

Ібрахім С. І. Ганнам,
аспірант,
Міжрегіональна академія управління персоналом,
м. Київ
ORCID 0000-0002-7158-8994

УДК 351

doi: 10.34213/tp.19.04.08

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ РОЗРОБЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ КРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

Проаналізовано основні принципи, що зосереджуються на діяльності публічної влади та аналізі управлінських рішень та наслідках їх для життєдіяльності суспільства щодо розроблення механізмів публічного управління розвитком країни в умовах глобальних трансформацій. Зазначено, що механізми публічного управління можна поділити за напрямом впливу на стандартні та специфічні, що змінюються під впливом глобальних трансформацій.

Доведено, що класичні механізми державного управління не є здатними забезпечити розвиток країни в умовах глобальних трансформацій. Це передбачає, що традиційні механізми (економічний, правовий, організаційний, політичний) наберуть нового змісту, доповнюючися інноваційними механізмами: мотиваційним, технологічним, соціально-креативним.

Ключові слова: принципи, публічне управління, механізми публічного управління, розвиток країни, глобалізаційні трансформації.

Постановка проблеми. Розвиток наукової думки та розуміння трансформації соціальних процесів призвів до переходу від концепції економічного зростання до концепції інклюзивного розвитку. Класичні механізми державного управління не є здатними забезпечити інклюзивний розвиток, тому має відбутися перехід до парадигми публічного управління на засадах лідерства. Це передбачає, що традиційні механізми (економічний, правовий, організаційний, політичний) наберуть нового змісту, доповнюючися інноваційними механізмами: мотиваційним, технологічним, соціально-креативним і технологічним. Подальші наукові розвідки має бути спрямовано на розроблення інструментів для зазначених механізмів публічного управління в умовах глобальних трансформацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, що є предметом нашого вивчення, розглянуто в роботах вітчизняних та зарубіжних дослідників – О. Дем'янчука, Г. Атаманчука, Н. Чалої, В. Бакуменко та ін., розкрито в міжнародних документах, нормативно-правових та інших документах, що формують основні принципи для розроблення механізмів публічного управління розвитком країни в умовах глобальних трансформацій [1–12].

Метою статті є визначення основних принципів розроблення механізмів публічного управління розвитком країни в умовах глобальних трансформацій.

Виклад основного матеріалу. У публічному управлінні термін “механізм публічного управління” вживається досить широко [1], проте розуміння його дещо відрізняється залежно від наукової школи. Зокрема, такі науковці, як В. Авер'янов, Г. Астапова, Г. Атаманчук, І. Булеєв, О. Єрмоєнко-Григоренко, О. Коломийчук, О. Оболенський, Р. Рудницька, О. Сидорчук, О. Стельмах, Ю. Тихомиров, по-різному визначаючи термін, у цілому окремо поняття “державний механізм” та “механізм публічного управління” не виділяють. На відміну від них, В. Бакуменко, В. Князев, А. Гладишев, В. Патрушев, В. Іванов, П. Єгоров, Ю. Лисенко, О. Ковалюк, О. Коротич, М. Круглов, © Ібрахім С. І. Ганнам, 2019

В. Малиновський, Н. Мойсєєв, Г. Одінцева розрізняють ці поняття. У російській науковій школі більше схильні виділяти безпосередньо механізми адміністративного впливу, а під механізмами саме державного управління (як механізмами адміністративного впливу) розуміють способи і прийоми аналізу та оцінювання управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливи на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах, зв'язках [2].

На відміну від російської, американська наукова школа, вивчення якої більш поширено в Україні та яка є мейнстримом в європейському науковому просторі вивчення публічного управління, механізми публічного управління розглядає як виконання повного циклу публічної політики, що передбачає вивчення проблеми, складання "зеленої книги" з окресленням проблемного поля. Після цього консультації з громадськістю і розроблення рішень, які узагальнюються в "білій книзі" публічної політики. За цим проводяться громадські слухання і визначаються рівні рішень, які погоджуються прийняти всі зацікавлені сторони. Відтак управлінське рішення приймається. Зауважимо, що за такого підходу критерії оптимальності чи раціональності щодо прийняття рішення жорстко не застосовуються, бо приймається м'яке компромісне рішення, на яке погоджуються всі зацікавлені сторони. Саме таку модель в американській науковій парадигмі відносять до публічного управління [3].

У цьому дослідженні під державним механізмом розуміємо сукупність органів державної влади, організованих на засадах конституційного принципу поділу державної влади для реалізації цілей держави. Основним елементом державного механізму є апарат державного управління, який відіграє важливу роль у виконанні основних функцій і завдань держави [4]. Відповідно під механізмом публічного управління розуміється сукупність і логічний взаємозв'язок окремих елементів, процесів і закономірностей, за допомогою яких суб'єкт публічного управління (його компоненти) "захоплюють" потреби, інтереси і цілі суспільства в управлінських впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично упроваджує їх у життя, спираючися на публічну владу [5].

Розуміючи публічне управління як цілеспрямований організаційний та регуляторний вплив держави на стан та розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [6], визначимо систему механізмів публічного управління.

Під механізмом публічного управління розуміють елемент (складник) системи публічного управління, через посередництво якого організовується процес управління і забезпечується вплив на відповідний об'єкт [Там само].

За напрямом впливу механізми публічного управління можна поділити на стандартні та специфічні.

Зокрема, адміністративні механізми базуються на силі та авторитеті державної влади та передбачають прямий безпосередній вплив на об'єкт управління. Зазвичай вони проявляються у прямих розпорядженнях і безпосередньому виконанні.

Інституційний механізм публічного управління визначає, у який саме спосіб відбувається прийняття, виконання та контроль за виконанням при-

йнятих рішень, які саме методи управління використовуються, ієрархія та послідовність виконання рішень.

Нормативно-правовий механізм визначає систему правил, за якими відбувається управління. Інакше його можна визначити як обов'язкові до виконання правила співіснування та господарювання суспільства. Він також має передбачати справедливість і обов'язковість покарання в умовах, якщо його визначені правила виконуються неналежним чином. Водночас правила, що вводяться, можуть містити суперечності щодо раціональної поведінки суб'єктів господарювання, що викликає появу неформального чи тіньового сектору, зазвичай ці явища супроводжуються стрімким зростанням корупції в суспільстві.

Вплив ідеологічного механізму залежить від рівня розвитку культури суспільства та його людського потенціалу. В окремих суспільствах роль ідеологічного механізму відіграє релігія. Демократія спочатку виникла і прижилася в тих країнах, де вкорінено цінність чесної гри за правилами, яка має головне значення для англо-протестантської традиції [7]. Додатково вплив ідеологічного механізму на розвиток доводить дослідження Л. Гаррісона [8], який показує залежність рівня свободи, ВВП та індексу корупції від релігії, що одночасно показує взаємозв'язок ідеологічного, інституційного та нормативно-правового механізмів публічного управління.

Ресурсний механізм включає в себе не тільки фінансові ресурси, які є в розпорядженні країни, але й людський та соціальний капітал, рівень технологічного розвитку та ноу-хау, що зумовлює ефективність використання наявного ресурсу. У сучасних умовах уряди країн усе більше усвідомлюють важливість саме людського капіталу, тому все більше приділяють увагу соціально-гуманітарній сфері: охороні здоров'я, освіті, науці та культурі. Дослідники фінського досвіду у сфері публічного управління М. Кастес та П. Хіман зазначають, що перетворення Фінляндії на провідну країну у сфері телекомунікацій відбулося завдяки посиленій відкритій конкуренції та не є наслідком продуманої державної політики. Однак активна державна політика забезпечувала відповідну інфраструктуру та розвиток середовища через фінансування наукових досліджень та розробок. Згідно з дослідженнями Організації економічної співпраці й розвитку, Фінляндія є другою у своїй групі країн за часткою компаній, що мають угоди про співпрацю з університетами або державними дослідними інституціями, що формує мережеву взаємодію людей з індустрією, промисловістю, університетів та уряду.

Інформаційний механізм пов'язано зі зворотним зв'язком, оскільки саме за його впливом може відбуватися як еволюційна трансформація механізмів публічного управління, так і радикальна, тому зупинімося на ньому більш докладно. Загальні теоретичні положення визначають інформаційно-аналітичне забезпечення в публічному управлінні як систему взаємопов'язаних методів, заходів і засобів (науково-методичного, соціально-політичного, техніко-економічного й організаційно-правового характеру), які реалізують створення й функціонування технології процесу збирання, передачі, перероблення, зберігання та видачі, а також використання інформації з метою здійснення ефективної діяльності в тій чи іншій сфері [9]. Додатково підкреслюють значення інформаційного механізму публічного управління роботи Т. Беслі та Р. Бюргеса, де розглянуто модель зворотного зв'язку між урядом та електоратом, яка базується на рішенні політичних проблем. На основі припущення, що виборці для прийняття рішення щодо голосування можуть спостерігати за посадовою особою, було показано, зв'язок між безпосередньо посадовою особою, її діями,

стимулами переобрання і виконанням передвиборчих обіцянок. Особливістю дослідження є надання значення неупередженості й незалежності засобів масової інформації. Подальший розвиток досліджень у цьому напрямі привів до вивчення впливу довіри на економічний розвиток. У власних дослідженнях С. Нак та Ф. Кіфер, ставлячи в центр уваги рівень розвитку соціального капіталу показали, що в суспільстві з високим рівнем довіри угоди укладаються з меншими витратами, використовуючи менше ресурсів на захист від порушень, мають більш прибуткові і менш ризиковані інвестиції, кращий доступ до банківських ресурсів. Суспільства з високим ступенем довіри (у т. ч. й до уряду) мають більш сильні стимули до розвитку, більшу ймовірність повернення інвестицій і накоплення людського капіталу. У суспільствах із низьким ступенем довіри провідну роль відіграють родинні зв'язки. Таким чином, суспільну взаємодію, в основі якої лежить довіра, пов'язано з більш високим рівнем розвитку (Норвегія, Фінляндія, Швеція, Данія), і довіра й норми громадянської взаємодії більш сильні у країнах з формальними установами, які ефективно захищають власність і гарантують виконання контрактів.

Таким чином, дія інформаційного механізму публічного управління проявляється в тому, по-перше, яким чином забезпечується інформаційно-аналітична підтримка управлінських рішень, по-друге, як інформація поширюється в суспільстві, зокрема яка саме інформація доступна суспільству, чи довіряє суспільство наявній інформації, по-третє, як саме суспільство реагує на отриману інформацію.

Дія кожного з визначених стандартних механізмів публічного управління змінюється під впливом глобальних трансформацій. Проаналізуємо, як саме.

Інституційний механізм стає залежним від дії наддержавних інституцій. Дослідження Дж. Перкінса показують, що зазвичай глобальні організації пропонують стандартні рішення для розв'язання стандартних проблем, таких як низька ефективність системи охорони здоров'я, бідність, високий державний борг тощо, для всіх країн, які стикнулися з такою проблемою, незалежно від їхніх особливостей. Це проявляється в намаганні стандартизувати інституції в країнах, їхні функції та структуру. Окремо треба звернути увагу на підготовку фахівців для роботи в цих інституціях, які, як правило, проходять стандартні програми навчання, що формує блок їхніх компетенцій та модель прийняття рішень. Такий процесний підхід глобальних організацій забезпечує стандартні рішення та очікувані результати, а також додатково змінює внутрішнє інституційне середовище в країні.

Глобальні трансформації впливають на ресурсний механізм публічного управління тим, що в його розпорядженні знаходяться й зовнішні ресурси: кредити, ноу-хау, людські ресурси. Зазвичай призначення іноземців на управлінські посади в системі публічного управління викликає збурення, водночас це доволі поширена практика. Таким чином, в умовах глобальних трансформацій можемо стверджувати, що утворився клас експатів, які працюють у різних країнах, необов'язково країнах свого громадянства, на управлінських посадах і формують публічну політику.

Найбільш сильно глобальні трансформації впливають на дію інформаційного механізму публічного управління. Вплив та доступність інформації з Інтернету та соціальних мереж створили відчуття легкості та швидкості прийняття рішень та, відповідно, їхнього упровадження в публічному управлінні. Це зробило більш доступним публічне управління для різних груп населення, а також залучило до прийняття рішень більш широкі верстви. Зокрема, механізм елек-

тронних петицій, сторінки блогерів та фейкові новини стали більш доступними для тих груп населення, які раніше було виключено з публічної політики. Їхній вплив раніше проявлявся тільки на рівні голосування під час виборів. Зараз через механізм електронної демократії “держава у смартфоні” переводить представницьку демократію і пряму демократію, коли кожна людина через свій електронний дивайс намагається впливати на керування державою. Така ситуація робить більш вразливою країну від інформаційних атак недружелюбних країн та провокацій. Власне саме поширення фейкової інформації породило таке явище, як “гібридна війна”, що описано в дослідженнях В. Горбуліна [10].

Виходячи з описаного вище, додатково до стандартних механізмів публічного управління розвитком країни в умовах глобальних трансформацій необхідно використовувати інноваційні механізми. Публічне управління для здійснення керівного впливу використовує спеціальні заходи, інструменти і засоби, що у своїй сукупності утворюють механізми публічного управління. І хоча складники комплексного механізму публічного управління можуть частково збігатися зі складниками державного управління, проте змістовно відрізняються. Відбувається трансформація від управління на основі примусу і запобіжників до управління на основі лідерства. При цьому важливу роль відіграє здатність населення до самоорганізації. Зазначимо, що для упровадження такої моделі управління має бути стале і розвинуте нормативно-правове середовище.

Сутність традиційних механізмів було описано вище, а також докладно описується в підручниках із державного управління [11], нижче зосередимося на поясненні інноваційних механізмів. Звернімо лише увагу, що традиційний ідеологічний механізм в умовах глобальних трансформацій перетворюється вже на мотиваційний механізм, де відбувається вплив на мотиви особистості громадянина та пошук можливості задоволення його потреб.

Інформаційно-комунікаційний механізм спрямовано не тільки на інформування, але й на налагодження ефективної комунікації з використанням сучасних технологій: мобільних додатків, Інтернету, соціальних мереж тощо.

Інноваційні механізми (мотиваційний, технологічний, соціально-креативний та інформаційно-комунікаційний) роблять публічно управління більш персоналізованим і спрямованим на особистість. Для забезпечення максимального включення всіх учасників (державних службовців, громадян, працівників органів місцевого самоврядування, громад тощо) необхідно надати кожному з них можливість задовольнити їхні потреби через мотивацію. Мотиваційний механізм – це сукупність стимулів, що спонукає долучитися до процесів усіх учасників (державних службовців, громадські об’єднання, наукові спільноти, окремі громадяни) і забезпечувати високу ефективність їх.

Під час прийняття управлінських рішень важливо дотримуватися технології та спиратися на нові технології. Отже, технологічний механізм має два взаємопов’язаних складники: технологію виконання та використання технологій. Технологія прийняття управлінських рішень передбачає виявлення проблеми, розроблення рішення та його узгодження з зацікавленими сторонами. Розроблення рішення має спиратися на достовірну і своєчасну інформацію, отримання якої потребує суттєвих витрат, водночас застосування сучасних технологій дозволяє ці витрати зменшити. Наприклад, аналіз білінгу мобільних телефонів дозволяє визначити пасажирські потоки, що дає інформацію для розроблення маршрутів громадського транспорту відповідно до потреби громади. Технологічний механізм – це виконання технології прийняття рішень із використанням аналізу великих масивів інформації (біг дата),

сучасних технологій збирання, оброблення та зберігання великих масивів даних (блокчейн, SMART-місто, -регіон, -країна).

Однією з відмінностей публічного управління від державного управління є те, що воно більше уваги приділяє особистості. Саме особистість формує культурний простір довколо себе, який сприяє творчій реалізації, появі нових ідей. Дослідження глобальних мегатрендів [12] показує, що розширення можливостей для людей впливає на те, що люди обирають для свого життя місце, де комфортно і де максимально може бути реалізовано їхню творчу енергію. Саме необхідність врахувати цей мегатренд і зумовлює введення до комплексного механізму публічного управління інклюзивним розвитком країни соціально-креативного механізму. Соціально-креативний механізм – це механізм, який забезпечує стимулювання творчої активності та її ефективне використання в інноваційних процесах. За своєю сутністю цей механізм спрямовано на ефективне використання людського потенціалу.

При переході до парадигми управління на основі лідерства важливою є правильна і своєчасна комунікація, що здатна зменшити незадоволення й конфлікти. Комунікаційний механізм спрямовано на формування інформаційного поля відповідно до державної політики.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, за результатами проведеного аналізу основних принципів, що зосереджуються на діяльності публічної влади й аналізі управлінських рішень та їхніх наслідках для життєдіяльності суспільства щодо розроблення механізмів публічного управління розвитком країни в умовах глобальних трансформацій можна зазначити, що класичні механізми державного управління не є здатними забезпечити розвиток країни в умовах глобальних трансформацій. Це передбачає, що традиційні механізми (економічний, правовий, організаційний, політичний) наберуть нового змісту, доповнюючися інноваційними механізмами: мотиваційним, технологічним, соціально-креативним.

Список використаних джерел*

1. Дем'янчук О. Державна політика і державне управління: політологічні аспекти : монографія. Київ : Факт, 2008. 272с.
2. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). М., 2000. 302 с.
3. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / пер. с англ. К. Мартынова, Н. Эдельмана. М. : ИД Гос. ун-та "Высшая школа экономики", 2010. 256 с.
4. Конституція України. База даних "Законодавство України" / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник. М. : Омега-Л, 2010. С. 100.
6. Чала Н. Д. Державне управління економічним розвитком України в глобальному просторі : монографія. Київ : Аграр Медіа Груп, 2012. 284 с.
7. Реформація: успіх Європи і шанс для України. Університет менеджмент освіти. Київ : Самміт-Книга, 2017. 256 с.
8. Harrison L. E. Jews, Confucians and Protestants: Cultural capital and the end of multiculturalism. Rowman & Littlefield, 2013.
9. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики. Київ : Вид-во УАДУ, 2000.
10. Світова гібридна війна: український фронт / за ред. Володимира Горбуліна. Харків : Фоліо, 2017. 496 с.
11. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. Київ : ВПЦ АМУ, 2011. 444 с.
12. Майбутня держава 2030. Звіт KPMG. URL: https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2014/09/Future_State_2030_UA_v3.pdf.

* Список складено в порядку посилання.

References

1. Demyanchuk, O. (2008). *Derzhavna polityka i derzhavne upravlinnya: politolohichni aspekty* [State Policy and Public Administration: Political Aspects]. Kiev: Fact [in Ukrainian].
2. Atamanchuk, G.V. (2000). *Gosudarstvennoye upravleniye (organizatsionno-funktsionalnyye voprosy)* [Public administration (organizational and functional issues)]. Moscow [in Russian].
3. North, D. (2010). Understanding the process of economic change. Moscow: Publishing House house. State University. High School of Economics [in Russian].
4. Constitution of Ukraine. Legislation of Ukraine / VR Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Atamanchuk, G.V. (2010). *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* [Theory of public administration]. Moscow: Publishing house "Omega-L" [in Russian].
6. Chala, N.D. (2012). *Derzhavne upravlinnya ekonomichnym rozvytkom Ukrayiny v hlobalnomu prostori* [Public Administration of Ukraines Economic Development in the Global Space]. Kiev: Agrarian Media Group [in Ukrainian].
7. Reformation: Europe's success and a chance for Ukraine (2017). University Management Education. Kyiv: Summit Book[in Ukrainian].
8. Harrison, L.E. (2013). *Jews, Confucians, and Protestants: Cultural capital and the end of multiculturalism*. Rowman & Littlefield.
9. Bakumenko, V.D. (2000). *Formuvannya derzhavno-upravlinskykh rishen: problemy teorii, metodolohiyi, praktyk* [Formation of state-administrative decisions: problems of theory, methodology, practice]. Kiev: UADU [in Ukrainian].
10. Gorbulin, V. (2017). *Svitova hibrydna viyna: ukrayinskyy front* [The World Hybrid War: The Ukrainian Front]. Khakiv: Folio [in Ukrainian].
11. Bakumenko, V.D. (2011). *State-administrative decisions*. Kiev: AMU [in Ukrainian].
12. Future State 2030. Report KPMG. URL: https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2014/09/Future_State_2030_UA_v3.pdf [in Ukrainian].

*Ibrahim S. I. Ghannam, Postgraduate Student, Interregional Academy
of Personnel Management, Kyiv
ORCID 0000-0002-7158-8994*

BASIC PRINCIPLES OF DEVELOPING PUBLIC MANAGEMENT MECHANISMS OF THE COUNTRY'S DEVELOPMENT IN THE GLOBAL TRANSFORMATIONS CONTEXT

The article analyzes the basic principles that focus on the public authority's activities and the analysis of management decisions and their implications for the society life in developing mechanisms for public administration of the country's development in the context of global transformations.

It is stated that the public administration mechanisms can be divided according to the direction of influence on standard and specific, which changes under the influence of global transformations.

It is determined that public administration is carried out by introducing state policy, developed by the political system and legally enshrined, through the activities of public authorities endowed with the necessary competence. This, in turn, is determined by the system of public administration mechanisms.

It is proved that classical public administration mechanisms are not able to ensure the development of the country in the conditions of global transformations. This implies that traditional mechanisms (economic, legal, organizational and political) will acquire new content and are complemented by innovative mechanisms: motivational, technological, socially-creative.

In particular, a motivational mechanism is a set of incentives that encourages and participates in the processes of all participants (civil servants, public associations, scientific communities, individual citizens). The technological mechanism is the implementation of decision-making technology using the analysis of large arrays of information (running date), modern technologies for the collection, processing and storage of large arrays of data (block chain, SMART-city, -region, -country). The social-creative mechanism is a mechanism that provides stimulation of creative activity and its effective use in innovative processes (this mechanism is aimed at the effective use of human potential).

Key words: principles, public administration, mechanisms of public administration, country development, globalization transformations.

Надійшла до редколегії 20.11.2019 р.