



ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СУЧАСНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

ЗАГУРСЬКИЙ Олександр Богданович - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри управління та адміністрування Івано-Франківського навчально-наукового інституту менеджменту Західноукраїнського національного університету
<https://orcid.org/0000-0003-0797-8864>

УДК 342.7

DOI 10.32782/NP.2022.2.3

Стаття посвячена изучению особенностей организационных и юридических оснований в контексте трансформации института государственного управления. Проанализированы научные подходы отечественных и иностранных ученых о юридическом характере организационной и юридической основы государственного управления в парадигме модернизации государственного управления. Обосновано, что общее внимание реформ направлено на модель новой государственной администрации, а затем идеи реформ, объединенных под этим именем, приобретают различный контент и различное использование в англо-американских и европейских странах из-за различий в исторических и институциональных развитиях стран, их современная форма правительства и тип политической и административной системы. Доказано, что государственное управление действует как своего рода социальное управление, локализованное в территориальных коллективах, которое имеет несколько уровней институционализации: государственный, региональный и муниципальный.

Ключевые слова: государство, государственные органы, правовые принципы, государственное управление, демократия, юридические гарантии, законодательство.

Постановка проблеми

На сьогодні серйозні виклики, що стоять перед сучасною державою, пов'язані зі збільшенням та зростанням складностей, динаміки та взаємної прихильності до гло-

бальних економічних, політичних та соціальних процесів. Ці виклики, у свою чергу, потребують багатьох різких змін у різних сферах соціально-економічного життя.

Початок цих змін був встановлений ще в останні десятиліття ХХ століття, і вони впливали, переважно, на національні системи, хоча вони особливо видимі на міжнародному рівні. Як наслідок, очікування змін та вжиття необхідних заходів тісно переплетені з системою публічного управління, а реформа самого публічного управління стає глобальною проблемою, пов'язаною з адаптацією до тиску та потреб швидко мінливого світу.

Дослідження процесів реформування сфери публічного управління, які з'явилися та розпочалися в останні десятиліття ХХ століття в англо-американських країнах під назвою "нове публічне управління" переслідували мету трансформації та модернізації класичної парадигми публічного управління. Аналіз наукової парадигми виявив і показав неоднорідний характер концепції нового публічного управління, а також той факт, що відбувається, коли ідеї нового державного менеджменту стикаються з системою громадського управління в державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Окремі проблеми організаційно-правових засад публічного управління були предметом наукових праць багатьох науковців, таких як В. Авер'янов, Г. Атаман-

чук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, Є. Григоніс, Л.Григорян, Н. Єсипчук, В. Князєв, М. Корецький, О. Коротич, М. Круглов, П.Надолішній,Н.Нижник,О.Оболєнський,-Г. Одінцева, Ю. Тихомиров, Л. Юзьков та ін.

Тим не менше, більшість праць вітчизняних і зарубіжних вчених та практиків присвячено дослідженню переважно правової природи публічного управління, особливостям реформування, трансформації та модернізації інституту публічного управління. У той же час, проблема удосконалення організаційно-правових засад публічного управління в контексті здійснення ефективної децентралізації є надзвичайно актуальною в сучасних умовах розвитку України і зумовила вибір цієї теми дослідження.

Метою цього дослідження є формулювання авторських підходів щодо розуміння організаційно-правових засад публічного управління в контексті реалізації процесів децентралізації та удосконалення системи публічного управління в Україні.

Виклад основних положень

Як правило, основною метою реформ державного управління є трансформація та модернізація вже застарілої адміністративно-бюрократичної системи. І якщо реформи насправді приведуть до більш ефективного та дієвого уряду, до надання більш якісних послуг та нових програм, і в той же час до посилення політичного контролю, більш прозорого управління та кращого іміджу для політиків, хто прагне їх проводити, легко пояснити, чому вони такі популярні і так високо проголошені.

Насправді ж справа йде інакше, оскільки реформи управління можуть зазнати краху і не досягти всіх заявлених цілей. У будь-якому випадку адміністративна реформа є лише одним із шляхів досягнення більшості бажаних результатів для вдоско-

налення роботи уряду та модернізації державного управління.

Багато авторитетних авторів логічно ставлять питання, чи є проведення реформ політичною модою і, якщо так, то якою мірою. Інші шукають відповіді на такі запитання, які сили, що рухають реформаторів, та які інші важливі фактори, що впливають на цей процес.

Неможливо уникнути питання, чому одні країни докладають більших зусиль і беруть більш активну участь у спробах реорганізації державного сектору, тоді як інші набагато обережніші. Логічно шукати пояснення як подібності, так і різниці щодо змін у різних країнах.

У той же час порівняльні дослідження, безсумнівно, доповнюють і збагачують уявлення про нові форми державного управління, а для країн Центральної та Східної Європи, які перебувають у процесі інституційної трансформації та оновлення, надзвичайно важливим є здійснення таких стратегій, які адаптовані до нових реалій



Рис. 1. Фактори, які впливають на побудову системи органів публічного управління

Примітка: складена автором за [1].

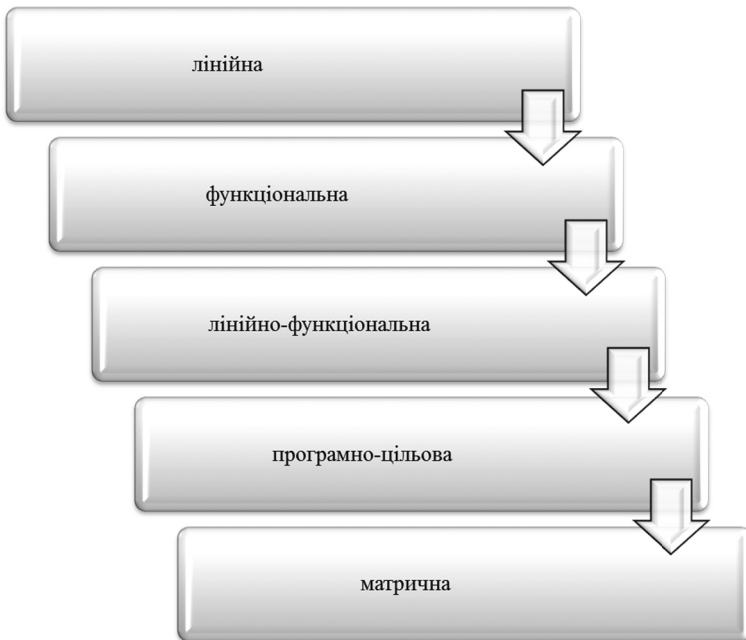


Рис. 2. Організаційні схеми публічного управління

Примітка: складена автором за [2].

навколишнього середовища та призвели до значних еволюційних змін у бюрократичній адміністративній моделі.

Фактори, які впливають на побудову системи органів публічного управління, зображено на рис. 1.

Водночас, якщо загальна спрямованість реформ спрямована на модель нового державного управління, то ідеї реформ, об'єднані під цією назвою, набувають різного змісту та різного застосування в англо-американських та європейських країнах через відмінності в історичному та інституційному розвитку країн, їх сучасна форма управління та тип політико-адміністративної системи.

У цій ситуації слід зазначити, що якщо англо-американські країни вважати справжніми експонентами нового державного управління як нової адміністративної парадигми, країни континентальної Європи суттєво відхиляються від траєкторій та стратегій цієї концепції.

Організаційні схеми публічного управління зображено на рис. 2.

Тим не менше, як це сталося протягом багатьох років, концепція реформи була змінена і її введення було перенесено. Це було пов'язано з постійними змінами на

українській політичній сцені та небажанням ризикувати запровадженням радикальних змін.

Слід також зазначити, що при створенні нового адміністративного поділу було враховано інституційні та функціональні міркування, менше уваги було приділено критерію соціальних зв'язків. Новий територіальний поділ іноді не був продиктований раціональними та економічними міркуваннями, але був створений у результаті політичних тендерів.

Публічне управління виступає як різновид соціального управління, локалізованого в межах територіальних колективів, що має кілька рівнів інституціоналізації: державний, регіональний і муніципальний. Як якісно нова форма публічне

управління в сучасних умовах характеризується такими сутнісними властивостями, як прозорість, легітимність та демократичність.

Таке розуміння публічного управління дозволяє розглядати його як якісно інше явище, аніж класичне державне управління і за змістом, і за етимологією. Це своєрідне народне управління, де бюрократичні процедури застосовуються лише там і тоді, коли процедури безпосередньої участі населення в управлінні застосовувати неможливо. Для публічного управління характерна децентралізація повноважень та безпосередня участь населення у здійсненні управлінських процедур [3-4].

У контексті реалізації публічного управління легітимністю розглядається як згода населення з процедурами формування та діями управлінських інститутів, що виражається в добровільному визнанні за органами публічного управління права ухвалювати обов'язкові рішення.

Світові тенденції впливають на будь-яке управління, яке змушує країни ділитися спільними ідеями, наприклад, зробити державне управління більш чутливим, підзвітним та ефективним. Іншими словами,

належне управління є життєво важливим для адекватного реагування на виклики сьогодення, а наявність ефективного уряду, як висловлюється Джозеф Стігліц, стає все більшим суспільним благом [5].

Сучасна ідея належного управління базується на розумінні того, що саме управління є ефективним і справедливим, стимулює верховенство закону та гарантує, що економічні, політичні та соціальні пріоритети визначаються консенсусом між державою та громадянськими інституціями, а також що ресурси розподіляються таким чином, щоб враховувати інтереси навіть найбільш вразливих членів суспільства.

Принципи належного управління, засновані на широкій громадській участі, політичній підзвітності та прозорості, викладені в Білій книзі про управління в Європейському Союзі, але вони також розглядаються як керівництво та показник для роботи адміністрації [6].

За останнє десятиліття ми стали свідками того, як багато країн досягли прогресу в реформуванні публічного управління та його вдосконаленні, хоча траплялися і такі, які не змогли зробити позитивних змін, наприклад, результат спільних зусиль політичних лідерів, виконавчої влади, громадянського суспільства та приватного сектору.

У той же час у багатьох розвинених індустріальних країнах, а також у країнах із ринковою економікою є невикористані можливості для значного вдосконалення стандартів державного управління.

Як уже зазначалося, протягом більше двох десятиліть докладались величезні зусилля для реформування та модернізації застарілої адміністративно-бюрократичної системи, але правда полягає в тому, що результати цих зусиль не завжди відповідали очікуванням і призвели до вкрай необхідних позитивних змін.

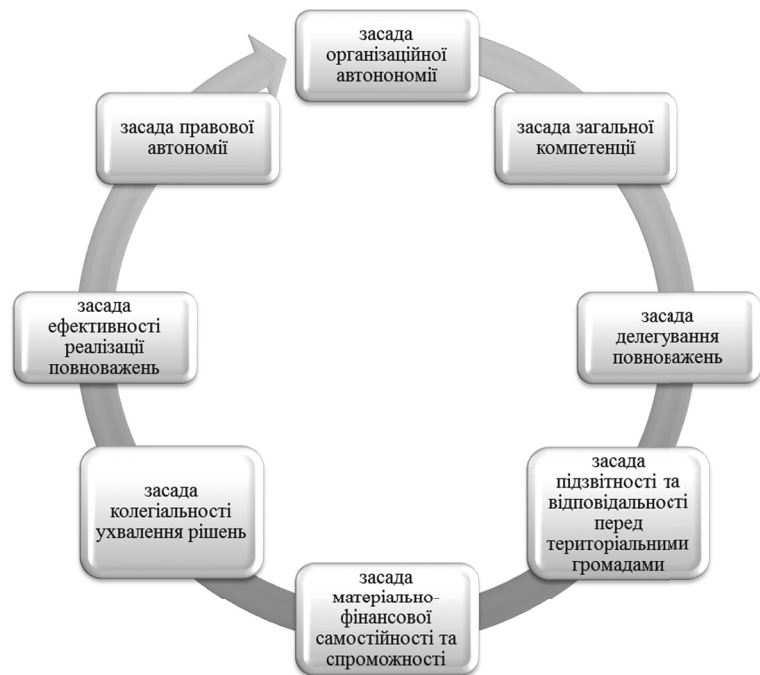


Рис. 3. Засади діяльності системи органів місцевої влади

Примітка: складена автором за [7-8].

У деяких випадках результати дуже суперечливі, навіть парадоксальні або відверто невтішні. І не може бути інакше, оскільки нерідкі випадки, коли покладаються головним чином на корисні та поверхневі зміни, спрямовані на вдосконалення державного управління.

Засади діяльності системи органів місцевої влади зображено на рис. 3.

Існує багато різних шляхів реформування державного управління. У звіті ОЕСР про модернізацію управління від 2005 р. Розглядаються ініціативи модернізації у понад тридцяти країнах-членах за останні двадцять років та визначені важливі відмінності між різними групами країн. Таким чином, наприклад, однією із суттєвих відмінностей – використання ринкових механізмів, а інша – реформа процедур набору на державну службу, а також широкі рамки, у яких принцип оплати праці застосовується в різній мірі.

У звіті ОЕСР робиться висновок, що “модернізація залежить від контексту”, оскільки глобальні тенденції впливають на все управління, проте не існує універсального рецепта боротьби з державним управлін-

ням, оскільки історія, культура та розвиток ставлять уряди в конкретне середовище з різними характеристиками та встановлюють різні пріоритети [9].

Вплив глобалізаційних тенденцій на суспільний розвиток веде до певної уніфікації держави та публічної адміністрації, які змінюються в напрямі поліцентричності та зміцнення зв'язків із громадянським суспільством. Сучасними вченими виділено кілька нормативних моделей діяльності публічної влади: ринкового управління, співучасті, еластичну та здерегульовану, які рідко виступають у чистому вигляді [10, с. 29].

Спільним для всіх перерахованих моделей є еволюційний розвиток та адаптація до конкретних суспільно-культурних вимог, поступовий перехід від бюрократичного до публічного управління. Шкодить справі ефективного функціонування органів публічного управління, на наше переконання, періодичне нагнітання атмосфери щодо необхідності докорінного реформування владних структур в Україні.

Йдеться ж, фактично, переважно про «косметичний ремонт» сучасної системи. Проте важливим є не стільки «дизайн», скільки його «наповнення»; поведінка державних і політичних діячів, що діють у межах тих чи інших інституцій; підтримка їхніх дій або протести проти порушення ними демократичних процедур з боку громадськості [11, с. 16].

Проте, сприйняття належного управління певною мірою визначається різними організаційними культурами, інституційною спадщиною та статус-кво і політичним баченням майбутнього розвитку належного управління.

Висновки

Таким чином, слід констатувати, що існує різноманітність у підходах щодо інтерпретації організаційно-правових засад публічного управління, оскільки воно значною мірою пояснюється існуванням різнопланових поглядів на сучасний феномен публічного управління в глобальному світі, включаючи те, що воно собою представляє, звідки воно походить і чи насправді воно існує.

Тим не менше, існує спільна характеристика моделі, яка полягає в тому, що нова концепція публічного управління, по суті є запереченням класичної парадигми публічного управління. Досить вказати лише на одну з ідей нового управління суспільною децентралізацією, що суперечить принципам суворої ієрархії та сильної централізації, закладеної в класичній парадигмі публічного управління. На практиці це повинно означати, що в контексті удосконалення та реформування у дусі нового публічного управління органи публічного управління в Україні повинні покладатися на такі підходи, як радикальні зміни, гнучкі організації, та зосереджені на уподобаннях громадян.

Література

1. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. 328 с.
2. Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні. Аспекти самоврядування. Часопис українсько-американської програми «Партнерство громад». К.: Фондація «Україна – США», 1999. 56 с.
3. Костенок І.В. Місцеве самоврядування як соціальний інститут та елемент громадянського суспільства: теоретичні засади та практичні особливості в українських реаліях. Соціальні проблеми та перспективи державного управління соціально-економічним розвитком: [зб. наук. праць / за ред. О. С. Поважного]. Донецьк: ДонДУ, 2012. С. 127-137.
4. Костенок І. В. Інституціоналізація місцевого самоврядування на цінностях громадянського суспільства як складова демократичного державотворення. Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами: [зб. наук. праць / за ред. О. С. Поважного]. Донецьк: ДонДУ, 2012. С. 36-43.
5. Stiglitz J. E. Economics of the Public Sector. Oxford University Press, 1998. 300 p.
6. European Governance: A White Paper. European Communities, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001. 450 p.

7. Лахижа М. І. Типові проблеми модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн. Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 22 листопа. 2011 р. Полтава: ПолтНТУ, 2011. С. 29-30.

8. Основи європейської та євроатлантичної інтеграції України: навч. посіб. За заг. ред. акад. НАН України, д-ра тех. наук В. П. Горбуліна. К.: ДП "НВЦ "Євроатлантикінформ", 2006. 416 с.

9. OECD Modernising Government: the Way Forward. Paris, 2005. 350 p.

10. Мальковская И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России). URL: <http://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=97612>. (дата звернення: 20.05.2022).

11. Колодій А. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні: монографія. Львів: Червона калина, 2002. 276 с.

References:

1. Bezverxnyuk, T. M. (2008). *Yevropejs`ki standarty` vryaduvannya na regional`nomu rivni* [European standards of government at the regional level]. Odesa: ORIDU NADU. (in Ukrainian).

2. Zaluchennya gromadyan do uchasti u miscevomu samovryaduvanni. Aspekty` samovryaduvannya (1999). *Chasopy`s ukrayins`ko-amery`kans`koyi programy` «Partnerstvo gromad»*. [Involvement of citizens in local government. Aspects of self-government]. K.: Fundaciya «Ukrayina – SShA». (in Ukrainian).

3. Kostenok, I.V. (2012). *Misceve samovryaduvannya yak social`ny`j insty`tut ta element gromadyans`kogo suspil`stva: teorety`chni zasady` ta prakty`chni osobly`vosti v ukrayins`ky`x realiyax*. [Local self-government as a social institution and element of civil society: theoretical foundations and practical features in Ukrainian realities]. *Social`ni problemy` ta perspekty`vy` derzhavnogo upravlinnya social`no-ekonomichny`m rozvy`tkom*, 127-137. (in Ukrainian).

4. Kostenok, I. V. (2012). *Insty`tucionalizaciya miscevego samovryaduvannya na cinnostyax gromadyans`kogo suspil`stva yak skladova demokraty`chnogo derzhavotvorenniya*. [Institutionalization of local self-government on the values of civil society as a component of democratic state formation]. *Social`ny`j menedzhment i upravlinnya informacijny`my` procesamny`*, 36-43. (in Ukrainian).

5. Stiglitz, J. E. *Economics of the Public Sector*. Oxford University Press, 1998. 300 p.

6. *European Governance: A White Paper*. European Communities, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001. 450 p.

7. Laxy`zha, M. I. (2011) *Ty`povi problemy` modernizaciyi publichnoyi administraciyi postkomunisty`chny`x krayin*. [Typical problems of modernization of public administration of post-communist countries]. *Vy`vchennya ta vprovadzhennya v Ukrayini inozemnogo dosvidu udoskonalennya diyal`nosti organiv vlady`*: materialy` VI Vseukr. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. (pp. 29-30). Poltava: PoltNTU. (in Ukrainian).

8. Gorbulin, V.P. (2006). *Osnovy` yevropejs`koyi ta yevroatlanty`chnoyi integraciyi Ukrayiny`*. [Fundamentals of European and Euro -Atlantic Integration of Ukraine]. K.: DP "NVCz "Yevroatlanty`kinform. (in Ukrainian).

9. OECD Modernising Government: the Way Forward. Paris, 2005. 350 p.

10. Mal`kovskaya, Y`. A. (2006). *Transformacy`ya gosudarstva y` evolyucy`ya publy`chnogo admy`ny`stry`rovany`ya v uslovy`yax globaly`zacy`y` (aktualy`zacy`ya evropejskogo opyta dlya Rossy`y`)*. [The transformation of the state and the evolution of public administration in the context of globalization (updating European experience for Russia)]. *Vestny`k RUDN*, 8, 27-43. Retrieved from: <http://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=97612>. (accessed 20 May 2022) (in Ukrainian).

11. Kolodij, A. (2002). *Na shlyaxu do gromadyans`kogo suspil`stva. Teorety`chni zasady` j sociokul`turni peredumovy` demokraty`chnoyi transformaciyi v Ukrayini*. [On the way to civil society. Theoretical foundations and socio-cultural prerequisites for democratic transformation in Ukraine]. L`viv: Chervona kaly`na. (in Ukrainian).

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню особливостей організаційно-правових засад у контексті трансформації інституту публічного управління. Проаналізовано наукові підходи вітчизняних та зарубіжних учених щодо правової природи організаційно-правових засад публічного управління в парадигмі модернізації публічного управління. Обґрунтовано, що загальна спрямованість реформ спрямована на модель нового державного управління, то ідеї реформ, об'єднані під цією назвою, набувають різного змісту та різного застосування в англо-американських та європейських країнах через відмінності в історичному та інституційному розвитку країн, їх сучасна форма правління та тип політико-адміністративної системи. Доведено, що публічне управління виступає як різновид соціального управління, локалізованого в межах територіальних колективів, що має кілька рівнів інституціоналізації: державний, регіональний і муніципальний.

Ключові слова: держава, державні органи, правові засади, публічне управління, демократія, юридичні гарантії, законодавство.

Zagursky O.B. – PhD in Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Administration, Ivano-Frankivsk Education and Research Institute of Management, West Ukrainian National University
<https://orcid.org/0000-0003-0797-8864>

УДК 342.7

ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF MODERN PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

The article is devoted to the study of the peculiarities of organizational and legal foundations in the context of the transformation of the institute of public administration. The scientific approaches of domestic and foreign scientists on the legal nature of the organizational and legal foundations of public administration in the paradigm of modernization of public administration are analyzed. The author examines the phenomenon of public administration in terms of effective construction of its organizational and legal basis, as well as the author's approaches

to the peculiarities of improving the effective mechanisms of functioning of the institute of public administration at the present stage of formation and implementation of legal policy in Ukraine.

It is substantiated that the general focus of reforms is aimed at the model of new state administration, then the ideas of reforms, united under this name, acquire different content and different use in anglo-american and european countries because of differences in the historical and institutional development of countries, their modern form of government and the type of political and administrative system. It is proved that public administration acts as a kind of social management localized within territorial collectives, which has several levels of institutionalization: state, regional and municipal.

It has been specified that in the last decade we have witnessed how many countries have made progress in reforming public administration and its improvement, although there were also those who have not been able to make positive changes, such as the result of joint efforts of political leaders, executive power, civil society and civil society and private sector.

It is established that the modern idea of proper management is based on the understanding that management itself is effective and fair, stimulates the rule of law and guarantees that economic, political and social priorities are determined by the consensus between the state and civic institutions.

On the basis of the study, it is concluded that there is a variety in approaches to interpretation of organizational and legal foundations of public administration, since it is largely explained by the existence of diverse views on the modern phenomenon. It comes and whether it actually exists.

In addition, in practice, it should mean that in the context of improving and reforming in the spirit of new public administration, public administration, public administration in Ukraine should rely on such approaches as radical changes, flexible organizations and focused on citizens' preferences.

Keywords: state, state bodies, legal principles, public administration, democracy, legal guarantees, legislation.