

ISSN 2414-05-62

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСАМБЛЕЯ ДОКТОРІВ
НАУК З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 1 (6) – березнь 2017

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві
з Українською Технологічною Академією*



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2017

Редакція

Головний редактор
Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
професор, академік Української
Технологічної Академії, академік Міжнародної
Кадрової Академії,
заслужений юрист України
Заступник головного редактора
Чаплай Ірина Віталіївна,
кандидат наук з державного управління
Випусковий редактор *Ю. А. Носанчук*
Комп'ютерне макетування *А. П. Нечипорук*

Публічне урядування
Свідоцтво КВ 21596-11496 Р

Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(Протокол № 2 від 22.02.2017)

Видання є таким, що реферується в міжнародних
наукометричних базах Index Copernicus,
РИНЦ та КіберЛенінка,
у вітчизняній реферативній базі даних
“Україніка наукова” та українському
реферативному журналі “Джерело”.

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція за-
лишає за собою право на незначне редагування
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та
головних висновків). Редакція не завжди поділяє
думки авторів та не несе відповідальність за надану
ними інформацію. Матеріали подано
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Адреса видавництва:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
просп. Червонозоряний, 119, літ. XX,
Київ, Україна, 03039



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



Editorial

Editorial in Chief
Yevgen Oleksandrovykh Romanenko,
Doctor of Sciences in Public Administration,
Professor, Academician of the Ukrainian
Technological Academy, Academician
of the International Personnel Academy,
Honored Lawyer of Ukraine
Deputy Editor
Iryna Vitaliivna Chaplay,
PhD in Public Administration
Managing Editor *Y. A. Hosanchuk*
Computer modeling *A. P. Hechyporuk*

Public management
Certificate KB 21596-11496 P

Published from november 2015
Periodicity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 2 from 22.02.2017)

The edition is such that is reviewed in the interna-
tional scientometric bases Index Copernicus,
РИНЦ, КіберЛенінка and in the domestic
abstract database “Україніка наукова”
and ukrainian abstract journal “Джерело”
(Series 3. Social and Human Sciences. Arts).

The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors
reserves the right for a little change and reduction
(with preservation of the author's style and main
conclusions). Editors can not share the world
views of the authors and are not responsible for the
information provided. Materials filed
in the author's edition.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriyivskyy
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Address of the editorial:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
ave. Chervonozoryanyj, 119 lit. XX,
Kyiv, Ukraine, 03039

Романенко Є. О., Чаплай І. В. Аналіз основних напрямів збереження та розвитку територій Київської області.....	169	Чаркіна А. О. Особливості функціонування адміністративних агентств в системі державної служби Швеції	199
Сурай І. Г. Між політикою та державною службою (державний секретар міністерства в Україні).....	178	Червякова О. В. Аспекти парадигми публічного управління	208
Титаренко Л. М. Публічне управління в системі координат українського сьогодення.....	186	Яровой Т. С. Становлення парламентаризму та його вплив на розвиток демократії і формування інституту державної служби	215



УДК: 351

Червякова Ольга Володимирівна,
доктор наук з державного управління,
професор кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом,
03039 м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (093) 871 00 48,
e-mail: Olga_2006@bigmir.net
ORCID: 0000-0002-4368-5324

Червякова Ольга Владимировна,
доктор наук по государственному управлению,
професор кафедры публичного администрирования,
Межрегиональная Академия управления персоналом,
03039 г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (093) 871 00 48,
e-mail: Olga_2006@bigmir.net
ORCID: 0000-0002-4368-5324

Chervyakova Olga Volodymyrivna,
Doctor of Science in Public Administration,
Professor of the Department of Public Administration,
Interregional Academy of Personnel Management,
03039, Kyiv, Str. Frometovskaya, 2, tel.: (093) 871 00 48,
e-mail: Olga_2006@bigmir.net
ORCID: 0000-0002-4368-5324

administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometovskaya, 2, tel.: (093) 871 00 48, e-mail: Olga_2006@bigmir.net

АСПЕКТИ ПАРАДИГМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті представлено аспекти парадигми публічного управління за допомогою дисциплінарної матриці, моделі публічного управління на засадах механізму зворотного зв'язку у суб'єкт-суб'єктній взаємодії, що створюють теоретико-методологічні засади для становлення науки "Публічне управління" (Public administration) в Україні.

Ключові слова: парадигма, публічне управління, суб'єкт-суб'єктна взаємодія, зворотний зв'язок у суб'єкт-суб'єктній взаємодії, державне управління.

АСПЕКТЫ ПАРАДИГМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье представлены аспекты парадигмы публичного управления с помощью дисциплинарной матрицы, модели публичного управления на основе механизма обратной связи в субъект-субъектном взаимодействии, что есть основой теоретико-методологического становления науки "Публичное управление" (Public administration) в Украине.

Ключевые слова: парадигма, публичное управление, субъект-субъектное взаимодействие, обратная связь в субъект-субъектном взаимодействии, государственное управление.

THE NEW PUBLIC ADMINISTRATION PARADIGM DIRECTIONS

Abstract. This article presents aspects of public administration paradigm of using disciplinary matrix, a public management model based on a feedback mechanism in the subject-subject interaction, which is the basis of theoretical and methodological establishment in public administration science (Public administration) in Ukraine.

Keywords: paradigm, public administration, the subject-subject interaction, feedback to the subject-subject interaction, public administration.

“Окремий вчений може прийняти парадигму без доказу, йому не доводиться в своїй роботі перебудовувати всю область заново, починаючи з вихідних принципів, і виправдовувати введення кожного нового поняття”.

Т. Кун

Постановка проблеми. Зміна парадигм, що відбуваються частіше з кожним роком, є результатом швидкого розвитку науки, техніки і як результат — формування суспільства з новими навичками, вміннями і здібностями. Так званий науково-технічний прогрес виростив суспільство інноваційного та інформаційного розвитку. Сучасне суспільство потребує стійкого розвитку і захисту від загроз. Як результат — формування суспільства стійкого (стало-го) і громадянського розвитку охоплює всі сфери життєдіяльності і на сьогодні представлено інститутами. Вплив міжурядових, позаурядових і так званих надурядових організацій на розвиток громадянського суспіль-

ства в Україні і на взаємодію інституцій державної влади та інституцій громадянського суспільства створив підґрунтя для розвитку публічного управління, а для науковців — необхідність методологічного забезпечення цього процесу і становлення науки публічного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основи побудови публічного управління для науки заклав Thomas Woodrow Wilson [20], побудову класичної парадигми в публічному управлінні (Public Administration) досліджувала Patricia M. Shields [17; 18]. Серед українських учених, які заклали концептуальні засади, теоретико-методологічні аспекти та передумови становлення публічного управління як науки: Г. Атаманчук [1], В. Бакуменко [2], С. Попов [2], П. Гаган [3], Н. Нижник [4], В. Олуйка [4], О. Оболенський [5], К. Ващенко [7], Ю. Сурмін [7], С. Князев [8], О. Молодцов [10] та ін.

Мета статті. У статті пропонується нова парадигма орієнтирів публічного управління на засадах механізму

зворотного зв'язку у суб'єкт-суб'єктної взаємодії як теоретико-методологічні засади для становлення науки “Публічне управління” (Public administration) в Україні.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, парадигма (від грец. *παράδειγμα* — приклад, модель, зразок) — це сукупність фундаментальних наукових уявлень, термінів, установок тощо, що приймається і поділяється науковим співтовариством або більшістю його членів.

У своїй праці “Структура наукових революцій” Т. Кун визначає “парадигму”, як термін, тісно пов'язаний з поняттям “нормальна наука”. “Вводячи цей термін, я мав на увазі, що деякі загальноприйняті приклади фактичної практики наукових досліджень — приклади, які включають закон, теорію, їхнє практичне застосування і необхідне обладнання, — усе в сукупності дають нам моделі, з яких виникають конкретні традиції наукового дослідження” [9].

Історичною передумовою і фундаментальною основою становлення публічного управління як галузі науки є наука “Державне управління”, яка була започаткована у березні 1997 р. як новоутворена галузь “Державне управління” і включена наказом Вищої кваліфікаційної комісії України № 86 від 13.03.1997 р. до Переліку спеціальностей наукових працівників. Наступним кроком у розвитку цієї наукової галузі було визначено спеціальності та їх паспорти, відкрилися магістратури, аспірантури і докторантури з підготовки за відповідними спеціальностями з державного управління, створено спеціалізовані вчені ради, фахові видання,

здійснювалася організація науково-дослідної роботи, що сформувало теоретико-методологічні основи та інфраструктуру для галузі науки “Державне управління”.

На жаль сьогодні наука часково, а галузь знань “Державне управління” повністю реформовано у галузь “Публічне управління та адміністрування”. Детально зупинимося на публічному управлінні (public administration), що є, з одного боку, викликом часу, а з іншого, цей виклик — проекція глобалізаційних процесів.

До речі, у країнах Західної Європи та США підготовка в академічній сфері здійснюється переважно за програмою (МРА) магістр державного управління і докторських ступенів у галузі публічного управління: доктор публічного управління (the Doctor of Public Administration (DPA) та доктор філософії з публічного управління та адміністрування (the Ph. D. in public administration), де public administration з'явилося у науковому середовищі у ХІХ ст. У багатьох країнах світу Лоренц фон Штейн (німецький учений) вважається фундатором науки “Публічне управління”. Визначаючи державне управління інтегруючою наукою, у 1855 р. він стверджував, що публічне управління є наукою, тому що знання формується і оцінюється відповідно науковими методами [16].

У США Вудро Вільсон вважається засновником публічного управління. У 1887 р. у статті “Дослідження адміністрації” він пише про публічне управління: “Це є предметом 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 можливій вартості або грошей, або енергії” [20].

Становлення науки “Публічне управління” в Україні вимагає, насамперед, формування теоретико-методологічних засад, побудованих на складових парадигми, нової “парадигми Публічного управління”. Для побудови моделі дисциплінарної матриці, розглянемо докладніше складові (орієнтири) парадигми публічного управління, а це — інституції громадянського суспільства і державного управління.

Інституція (від лат. *institutio* — пристрій, вказівка) у словнику української мови — це установа, заклад; підрозділ установи, закладу [11]. І водночас, людина — є головною інституцією громадянського суспільства.

З точки зору людиноцентризму, людина (чи то індивід, чи то представник спільноти) завжди має бути метою і ніколи засобом, це є етичні принципи Канта [15].

Інститути громадянського суспільства сьогодні в Україні представлені громадськими об’єднаннями, релігійними, благодійними організаціями, творчими спілками, професійними спілками та їх об’єднаннями, асоціаціями, організаціями роботодавців та їх об’єднаннями, органами самоорганізації населення, недержавними засобами масової інформації, іншими невідприємницькими товариствами та установами, легалізованими відповідно до законодавства [12].

Щодо інституцій державного управління, то вони представлені органами державної влади: голова держави або колегіальний орган, органи законодавчої, виконавчої і судової 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.

Взаємодія інституцій державної влади та інституцій громадянського суспільства створила можливість суб’єкт-суб’єктних відносин між ними. Тобто публічне управління (на відміну від державного управління, де методологічні аспекти державотворення будувалися на суб’єкт-об’єктних відносинах між владою та суспільством) 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.

Враховуючи зазначене, нову парадигму орієнтирів публічного управління можна представити у вигляді дисциплінарної матриці (рис. 1).

$$\begin{pmatrix} a_{00} & a_{01} & \dots & a_{0m} \\ a_{10} & a_{11} & \dots & a_{1m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ a_{n0} & a_{n1} & \dots & a_{nm} \end{pmatrix}$$

Рис. 1. Нова парадигма орієнтирів публічного управління у вигляді дисциплінарної матриці

Де: a — результат взаємодії між інституціями громадянського суспільства і інституціями державного управління; n — кількість інституцій громадянського суспільства; m — кількість інституцій державного управління.

Механізм взаємодія між інституціями громадянського суспільства і інституціями державного управління можна представити як суб'єкт-суб'єктну взаємодію, побудовану за принципом зворотного зв'язку між ними. За фізичним визначенням, даним у Вікіпедії, зворотний зв'язок означає вплив результату функціонування системи на характер її подальшого функціонування [6].

У нашому випадку зворотний зв'язок розглянемо як механізм взаємодії.

Використовуючи нову парадигму орієнтирів публічного управління у вигляді дисциплінарної матриці (рис. 1) на засадах механізму зворотного зв'язку, побудуємо модель взаємодії інституції громадянського суспільства й інституції державного управління і представимо її як модель публічного управління (рис. 2).

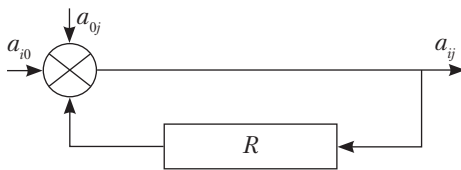


Рис. 2. Модель публічного управління на засадах механізму зворотного зв'язку

Де: a_{0j} — інституції державного управління; a_{i0} — інституції громадянського суспільства; a_{ij} — результат взаємодії a_{0j} та a_{i0} ; R — регулятор.

З рисунку видно, що інституції державного управління та інституції громадянського суспільства входять у модель, де мають суб'єкт-суб'єктну взаємодію через регулятор. Регулятор у цьому випадку — це інструмент, який налагоджує, коригує і регламентує суб'єкт-суб'єктні відносини в механізмі зворотного зв'язку. Наприклад, в якості регулятора може бути: нормативно-правова база (міжнародні акти, закони України, укази Президента України, постанови КМУ, розпорядження КМУ та інші підзаконні нормативно-правові акти); стандарти (міжнародні, державні, галузеві, підприємств норми, правила, вимоги та ін.); ресурси (природні, матеріальні, фінансові, трудові), а також окремі інструменти державних, громадських і наддержавних організацій (договори, програми, і навіть міжособистісні стосунки).

Виходячи з отриманих результатів, побудована модель публічного управління — це взаємодія інституцій громадянського суспільства та інституцій державного управління, тобто суб'єкт-суб'єктна взаємодія на засадах механізму зворотного зв'язку.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, у цій статті пропонуємо нову парадигму орієнтирів публічного управління у вигляді дисциплінарної матриці та побудовану модель публічного управління на засадах механізму зворотного зв'язку, що у суб'єкт-суб'єктної взаємодії можна розглядати як теоретико-методологічні засади для становлення науки “Публічне управління” (Public administration) в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление: учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. — Москва : Энцикл. управленческих знаний, 2000. — 188 с.
2. *Бакуменко В., Попов С.* Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління / В. Бакуменко, С. Попов // *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. — 2015. — Вип. 43.
3. *Гаман П. І.* Суб'єкт-об'єктна та комунікативна парадигми організації і функціонування місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / П. І. Гаман // *Держ. управління: удосконалення та розвиток*. — 2011. — № 9. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_9_3
4. *Державне управління в Україні* / [за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка]. — Львів : Львів. політехніка, 2002. — 352 с.
5. *Державне управління та державна служба: словник-довідник* / [уклад. О. Ю. Оболенський]. — Київ : КНЕУ, 2005. — 480 с.
6. *Зворотній зв'язок*. Вікіпедія [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%B7%D0%B2%D1%8F%D0%B7%D0%BE%D0%BA]
7. *Концептуальні засади розвитку галузі науки “Державне управління”* : наук. розробка / [кол. авт.: К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін, Л. І. Загайнова та ін.]; за заг. ред. К. О. Ващенко, Ю. П. Сурміна, Л. І. Загайнової. — Київ : НАДУ, 2013. — 48 с.
8. *Князев С. Н.* Наука в государственном управлении и государственное управление в науке [Электронный ресурс] / С. Н. Князев, И. И. Ганчеренок // Подготовка научных кадров высшей квалификации с целью обеспечения инновационного развития экономики : материалы междунар. науч.-практ. конф. / под ред. И. В. Войтова и др. — Минск : ГУ “БелИСА”, 2006. — Режим доступа: <http://www.belisa.org.by/ru/izd/other/Kadr2006/kadr10.html>]
9. *Кун Томас*. Структура научных революций [Электронный ресурс] / Томас Кун. — Київ: Port-Royal, 2001. — 228 с. — Режим доступа: <http://litopys.org.ua/kuhn/kuhn02.htm>
10. *Молодцов О. В.* Сітьова парадигма територіального розвитку як наукова проблема. Держава та регіони [Електронний ресурс] / О. В. Молодцов // Аналітичний ресурс місцевого регіонального розвитку. Проект делегації України в Конгресі місцевих регіональних влад в Європі (КМПБ). — 2003. — Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej2/txts/region/05movrnp.pdf>
11. *Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки*: Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
12. *Постанова КМУ “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”* від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
13. *Словник української мови*: в 11 т. — Т. 4. — 1973. — С. 34.
14. *Харченко Н. П.* Поняття механізму держави, наукові пошуки

- теоретико-правової дефініції / Н. П. Харченко // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. — 2007. — Т. 20 (59). — № 2. — С. 278–284. — (Серия “Юридические науки”).
15. Цигульов С. Ю. Філософія людиноцентризму — парадигмальний шлях розвитку суспільства [Електронний ресурс] / С. Ю. Цигульов // Інтеллект портал nauka.zinet.info — Режим доступу: <http://nauka.zinet.info/17/tsygulyov.php>
 16. *Public administration*. Wikipedia, the free encyclopedia — Режим доступу: https://en.wikipedia.org/wiki/Public_administration
 17. *Shields, Patricia*. 1998. “Pragmatism as a Philosophy of Science: A Tool for Public Administration” *Research in Public Administration* Vol. 4. — P. 195–225.
 18. *Shields, Patricia*. 1998. “Pragmatism as a Philosophy of Science: A Tool for Public Administration” *Research in Public Administration* Vol. 4. — P. 199.
 19. “*NASPAA International Web Portal*”. *Globalmpa.net*.
 20. *Woodrow Wilson*. June, 1887. *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly* Vol. 2. — № 2 (Jun., 1887). — P. 197–222. — Режим доступу: http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf