

УДК 35.071:378.1

Наталія Л. Гавкалова, Альона С. Золенко
*Харківський національний економічний університет
імені Семена Кузнеця*

РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті здійснено аналіз існуючих характерних особливостей публічного адміністрування, серед яких з одного боку виділяють відсутність відповідальності за помилки та злочини в управлінні з боку державних службовців, нерозвинутість державної корпоративності, з іншого – створення якісно нової моделі публічного адміністрування завдяки впровадженню бізнес-методів та управлінських технологій в діяльність органів виконавчої влади. Обґрунтовано необхідність використання процесного підходу до публічного адміністрування в країні, що дозволить автоматизувати діяльність державних структур та поліпшити характер взаємодії держави з громадянином і суспільством. Розглянуто принципи Е. Демінга через призму сучасних викликів удосконалення публічного адміністрування. Визначено, що їх застосування дозволить визначити стратегічні орієнтири та перспективні напрями подальших адміністративних перетворень в країні. Проаналізовано основні складові забезпечення якості вищої освіти та виявлено, що найважливішою в контексті розвитку публічного адміністрування є цілеспрямоване формування інноваційно-орієнтованих кадрів. Обґрунтовано, що створення сприятливого науково-дослідницького середовища складається з спільноти дослідників, інститутів виробництва знань і інновацій, інститутів залучення та груп спеціалізованих агентів.

Ключові слова: державне управління; публічне адміністрування; процесний підхід; професійні компетентності; вища освіта.

Наталья Л. Гавкалова, Алена С. Золенко
*Харьковский национальный экономический университет
имени Семена Кузнеця*

РАЗВИТИЕ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В ПРОЦЕССЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВА ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье проанализированы существующие характерные особенности публичного администрирования, среди которых с одной стороны выделяют отсутствие ответственности за ошибки и преступления в управлении со стороны государственных служащих, а также неразвитость государственной корпоративности, с другой – создание качественно новой модели публичного администрирования благодаря внедрению бизнес-методов и управленческих технологий в

деятельность органов исполнительной власти. Обоснована необходимость использования процессного подхода к публичному администрированию в стране, что позволит автоматизировать деятельность государственных структур и улучшить характер взаимодействия государства с гражданином и обществом. Рассмотрены принципы Э. Деминга через призму современных подходов к усовершенствованию публичного администрирования. Определено, что их применение позволит выявить стратегические ориентиры и перспективные направления дальнейших административных преобразований в стране. Проанализированы основные составляющие качества высшего образования и выявлено, что важнейшим в контексте развития публичного администрирования является целенаправленное формирование инновационно-ориентированных кадров. Обосновано, что создание благоприятной научно-исследовательской среды состоит из сообщества исследователей, институтов производства знаний и инноваций, институтов привлечения и групп специализированных агентов.

Ключевые слова: государственное управление; публичное администрирование; процессный подход; профессиональные компетентности; высшее образование.

Nataliia L. Gavkalova, Alona S. Zolenko

Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics

DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE PROCESS OF SUPPORTING QUALITY OF HIGHER EDUCATION

The article analyzes the existing peculiarities of public administration, among which, on the one hand, there is a lack of responsibility for mistakes and crimes in the management of civil servants, the lack of development of state corporate identity, on the other hand, the creation of a qualitatively new model of public administration through the introduction of business methods and managerial technologies in the activity of executive bodies. The necessity of using a process approach to public administration in the country is substantiated, which will allow to automate the activities of state structures and improve the interaction of the state with the citizen and society. The principles of E. Deming are considered through the prism of modern challenges of improving public administration. It is determined that their application will allow to define strategic guidelines and perspective directions of further administrative transformations in the country. The main components of the quality assurance of higher education are analyzed and the most important in the context of the development of public administration is the purposeful formation of innovation-oriented personnel. It is substantiated that the creation of a favorable research and development environment consists of a community of researchers, institutes

of knowledge and innovation, institutions of engagement and groups of specialized agents.

Keywords: *governance; public administration; process approach; professional competence; higher education.*

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Мінливість, непередбачуваність, складність і неоднозначність з одного боку, та соціальні та технологічні інновації з іншого – є ключовими характеристиками функціонування адміністративних механізмів в найближчому майбутньому. Підтвердженням даної тези є результати дев'ятої Європейської конференції з якості державного управління, яка відбулася у 2017 році, де основними тематичними напрямками були: управління людськими ресурсами на державній службі; співпраця й інклюзивність в розробці та реалізації політики; інновації в наданні державних послуг громадянам та бізнесу для задоволення потреб споживачів; відкритість і прозорість уряду як надійна основа державного управління. Саме тому визначальним фактором економічного і соціального добробуту країни стає розвиток публічного адміністрування. У свою чергу, в сучасних умовах реалізація ідей публічного адміністрування, підвищення економічної ефективності державного управління та розширення інформаційної прозорості та відкритості влади перед суспільством і громадянами невід'ємно пов'язана з процесом забезпечення якості вищої освіти. Адже успішність більшості реформ визначається рівнем професійної компетентності та готовності державних та публічних службовців до їх здійснення. Все це актуалізує заявлену тему дослідження та вказує на її своєчасність.

Аналіз останніх публікацій з проблеми. В останні роки помітно зросла увага вітчизняних та зарубіжних вчених щодо проблеми публічного адміністрування, що пояснюється посталою потребою в його вдосконаленні. Так, питанням пошуку напрямів розвитку державного управління та публічного адміністрування присвячені роботи О. Амосова [1], Г. Арабаджи [2], В. Бакуменка [2], О. Босак [3], Н. Гавкалової [1], М. Іжи [2], Н. Мельтюхової [4], П. Надолішного [2], О. Оболенського [5], Ю. Сурміна [6] тощо. Що стосується вищої освіти в сфері державного та публічного управління, то вона є предметом суперечок і обговорень у міру розвитку цієї галузі знань і спроб сформулювати її теоретичний базис. Більшість науковців виокремлюють три концептуальних елементи, що впливають на зміст програм підготовки в сфері публічного адміністрування: 1) концепція держави і традиційне представлення про неї; 2) міждисциплінарний характер публічного адміністрування, баланс теорії та практики; 3) неоднозначність та відсутність єдності в підходах різних шкіл.

Невирішені частини проблеми. Незважаючи на різноманітні ініціативи з удосконалення управлінських механізмів, публічне адміністрування в країні здійснюється в функціональному форматі. З кожним роком ця модель роботи державних органів стає менш ефективною, адже залишаються невирішеними серйозні питання, серед яких: перевантаження цілей внаслідок браку системності та послідовності, зайві державні функції і надлишок регулювання, забюрократизованість, дефіцит важливих та вкрай необхідних компетенцій в сфері публічного адміністрування та державного управління тощо.

Мета дослідження. У зв'язку з цим, метою даної статті є обґрунтування перспективних напрямів розвитку публічного адміністрування та визначення їх впливу на рівень вищої освіти у контексті забезпечення її якості.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Важливими кроками в контексті модернізації публічного адміністрування в Україні є здійснення відповідних реформ та прийняття і втілення певних ініціатив. Так, реформа державного управління є пріоритетом для Уряду, адже діяльність державних інституцій та якість прийнятих рішень впливають на економічне зростання в країні та рівень життя населення. Саме тому Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки [7] спрямована на забезпечення ефективного державного управління – наявність сучасних структур, належних процедур формування політики та розроблення законодавства, професійної державної служби, чітких та прозорих механізмів підзвітності інституцій. Відповідно до Концепції реформування публічної адміністрації в Україні метою реформи є формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечувати оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньо-політичні та інші виклики [8].

Досліджуючи перспективні напрями розвитку системи публічного адміністрування України на сучасному етапі [6–9], можна відзначити такі характерні особливості, що відображають її середовище та головні причини змін та перетворень.

1. Спостерігається домінування ціннісного хаосу (корупція посадових осіб та органів державної влади та місцевого самоврядування має інституційний характер), відсутність відповідальності за помилки та злочини в управлінні з боку державних службовців, нерозвинутість державної корпоративності, що у підсумку породжує ще більшу проблему – проблему довіри до державних структур.

2. Нове покоління управлінських технологій у сфері публічного адміністрування стає все менш застосованим до традиційних ієрархічних

структур, але відмова від їх застосування в перспективі призведе до ослаблення конкурентоспроможності країни та серйозних втрат ефективності. Окрім цього, необхідно враховувати той факт, що можливості лінійно-функціональної системи публічного управління розраховані на використання традиційних адміністративно-командних методів.

3. Створення якісно нової моделі публічного адміністрування завдяки впровадженню бізнес-методів в діяльність органів виконавчої влади частково пояснюється нагальною потребою в прискоренні економічного зростання. У зв'язку з чим, має місце логіка процесного підходу, яка лежить в основі автоматизації діяльності державних структур, виступаючи тим самим каталізатором розробки нових платформних рішень, які в майбутньому будуть визначати характер взаємодії держави з громадянином і суспільством.

Отже, в контексті рекомендаційного впровадження процесного підходу в системі публічного адміністрування, актуальним стає застосування моделей і методів менеджменту якості, у цьому зв'язку особливої уваги потребують принципи Едвардса Демінга, які складаються з 14-ти пунктів змін традиційного менеджменту. Якщо їх розглянути через призму сучасних викликів удосконалення публічного адміністрування та застосувати на практиці, стає можливим чітко визначення стратегічних орієнтирів та перспективних напрямів подальших адміністративних перетворень в країні (табл. 1).

Таблиця 1

Принципи Е. Демінга в контексті розвитку публічного адміністрування

№	Принципи	Пояснення в контексті розвитку публічного адміністрування
1	Зробити постійною мету розвитку публічного адміністрування	Модернізація та реформування публічного адміністрування має здійснюватися не епізодично, а безперервно, та стати одним з найважливіших завдань державного апарату країни, при цьому слід уникати формулювання мети в контексті досягнення певних кількісних індикаторів.
2	Прийняти нову філософію	Застосування сучасних методів менеджменту, орієнтованих на задоволення вимог громадян неможливе з використанням адміністративно-командних методів.
3	Припинити залежність від масового контролю	Важливим є уникнення перевірок та інспекцій, які несуть негативний ефект та потребують додаткових ресурсів і не дозволяють досягти кращої якості системи публічного адміністрування.
4	Припинити практику закупівель за найнижчою ціною	Важливим є порівняння якості з ціною постачальника та уникнення невідрядного завищення цін у державному секторі.

Продовження табл. 1

№	Принципи	Пояснення в контексті розвитку публічного адміністрування
5	Поліпшувати кожний процес	Важливим є переформатування всієї роботи державних службовців в процесі створення цінності для споживача, яке є неможливим без використання процесно-орієнтованої моделі.
6	Навчати на робочому місці	Безперервне навчання і підвищення професійного рівня державних та публічних службовців є запорукою успішної реалізації попереднього принципу – постійного поліпшення системи публічного адміністрування
7	Заснувати лідерство	Лідер позиціонується як наставник, який добре знає процеси, що відбуваються в організації, та використовує нежорсткий контроль підлеглих.
8	Вилучити страх	Наявність традиційної структури публічного адміністрування, де в пріоритеті дисципліна і ієрархія, а мотиваційними інструментами є контроль і покарання, породжує факт отримання неправдивих даних.
9	Усунути бар'єри	Необхідність руйнування бар'єрів між різними відділами, підрозділами, відомствами публічного сектора, адже побудова процесної моделі публічного адміністрування вимагає тісної міжвідомчої взаємодії.
10	Відмовитися від порожніх закликів	Наслідки, до яких призводять необґрунтовані заклики, будуть виражатися в нездатності досягти поставлених цілей.
11	Усунути довільні кількісні норми і завдання	Набір цілей, встановлених керівництвом без вказівки методу їх досягнення, провокує працівників до того, щоб почати маніпулювати цифрами за допомогою звітів.
12	Надати персоналу можливість пишатися своєю роботою	В контексті нового підходу до публічного адміністрування на зміну таким організаційним цінностям, як ієрархія, бюрократія і патерналізм, повинні прийти ініціативність, безперервне вдосконалення, клієнтоорієнтованість.
13	Заохочувати прагнення до освіти та самовдосконалення	Прагнення публічних службовців до самовдосконалення є тією перевагою, яку можна використовувати для розвитку інтелектуального потенціалу організації.
14	Залучити кожного в роботу з перетворення компанії	Важливим є досягнення прихильності вищого керівництва до вдосконалення і постійного поліпшення якості і продуктивності.

Джерело: побудовано на основі [1; 6; 10, с. 85].

Необхідно зазначити, що перехід на процесну модель в сфері публічного адміністрування передбачає, перш за все, переорієнтування

діяльності державних службовців в горизонтальні потоки взаємодії з потенційним споживачем. Саме на етапі пілотного впровадження процесного підходу в органах влади постає проблема дефіциту компетенцій, тому необхідною умовою стає експертний супровід проектів. Зазначимо, що в системі публічного адміністрування переважно не має фахівців, що володіють знаннями, вміннями та навичками моделювання процесів за допомогою сучасних програмних засобів, таких як, наприклад, BPwin.

Адже, навіть найпростіші рішення з оптимізації процесів для більшості державних та публічних службовців є нестандартними та за рамки сформованих управлінських практик. У цих умовах, діяльність з діагностики та оптимізації процесів в системі публічного адміністрування має включати і заходи відповідної підготовки фахівців з процесного управління задля здобуття необхідних компетенцій.

Відповідно, масштабування робіт по діагностиці та оптимізації процесів має бути підкріплено адекватної і забезпеченої необхідними фінансовими ресурсами програмою розвитку компетенцій по процесного управління. Причому ця програма повинна поширюватися як на державних службовців, так і на зовнішніх експертів, які супроводжують діагностику та оптимізацію процесів в системі державного управління. Окрім цього, необхідно враховувати й той факт, що сьогодні найбільш затребувані такі фахівці, для яких характерна не тільки професійна компетентність, але також широка освіченість, моральна культура, орієнтація у професійній діяльності на загальнолюдські гуманістичні цінності.

Таким чином, система вищої освіти є важливим елементом розвитку адміністративної культури країни, адже через неї, на думку F. Mosher [11], передаються накопичені знання, професійна етика та сформовані практики управління. Враховуючи той факт, що характеристики та якість системи публічного адміністрування значною мірою визначаються характеристиками і якістю системи підготовки кадрів, постає питання стосовно існування зворотної залежності.

Необхідно зазначити, що найважливішою складовою забезпечення якості вищої освіти в контексті розвитку публічного адміністрування є цілеспрямоване формування інноваційно-орієнтованих кадрів, що володіють достатньою кваліфікацією і мотивацією для ефективної роботи в науково-дослідних і інноваційно-технологічних центрах, державних установах, інших суб'єктах публічного управління. У зв'язку з цим, в контексті забезпечення якості вищої освіти важливим завданням є [12–13]: глибинне та всебічне пізнання системного багатоаспектного об'єкта управління, структури громадських і особистих потреб, що задовольняються через діяльність вищої школи, і їх взаємодії; пошук шляхів, методів та інструментів впливу на якість вищої освіти для

найкращого досягнення цілей управління, з розробкою відповідного механізму управління; визначення, обґрунтування і вибір цілей в системі управління якістю вищої освіти; впровадження механізму управління якістю вищої освіти, забезпечення і підтримка його ефективного і стабільного функціонування. Для вирішення цих завдань важливим є створення сприятливого науково-дослідницького середовища, як одного з ключових чинників формування інноваційно-орієнтованих кадрів, що складається з: спільноти дослідників, що займаються науковою творчістю і беруть участь в реалізації дослідницьких проєктів; інститутів виробництва знань і інновацій – вузів, науково-дослідних інститутів, лабораторій, технопарків, бізнес-інкубаторів, інноваційних підприємств, які взаємодіють з вузами тощо; інститутів залучення, що забезпечують входження молодих фахівців в науково-дослідне середовище - наукові конференції, симпозіуми, форуми та ін.; груп спеціалізованих агентів, що забезпечують репутаційний супровід і відповідне адміністрування. До них можна віднести відомих учених, викладачів вузів, різного роду експертів, фахівців з управління проєктами.

Отже, слід акцентувати увагу, що ключовим зовнішнім фактором, що впливає на наповнення програм та забезпечення якості вищої освіти, необхідно визнати не поточне реформування публічного адміністрування, а більш глибокі чинники.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, сформувавши нову, більш ефективну систему державного управління в країні дозволяє включення до аспектів розвитку публічного адміністрування завдань з концептуального переосмислення діяльності державних та публічних органів через призму процесів, які можна планувати, орієнтувати на результат, оптимізувати, і, як правило, автоматизувати. Враховуючи наявність нерозкритих резервів ефективності, стає можливим побудувати діяльність в державному та публічному секторі в процесному форматі, що дозволить змістити центр ваги в моделі публічного адміністрування з функціонального на процесний підхід. Але слід розуміти, що для досягнення такого ефекту необхідне переорієнтування всієї діяльності на результат – задоволення вимог та реалізація послуг споживача. При цьому не доцільно на практиці описувати процеси тільки в контексті надання державних послуг, або просто перейменувати функцію в процес, зробивши при цьому дублюючу систему управління. Використання процесного управління в публічному адмініструванні з метою його розвитку потребує комплексного підходу з одночасним інтегруванням у систему стратегічного планування вищої освіти країни. Адже впровадження процесного підходу в публічному адмініструванні здійснюється на основі підвищення компетенцій керівників і членів органів управління.

Література

1. Амосов О. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку / О. Амосов, Н. Гавкалова // Публічне управління: теорія і практика: зб. наук. праць. – 2014. – № 2 (18). – С. 7–13.
2. Бакуменко В. Д. Державне управління: основи теорії, історія і практика / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 393 с.
3. Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні / О. З. Босак // Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / О. З. Босак; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; відп. ред. І. А. Грицяк. – К.: К.І.С., 2009. – 240 с.
4. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин: монографія / Н. М. Мельтюхова. – Харків: ХарPI НАДУ Магістр, 2010. – 204 с.
5. Оболенський О. Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти / О. Ю. Оболенський // Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. – К.: НАДУ, 2014. – Т. 1. – С. 3–10.
6. Сурмін Ю. П. Проблеми та напрями змін державного управління в Україні в сучасних умовах / Ю. П. Сурмін // Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. – К.: НАДУ, 2014. – Т. 1. – С. 10–13.
7. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/blog/item/1993-стратегія-реформування-державного-управління-україни-на-2016-2020-роки>.
8. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.
9. Чаркина Е. С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: научный доклад / Е. С. Чаркина. – М.: ИЭ РАН, 2017. – 54 с.
10. Нив Г. Пространство доктора Деминга: принципы построения устойчивого бизнеса / Г. Нив. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. – 370 с.
11. Mosher F. Democracy and the Public Service / F. Mosher. – Oxford: Oxford University Press, 1982. – 219 p.
12. Іжа М. М. Інноваційна готовність службовців органів публічної влади: компетентнісний підхід / М. М. Іжа, С. А. Попов // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. – К.: НАДУ, 2014. – Т. 1. – С. 13–16.
13. Попов С. А. Державно-управлінські нововведення: теорія, методологія, практика: монографія / С. А. Попов. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. – 296 с.