

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.2.4>

**Андріяш Вікторія Іванівна,**

доктор наук з державного управління, професор,

професор кафедри публічного управління та адміністрування

Чорноморського національного університету імені Петра Могили

ORCID ID: 0000-0001-5294-7456

## ОСНОВНІ ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

### MAIN PREREQUISITES FOR THE REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION

*У статті розкрито особливості реформування публічного управління в умовах глобалізації. Наголошено, що трансформаційні зміни сфери публічного управління обумовлені як внутрішніми, так і зовнішніми факторами, що можуть мати як прогресивний, так і регресивний характер. Вказане обумовлено створенням відповідних умов для розвитку окремих країн, та умов, що стримують такий розвиток. Наведено основні передумови реформування публічного управління в умовах посилення процесів глобалізації, а саме: падіння державного авторитету; зростання недовіри населення до державних методів та способів вирішення проблем пересічних громадян; криза національної держави, що все разом стає практично абсолютною характеристикою системи публічного управління більшості сучасних національних держав. Наголошено, що перераховані фактори призводять до зміщення основних пріоритетів населення, суттєво підвищуючи планку вимог населення до діяльності органів публічного управління. Окреслено, що використання урядами країн, перевірених десятиліттями адміністративних ієрархічно-бюрократичних методів публічного управління все більше відстає від наявних вимог своєчасно та ефективно реагувати на соціально-економічні, екологічно-соціальні, культурно-політичні та інші проблеми, що виникають та посилюються в життєдіяльності сучасного суспільства в умовах глобалізації. Доведено, що на сьогодні існує більш ніж достатньо передумов реформування публічного управління, котрі можемо сприймати в якості сукупності проблем, загроз та можливостей, складність та масштаб яких є такими, що вони не можуть бути ефективно вирішеними, подоланими чи реалізованими без відповідної реакції зі сторони держави, відповідної публічної політики, а також виключно за рахунок збільшення ресурсів публічного управління. Встановлено, що під час реформування публічного управління необхідно зосередити увагу на дослідженні найкращих зарубіжних тенденцій та практик, на позитивних результатах і їх використанні, пристосовуючи їх під національні особливості.*

**Ключові слова:** глобалізація, публічне управління, реформування, розвиток, національна держава.

*The article reveals the peculiarities of reforming public administration in the conditions of globalization. It is emphasized that transformational changes in the sphere of public administration are caused by both internal and external factors, which can be both progressive and regressive in nature. This is due to the creation of appropriate conditions for the development of individual countries, and conditions that restrain such development. The main prerequisites for reforming public administration in the conditions of the strengthening of globalization processes are presented, namely: the decline of state authority; growing mistrust of the population in state methods and ways of solving the problems of ordinary citizens; the crisis of the national state, which all together becomes an almost absolute characteristic of the public administration system of most modern national states. It is emphasized that the listed factors lead to a shift in the main priorities of the population, significantly raising the bar of the population's demands for the activities of public administration bodies. It is outlined that the use by the governments of the countries of decades-proven administrative hierarchical-bureaucratic methods of public management increasingly lags behind the existing requirements to respond in a timely and effective manner to socio-economic, ecological-social, cultural-political and other problems arising and intensifying in the daily life of modern society in the conditions of globalization. It has been proven that today there are more than enough prerequisites for reforming public administration, which we can perceive as a set of problems, threats and opportunities, the complexity and scale of which are such that they cannot be effectively solved, overcome or implemented without an appropriate reaction from the state, relevant public policy, as well as solely due to the increase in public administration resources. It was established that during the reformation of public administration, it is necessary to focus attention on the study of the best foreign trends and practices, on positive results and their use, adapting them to national characteristics.*

**Key words:** globalization, public administration, reform, development, national state.

**Постановка проблеми.** На сьогодні в світі відбуваються кардинальні зміни, котрі обумовлені, в першу чергу, посиленням глобалізаційних процесів, соціально-економічних та цивілізаційних трансформацій. Вказані зміни суттєво впливають на процеси функціонування урядових й неурядових інституцій, що також здійснюють забезпечення основних орієнтирів суспільного розвитку, представляючи необхідну можливість своєчасного протистояння внутрішнім та зовнішнім факторам. Навіть самі глобальні виклики потребують реалізації певної сукупності відповідних реформ, що будуть орієнтовані на модернізацію сфери публічного управління, національної економіки, забезпечення збалансованого розвитку національної держави в якості перспективної високорозвиненої та цивілізованої держави з досить високим рівнем життя населення, соціально-економічною стабільністю, усталеними демократичними традиціями. Саме публічне управління, в якості поширеної дієвої інтегрованої моделі національної держави щодо управління в цілому, виступає актуальним нормативно-правовим та інституційним середовищем розвитку глобальних ідей та процесів.

**Аналіз досліджень і публікацій.** У сучасних умовах поняття «глобалізація» міцно увійшло до складу ключових категорій сучасної науки та стала предметом широких дискусій. Саме поняття «глобалізація» стало активно використовуватися, починаючи з 1980-х рр., однак сам процес взаємодії між державами на глобальному рівні існує не одне століття. Можемо говорити про велику кількість найрізноманітніших робіт з даної тематики, але багато досліджень стосуються, в першу чергу, тих змін, які несе глобалізація системі управління. Питанням публічного управління в умовах глобалізації присвячено дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Теоретичні та практичні питання щодо динамічного процесу глобалізації досліджували такі дослідники, як А. Білоус, О. Решота, А. Шило тощо. Вивченню глобальних питань щодо реформування публічного управління присвячено наукові праці О. Євтушенко, Т. Бельської, І. Радзівича, О. Оболенського, І. Шкурат тощо. Однак все ще бракує ґрунтовних досліджень основних напрямів реформування публічного управління в умовах глобалізації щодо встановлення та обґрунтування основних причинно-наслідкових взаємозв'язків у сфері забезпечення ефективності функціонування публічного управління.

**Мета статті** полягає у обґрунтування основних передумов реформування публічного управління в умовах глобалізації.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні публічне управління перебуває під сильним впливом цілої низки тенденцій та чинників цивілізаційного розвитку. Головна роль у вказаних процесах належить глобалізації та її викликам, що спонукають суспільство здійснювати перехід до постіндустріальної стадії розвитку. Основними передумовами змін в сфері публічного управління виступають соціально-економічні, політичні зміни, а найважливішою є саме формування нової глобальної цивілізації. Зміни, що відбуваються на сучасному етапі в публічному управлінні носять багатфункціональний, багатплановий характер [1]. Причинами таких змін є загальносвітові, глобальні зміни, зміни приватного та публічного сектору, зокрема, сучасне падіння державного авторитету, подальше зростання недовіри населення до державних методів та способів вирішення проблем пересічних громадян – є практично абсолютною характеристикою сучасного публічного управління більшості національних держав в умовах глобалізації. Еволюція публічного управління та його осмислення відбувається на фоні численних викликів та протиріч суспільного розвитку, а саме:

– наявними протиріччями динамічних процесів глобалізації, основними з яких, на думку більшості дослідників, є: відсутність універсальності, гомогенності та прямолінійності глобалізації, про що наголошували на її початку; зростаючою очевидністю того, що глобалізація не означає зникнення або розчинення в ній сучасної національної держави та втрати національного суверенітету [2]; глобалізація посилює роль регіональних факторів у суспільному розвитку, вносить суттєві зміни у стан внутрішніх регіонів країни, їх потенційну готовність до взаємозацікавленої інтеграції та взаємодії, що проявляється в тому, що регіони починають більше залежати від глобальних процесів і впливів; процеси глобалізації змінюють геополітичну і гео економічну структуру світу, формуючи глобальний геополітичний і гео економічний простір [3, с. 112];

– посилення ролі національної держави як нової форми інституційної організації громадян та одночасне її ослаблення під натиском наднаціональних суб'єктів, яким вона змушена передавати частину своїх функцій. В умовах глобалізації та зміни геополітичної ситуації в світі більшість держав стали слабшими у власній здатності діяти односторонньо за допомогою внутрішнього законодавства, але сильнішими – використовуючи різноманітні багатосторонні міжнародні форми. Однак саме це накладає на публічні органи відпо-

відальність, що посилюється перед своїми народами щодо того, які саме повноваження суверенної держави передавати у відання міжнародних організацій;

– соціальні зміни, що обумовлені посиленням впливу досягнень науково-технічної революції ХХ ст.;

– перетворення політичних, економічних та соціальних систем на більш фрагментовані, але це створює необхідність й більш комплексного аналізу глобальних стратегічних ініціатив;

– різноманітність цінностей, підходів та поведінки індивідів та груп викликають все більшу диверсифікацію політичної участі та інклюзії. Більшість сучасних цивілізаційних теорій наголошують, що в сучасному світі відживають класичні ідеології, а економічні, ідеологічні суперечності поступово втрачають сенс та вплив на публічне управління. Все більшу роль у сучасному світі відіграють культурні цінності та ідентичності [4, с. 52];

– суттєвий вплив глобалізації на процеси прийняття державно-управлінських рішень. На рівні публічного управління процес прийняття рішень набуває особливої актуальності, оскільки від їх своєчасності, обґрунтованості залежить не лише рівень ефективності функціонування окремо взятого органу влади, реалізації публічної політики в окремій сфері або галузі, а також рівень забезпечення добробуту громадян [5, с. 450]. Наприклад, в сучасних умовах ЄС – є не лише економічним союзом, але й складним політичним утворенням. Й сьогодні це вже набагато більше, ніж просто міжнародна організація. Але водночас у його рамках поряд із діяльністю наднаціональних органів, цілком нормально функціонують і національні управлінські структури. Можемо говорити про те, що органи управління більшості держав, що беруть участь у процесі глобалізації, в своїй політиці стикаються з протиріччями, пов'язаними з необхідністю вирішувати питання про те, як не втратити незалежність у процесі глобалізації та зберегти свою самобутність;

– збільшення структур, що виражають різноманітні інтереси призводить до того, що системи управління стають все більш складними для інтерпретації й розуміння, а також менш чутливими до ініціативи громадян;

– посилення ризиків того, що демократичні якості політичних систем можуть погіршуватися внаслідок зростаючого впливу й рішень технократичних експертів тощо.

Вказані чинники призводять до зміщення основних пріоритетів населення та способів його

діяльності, суттєво підвищуючи планку вимог населення до діяльності органів публічного управління. Наявна традиційна модель публічного управління ще не так давно мала значний успіх й була впроваджена в більшості країн цивілізованого світу на індустріальному етапі суспільного розвитку. Ґрунтуючись на принципах дихотомії політики й управління, встановленої ієрархії, централізації, стабільності організації й публічної служби, безособовості, формалізації правил та процедур діяльності, прямого постачання відповідних послуг, така форма управління мала певні переваги. Однак, на сьогодні, вона вже не є «ідеальною» організацією публічного сектору внаслідок інертності, бюрократизму, зосередженості на організаційних структурах і процесах, віддаленості від інститутів громадянського суспільства, недостатньої гнучкості та інноваційності, неефективності тощо. Варто погодитися, що звичними стали звинувачення публічної сфери в неефективності надання більшості публічних послуг й саме слово «бюрократія» стало частіше розглядатися в якості синоніма неефективності [6]. За таких умов використання урядами країн, перевірених десятиліттями адміністративних ієрархічно-бюрократичних методів публічного управління все більше відстає від наявних вимог своєчасно та ефективно реагувати на соціальні, економічні, екологічні, культурні та інші проблеми, що виникають та посилюються в життєдіяльності сучасного суспільства. Таке відставання все більше проявляється в ізолюваності апарату управління від великої кількості актуальних проблем громадян, високого рівня бюрократизації спілкування з населенням, інертністю щодо реагування на соціальні потреби, невиправданими витратами діяльності й невідповідності якості виконуваних функцій та надаваних послуг запитам населення. Вказане, надзвичайно актуалізує потребу модернізувати публічне управління за основні якісно нових науково обґрунтованих концепціях. Підтвердженням цього, є й той факт, що нові виклики суспільному розвитку й складний характер управління ХХІ ст. потребують глобального осмислення та використання як теоретичних, так й практичних міждисциплінарних підходів на основі тісної взаємодії представників різних сфер дослідження. Крім того, за умов трансформацій, криз, війни та подальшого ускладнення розвитку суспільства роль держави та її ефективність об'єктивно зростає, однак, в різних умовах (місцевих, регіональних, державних, наддержавних) реалізація такого процесу є неоднаковою. Також варто вказати, що одночасно із підвищенням

вимог до компетентності держави підвищуються вимоги й до якості самого процесу управління, що інтегрує цілий ряд публічних та державних управлінців та їх оточення.

Не можна оминати увагою й вагому роль використання сучасних інформаційних технологій в різних управлінських структурах, подальшого зростання місця та ролі інформаційно-комунікативних технологій в діяльності як публічного управління, так й інститутів громадянського суспільства. Вже є очевидним, що інформатизація відбувається під час всіх суспільних соціально-економічних процесів. Як наслідок публічне управління може бути ефективним лише за умов використання тих можливостей, що надаються інформаційними технологіями. Цифрова трансформація публічного управління – це актуальна й природна відповідь на сучасні конкурентні виклики різних масштабів. Варто також вказати, що важливою проблемою публічного управління в стані війни – є запровадження й активне використання відповідних цифрових технологій, покликаних полегшити стан справ у суспільстві та країні. Головним показником ефективності публічного управління за умов розвитку цифрових технологій – є відповідність вимогам сучасного суспільства. За таких умов державі має відводитися головна роль щодо забезпечення вирішення проблем цифрової трансформації публічного управління, що є уособленням життєво важливих питань громадян, підвищення якості й системності виконання державних функцій, заснованого на використанні даних в єдиному інформаційному просторі [7, с. 25]. Зауважимо, що саме цифровізація публічного управління створює відповідні умови для громадян щодо отримання важливих публічних послуг за допомогою інформаційно-комунікаційних каналів, що забезпечують не лише швидкість отримання важливих для життя людини документів, але й безпеку, оскільки такі послуги можна отримувати в будь-якому населеному пункті, в якому не ведуться активні бойові дії. Водночас, успішність цифрових публічних інститутів управління знаходить своє вираження не в кількості цифрових технологій, що впроваджені в діяльність того або іншого публічного інституту, а рівнем ефективності роботи таких технологій, їхньої популярності й затребуваності з боку громадян й загалом позитивним впливом на суспільство. Крім того ефективна взаємодія всіх учасників цифрової трансформації передбачає взаємовигідне співробітництво на наддержавному, державному та регіональному рівнях під час процесів обміну відповідним досвідом щодо

засвоєння нових знань й впровадження інноваційних технологій. Актуальним в таких умовах є застосування релевантних рішень, що здатні забезпечувати необхідну ефективність й прозорість публічного управління, особливо в умовах війни на фоні посилення глобалізаційних процесів. Ефективна реалізація вказаних заходів дозволить підвищувати рівень ефективності публічних інститутів з подальшим формуванням глобального інформаційного суспільства за допомогою впровадження відповідних цифрових технологій.

Варто звернути увагу й на питання щодо необхідності реформування публічного управління в Україні. Тривале становлення нашої країни як європейської держави обумовлює нагальну потребу проведення ґрунтовних реформ в сфері публічного управління. Наявність все ще невисокого рівня ефективності управління соціальними та економічними процесами, незадовільної якості управлінських послуг, неефективного використання коштів платників податків, низького рівня довіри громадян до державних органів влади – є саме тими факторами, що визначають необхідність реформувати сферу публічного управління в Україні. Сучасному етапові функціонування вітчизняного публічного управління притаманна поява нових інститутів, що безпосередньо або опосередковано забирають або отримують через здійснення делегування певні функції, котрі через об'єктивно-суб'єктивні обставини практично неможливо ефективно використовувати органами влади в державі. Такими інституціями, на сьогодні, є окремі громадські організації, галузеві об'єднання, політичні партії, великі бізнес-об'єднання, професійні об'єднання тощо. Перелік вказаних об'єднань формує окрему форму суб'єктів публічної управлінської діяльності, котрі здійснюють значний вплив на перебіг суспільного життя [8, с. 24]. Є досить логічним той факт, що процеси глобалізації сприяють невідворотній структурній трансформації системи публічного управління всіх без винятку країн світу. Зокрема, в нашій країні, як наголошує О. Оболенський, «трансформація вітчизняного суспільства за умов глобалізації поставила публічну сферу і публічну політику перед серйозними викликами» [9, с. 7]. За таких умов необхідним є використання наявного досвіду реформування публічного управління зарубіжних країн, що дозволить реалізувати кращі практики та визначити перспективи їх подальшої адаптації до вітчизняних умов. Крім того виважене використання наявних практик з відповідним врахуванням національних особли-

востей допоможе уникнути деяких негативних наслідків реорганізації сфери публічного управління, з якими довелося стикнутися іншим країнам під час схожих реформ.

**Висновки.** Таким чином, на сьогодні є більш ніж достатньо передумов реформування сфери публічного управління, які можемо сприймати як сукупність проблем, загроз та можливостей, складність та масштаб яких є такими, що вони не можуть бути ефективно вирішеними, подоланими або реалізованими без відповідної реакції зі сторони держави, відповідної державної політики, а також виключно за рахунок збільшення ресурсів сфери публічного управління. Подальше посилення кризи довіри до сучасної системи публічного управління є однією з причин виникнення запитів щодо формування нових підходів вдосконалення сфери публічного управління, зокрема:

– продовження поетапного процесу завершення реформування публічного управління;

– впровадження електронного врядування в діяльність органів публічного управління з використанням глобальних мереж;

– завершення конституційної реформи децентралізації влади з відповідною передачею реальних повноважень органам місцевого самоврядування в умовах глобалізації та регіоналізації;

– формування комплексу кращих теоретичних та практичних практик на основі врахування наявного досвіду функціонування публічного управління зарубіжних країн;

– активне використання та впровадження новітніх концепцій та управлінських напрямів;

– виокремлення для подальшого врахування цивілізаційних тенденцій розвитку суспільства тощо.

Як наслідок одним із важливих напрямів наукової думки повинна стати необхідність формування пріоритетів та принципів концепції інтегрованого публічного управління до умов надзвичайно швидкої зміни реальності.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Решота О. Особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та проблеми. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 3. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2020\\_3\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_3_19)
2. Шило А. Основні протиріччя глобалізації світової економіки. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2012. Вип. 110(2). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apmv\\_2012\\_110\(2\)\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apmv_2012_110(2)_39)
3. Свтушенко О., Андріяш В. Регіоналізація та глобалізація в процесі формування геополітичного і гео економічного простору. Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 4. С. 109–113.
4. Бельська Т. Публічне управління в умовах глобалізаційних викликів. Публічне урядування : зб. наук. пр. К. : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2017. № 4(9). С. 48–60.
5. Громадська Н., Андріяш В. Ефективність прийняття державно-управлінських рішень: особливості використання політичного аналізу. Публічне управління та регіональний розвиток. 2020. № 8. С. 445–470.
6. Радзівський І. Феномен глобалізації і державне управління. URL: [https://chtyvo.org.ua/authors/Radziievskiy\\_Ihor/Fenomen\\_hlobalizatsii\\_i\\_derzhavne\\_upravlinnia/](https://chtyvo.org.ua/authors/Radziievskiy_Ihor/Fenomen_hlobalizatsii_i_derzhavne_upravlinnia/)
7. Білоус А. Проблеми та перспективи реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу. Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2022. № 3. С. 23–29.
8. Шкурат І. Основні напрями впливу глобалізації на державне управління в умовах трансформаційного розвитку. Публічне управління та митне адміністрування. 2019. № 3 (22). С. 21–26.
9. Оболенський О., Лукін С. Публічне управління: публічна сфера, публічне право і публічна політика – співвідношення понять. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 2 (17). С. 3–11.