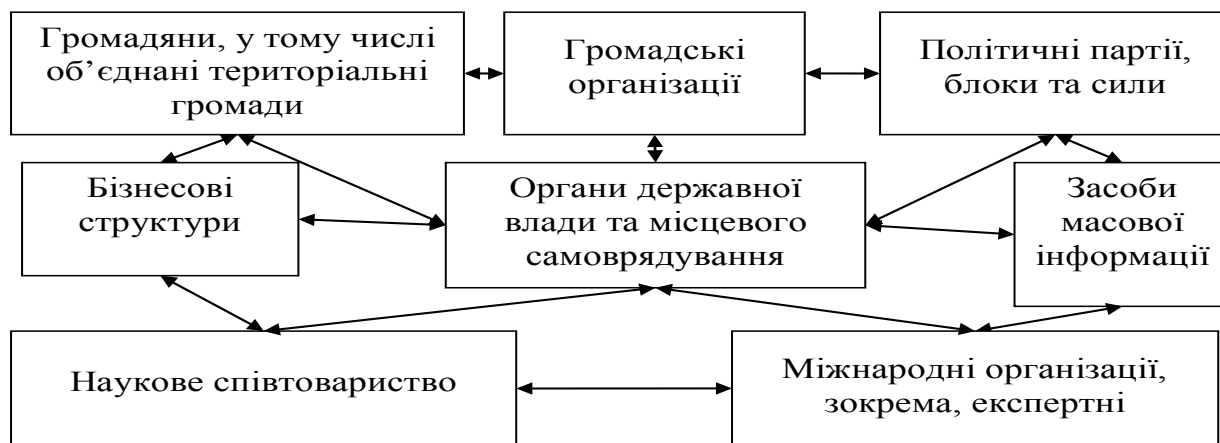


Рис. 1. Суб'єкти публічної політики
* Джерело : розроблено на основі [2, с. 153]

Базовим чинником забезпечення ефективності публічного управління є узгодження інтересів у процесі вироблення публічної політики в Україні, а його концептуальною основою – інформаційно-аналітичне опрацю-

вання ключових позицій щодо генерування стратегічних пріоритетів публічної політики та колегіального вирішення нагальних суспільних завдань (Рис. 2).

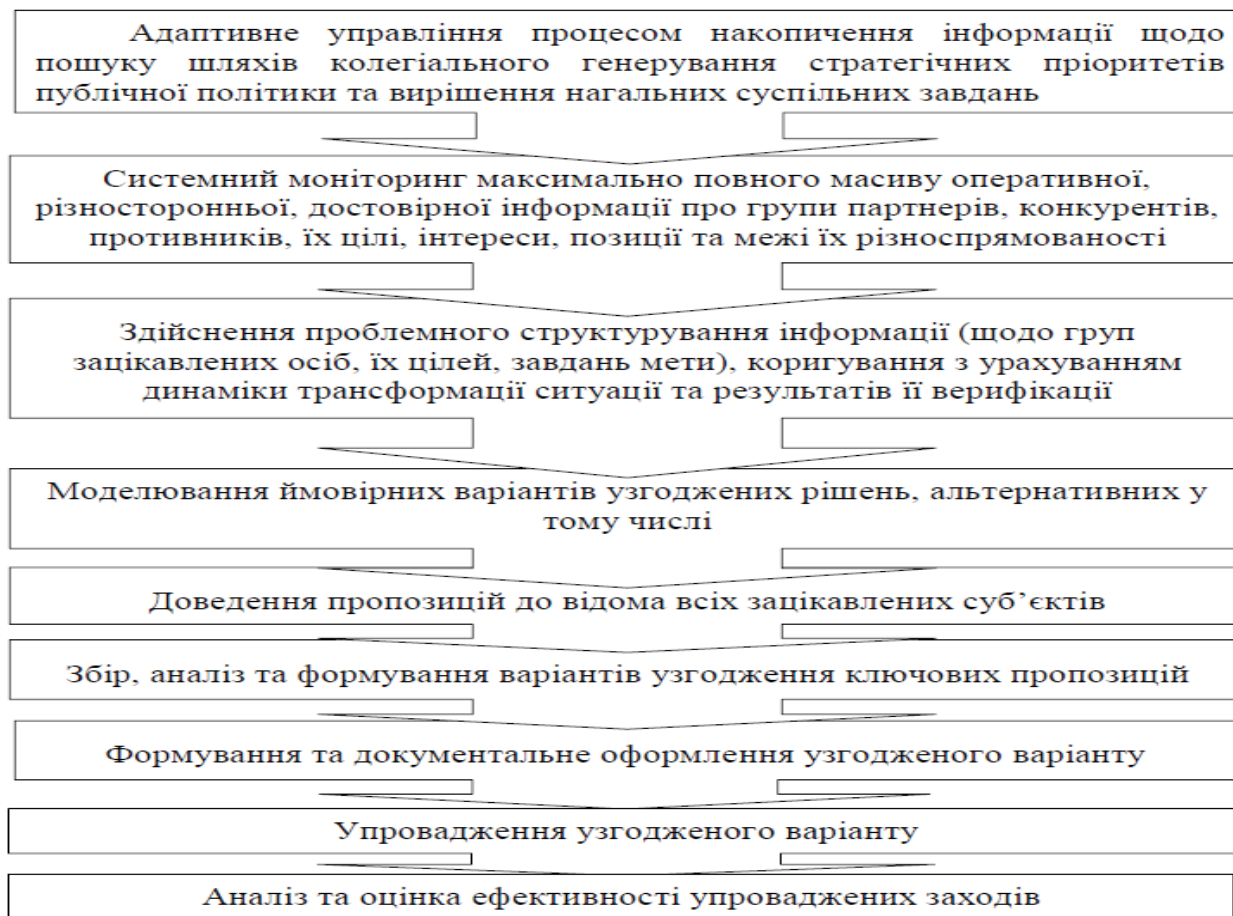


Рис.2. Алгоритм публічного управління процесом узгодження інтересів при формуванні стратегічних пріоритетів державної політики та вирішенні нагальних суспільних завдань
* Джерело : розроблено автором на основі [2, с. 168]

Публічна політика (як легітимний спосіб формування стратегічних політико-економічних рішень) і публічне схвалення політики (як засіб проведення державної політики), будучи формою політичного процесу, що реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами, упровадженню та вдосконаленню яких сприяли нормативно-правові акти, серед яких:

– Закон України «Про Національну програму інформатизації» від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР, ним визначено стратегію розв'язання проблеми забезпечення інформаційних потреб та інформаційної підтримки соціально-економічної, науково-технічної, оборонної та іншої діяльності у сферах загальнодержавного значення;

– Закони України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 р. № 852-IV та «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. № 851-IV, які, забезпечуючи реалізацію єдиної державної політики електронного документообігу, сприяють ефективності публічного управління.

Формуванню інформаційного простору та створенню баз даних інформації сприяли Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства України на 2007–2015 роки» від 09.01.2007 р. № 537-V, Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI та низка постанов Кабінету Міністрів України, серед яких «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 04.01.2002 р. № 3 та «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 29.08.2002 р. № 1302, які, з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності органів виконавчої влади та забезпечення формування й реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави зобов'язують оприлюднювати у мережі Інтернет інформацію про їх діяльність шляхом розміщення і постійного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Стратегією розвитку інформаційного суспільства в Україні (2013 р.) окреслено ос-

новні завдання розвитку інформаційного суспільства в Україні, серед яких: впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя, діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, у тому числі в процесі реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд».

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (12.01.2015 р.) передбачає Програму популяризації України у світі та заходи щодо просування інтересів України у світовому інформаційному просторі. Стратегією національної безпеки України (26.05.2015 р.) передбачено забезпечення інформаційної безпеки та удосконалення інформаційно-аналітичної діяльності та процесів обробки відкритих джерел інформації.

Постанова КМУ «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» від 08.08.2016 р. № 606 та Закон України «Про довірчі електронні послуги» від 05.10.2017 р. № 2155-VIII узгодили Положення про електронну взаємодію державних електронних інформаційних ресурсів та перелік пріоритетних державних інформаційних ресурсів, що сприяло ефективності електронного урядування.

Електронне урядування, як зазначено в Концепції розвитку електронного урядування в Україні (20.09.2017 р.) – це форма організації державного управління, що забезпечує підвищення ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій, орієнтованих на задоволення потреб громадян. 22.08.2018 р. затверджено План заходів з виконання Концепції, що передбачає модернізацію електронних послуг та розвиток взаємодії органів державної влади, громадян і суб'єктів господарювання за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Проте, відповідно до звіту «Digital in 2018» агентства «We are social» лише 58 % українців (25,59 млн осіб) використовували мережу інтернет. У порівнянні з попереднім роком кількість користувачів зросла на 17 % (4 млн осіб). Користувачів мобільного інтернету ще менше – 42 % (18,7 млн осіб) [3]. Відповідно до звіту «Digital in 2019» [4] кількість користувачів мережі інтернет зросла на

9 % (майже на 3,5 млн осіб), а українські жінки очолюють рейтинг користувачів соціальних мереж (57 % або 9,4 млн українок).

Найбільш комплексним вимірювачем, що відображає здатність країн світу використовувати переваги інформаційно-комунікаційних технологій для підвищення конкурентоспроможності та якості життя, є Індекс

мережевої готовності (*Networked Readiness Index – NRI*), який визначається з 2002 р.

Незмінними лідерами міжнародного рейтингу у цій сфері, відповідно до даних, оприлюднених Всесвітнім економічним форумом (*World Economic Forum*), є Фінляндія, Сінгапур та Швеція (Табл. 1).

Таблиця 1

Індекс мережевої готовності NRI в 2014–2016 рр.

Країна	2016 р.		2015 р.		2014 р.	
	Рейтинг	Значення коефіцієнта	Рейтинг	Значення коефіцієнта	Рейтинг	Значення коефіцієнта
Сінгапур	1	6,00	1	6,00	2	6,00
Фінляндія	2	6,00	2	6,00	1	6,00
Швеція	3	5,80	3	5,90	3	5,90
Норвегія	4	5,80	5	5,70	5	5,70
Естонія	22	5,40	22	5,30	21	5,30
Казахстан	39	4,60	40	4,50	38	4,60
Латвія	32	4,80	33	4,70	39	4,60
РФ	41	4,50	41	4,50	50	4,30
Вірменія	56	4,30	56	4,20	65	4,00
Україна	64	4,20	71	4,00	81	3,90
Молдова	71	4,00	66	4,00	77	3,90
Чад	139	2,20	143	2,30	148	2,20

* Джерело: [5, с. 17]

Стабільно висока позиція, зокрема в Естонії та Латвії на міжнародному рівні забезпечує їм ефективність електронного урядування – використання урядом веб-технологій та надання електронних послуг, які підвищують доступ і надання державних послуг та інформації громадянам, підприємцям, державним установам [6]. Відповідно рейтингу щодо розвитку електронного уряду, здійсненого ООН (*The 2018 United Nations E-Government Survey*) Естонія посідає 16 місце [7, с. 89]. Латвія, відповідно рейтингів 2016 року, створеними Freedom House, є державою з консолідованою демократією. З цією метою, наприклад, уряд Латвії спочатку забезпечив покриття всієї території держави 4G Інтернетом та органи державної влади та місцевого самоврядування, установи та організації сучасною технікою, скориставшись

тим, що з часу вступу Латвії до ЄС у 2004 році Латвія отримала від ЄС 10 млрд євро.

Окремої уваги заслуговує сфера електронної взаємодії уряду та бізнесу Естонії:

90 % сервісів Естонії спрямовано на розвиток бізнесу в країні;

92 % підприємств застосовують е-урядування;

99 % банківських транзакцій здійснюються он-лайн;

98 % податкових та митних декларацій подаються через Інтернет.

Саме Естонії належить світовий рекорд за швидкістю реєстрації підприємства: зареєструвати компанію та отримати сертифікати і ліцензії он-лайн можливо за 18 хв. З 2007 р. всі компанії реєструються он-лайн [8].

З метою сприяння ефективності електронного урядування в 2004 році в Естонії

засновано портал RIA (<https://www.ria.ee>), на якому розміщено перелік послуг, доступних в електронному режимі; інформацію, контакти дані та активні посилання на сайти організацій, що надають електронні послуги; для зручності навігації розроблене групування послуг за різноманітними критеріями [9]. Сайт можна переглядати двома мовами – естонською та англійською, також є можливість адаптації тексту для осіб, які мають проблеми із зором.

Цікавим є досвід отримання електронної ID карти всіма громадянами Естонії віком від 15 років. Зберігання та використання інформації в електронному вигляді регулюється законами. Переглядати дані про особу можна лише обмеженому колу чиновників за наявності відповідних повноважень. Доступ до персональної інформації обмежений спе-

ціальною системою, яка автоматично залишає слід, якщо дані про особу переглядалися. Завдяки такому захисту персональних даних кожен громадянин може відслідкувати особу та час, коли намагалися поцікавитись його особистою інформацією.

Базовим чинником забезпечення ефективності електронного урядування є розвиток інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Індекс розвитку інформаційно-телекомунікаційних технологій (*The ICT Development Index*) визначається на основі показників, що охоплюють доступ до інформаційно-телекомунікаційних технологій (ІКТ), використання ІКТ і навички у сфері ІКТ, та застосовується для порівняльного аналізу ситуації в різних регіонах і країнах.

Таблиця 2

Рейтинг країн світу за індексом розвитку інформаційно-телекомунікаційних технологій у 2017 році

Місце	Країна	Значення
1.	Ісландія	8,98
2.	Південна Корея	8,85
3.	Швейцарія	8,49
4.	Данія	8,71
5.	Велика Британія	8,65
10.	Японія	8,43
78.	Таїланд	5,67
79.	Україна	5,62

* Джерело: [10]

Індекс розвитку ІКТ в Україні свідчить про недостатній рівень розвитку, використання та практичних навичок користування населенням інформаційно-телекомунікаційними технологіями та вказує на нагальну потребу удосконалення механізмів державного регулювання в зазначеній сфері.

У цілому в останнє десятиліття публічне управління, як вироблення й реалізація нових форм взаємодії суб'єктів публічної політики, набуло особливої актуальності, що пов'язане з рядом причин, серед яких [11]:

– стрімке зростання рівня політичної та громадянської культури, формування абсолютно нових форм суспільної взаємодії, в

основі яких знаходяться принципи загальної взаємозалежності;

– враховуючи швидкість соціально-економічних, політичних та культурних змін, держава не завжди встигає вчасно реагувати на новітні виклики як глобального, так і національного характеру. Водночас, приватний сектор також виявився неготовим до трансформацій глобальної економіки, пов'язаних з наростанням політичних та соціальних проблем;

– спостерігається ускладнення структури суспільства, формування нових груп інтересів, які поряд із державою та політичними партіями є активними суб'єктами політичних процесів.

Висновок. Ефективності публічного управління сприятимуть: запровадження новітніх інформаційних технологій; інтенсифікація процесів електронного урядування; прозорість кожного етапу процесу формування державної політики із залученням усіх суб'єктів публічної політики за умови дотримання певних принципів (верховенства права, законності, підконтрольності, відповідальності, демократичності, системності, наукової обґрунтованості, оптимальності, виваженості), підвищення фахового рівня державних службовців [12] та їхньої готовності до роботи в умовах публічної діяльності влади.

За таких умов саме становлення публічного управління забезпечить сталий державний розвиток.

Список використаних джерел:

1. Публічне управління: термінологічний словник / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.

2. Дяченко Н. П. Прогнозування в органах державної влади: організаційно-правовий аспект. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/137/files/d3d96839-0841-4a2a-a19f-8864ee8c614d.pdf> (Дата звернення: 03.04.2019).

3. Digital in 2018. Ukraine. URL: <https://www.slideshare.net/DataReportal/digital-2018-ukraine-january-2018> (Дата звернення: 03.04.2019).

4. Digital in 2019. Ukraine. URL: <https://wearesocial.com/uk/digital-2019> (Дата звернення: 3.04.2019).

5. The Global Information Technology Report 2016. World Economic Forum. URL: http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/GITR_2016_full%20report_final.pdf (Дата звернення: 03.04.2019).

6. Solvak M. E-governance diffusion: Population level e-service adoption rates and usage patterns. *Telematics and Informatics*. March 2019. Volume 36. P. 39–54. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0736585318309390#!> (Дата звернення: 03.04.2019).

7. The 2018 United Nations E-Government Survey. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2018-survey/e-government%20survey%20>

[2018_final%20for%20web.pdf](#) (Дата звернення: 03.04.2019).

8. Матвейчук Л. О. Досвід електронного оподаткування в Естонії та можливості адаптації в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 330–339. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_1_48 (Дата звернення: 03.04.2019).

9. Riigi Infosüsteemi Amet. URL: <https://www.ria.ee/> (Дата звернення: 03.04.2019).

10. ICT Development Index 2017. International Telecommunication Union, ITU. URL: <https://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html> (Дата звернення: 03.04.2019).

11. Телешун С. О. Проблеми та перспективи формування ефективних міжсекторальних відносин у системі публічного управління в Україні. Аналітична записка. URL: <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2018/03/blog-post.html> (Дата звернення: 03.04.2019).

12. Журавський В., Копиленко О. Юридична освіта в Україні: сучасний стан та напрями вдосконалення. *Право України*. 2004. № 11. С. 3–6.

References:

1. *Publichne upravlinnya: terminolohichnyy slovnyk*. (2018). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

2. Dyachenko, N. P. (2018). *Prohnozuvannya v orhanakh derzhavnoyi vlady: orhanizatsiyno-pravoviy aspekt*. URL: <http://atsademy.gov.ua/pages/dop/137/files/d3d96839-0841-4a2a-a19f-8864ee8c614d.pdf> (Last accessed: 03.04.2019) [in Ukrainian].

3. *Digital in 2018. Ukraine*. URL: <https://www.slideshare.net/DataReportal/digital-2018-ukraine-january-2018> (Last accessed: 03.04.2019).

4. *Digital in 2019. Ukraine*. URL: <https://wearesocial.com/uk/digital-2019> (Last accessed: 03.04.2019).

5. *The Global Information Technology Report 2016*. World Economic Forum. URL: http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/GITR_2016_full%20report_final.pdf (Last accessed: 03.04.2019).

6. Solvak, M. (2019). *E-governance diffusion: Population level e-service adoption rates and usage patterns*. URL: <https://www.stsientsestretst.com/stsientse/artitsle/pii/S0736585318309390#!> (Last accessed: 03.04.2019).

7. *The 2018 United Nations E-Government Survey*. URL: https://publitsadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/dotsuments/un/2018-survey/e-government%20survey%202018_final%20for%20web.pdf (Last accessed: 03.04.2019).
8. Matveychuk, L. O. (2015). *Dosvid elektronoho opodatkuvannya v Estoniyi ta mozlyvosti adaptatsiyi v Ukraini*. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_1_48 (Last accessed: 03.04.2019) [in Ukrainian].
9. *Riigi Infosüsteemi Amet*. URL: <https://www.ria.ee/> (Last accessed: 03.04.2019) [in Estonian].
10. *ICT Development Index 2017*. International Telecommunication Union, ITU. URL: <https://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html> (Last accessed: 03.04.2019).
11. Teleshun, S. O. (2018). *Problemy ta perspektyvy formuvannya efektyvnykh mizhsektoral'nykh vidnosyn u systemi publicлноho upravlinnya v Ukraini*. *Analychna zapyska*. URL: <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2018/03/blog-post.html> (Last accessed: 03.04.2019) [in Ukrainian].
12. Zhuravskyi, V., Kopylenko, O. (2004). *Yurydychna osvita v Ukraini: suchasnyi stan ta napriamy vdoskonalennia*. *Pravo Ukrainy*, 11, 3–6 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 10 травня 2019 р.