

УДК 352/354(477)
doi 10.33287/102021

РАГІМОВ Фаїр Вагіф огли
канд. наук з держ. упр.,
докторант ДРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0001-5645-4560

ЕВОЛЮЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОГО ПРОЦЕСУ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ

Досліджуються теоретико-методологічні засади трансформації системи публічного управління як ключового чинника розвитку суспільства. Визначаються особливості розвитку системи публічного управління в умовах суспільних викликів, що обумовлюють напрями трансформації суспільних відносин у публічному управлінні. Теоретико-методологічне обґрунтування інституціоналізації публічного управління являє собою основу зміни наукової парадигми публічного управління, слугує інструментом розвитку наукових знань щодо трансформаційних етапів у сфері публічного управління. Пропонується розширити методологічну базу дослідження сучасних інститутів управління в контексті стандартів державного управління. Характеризуються суб'єктно-об'єктні відносини в системі публічного управління. Наводиться удосконалена структура дослідження складників стратегії розвитку публічного управління.

Ключові слова: адміністрування, влада, держава, парадигма, публічне управління, реформування, сталий розвиток, трансформація.

Постановка проблеми. Сучасний процес державотворення в Україні вимагає принципово нових підходів до розробки теоретико-методологічних засад державного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів та відносин для досягнення цілей реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади, особливо в межах визначених законом повноважень. Водночас існує проблема демократизації державотворчих процесів і оптимізації систем державного управління, а також реалізації конституційного принципу народовладдя, обумовлена нерозробленістю основ діяльності основних інститутів публічного управління. З метою конкретизації змісту державного управління на регіональному рівні за умов розвитку ринкових відносин важливо визначити: по-перше, як формується та реалізується парадигма публічного управління на національному, регіональному та субрегіональному рівнях; по-друге, на основі яких принципів відбувається взаємодія механізмів управління і самоврядування; по-третє, наскільки доцільним на сьогодні є виокремлення субрегіональних рівнів, як забезпечити дотримання конституційних норм у процесі реформи децентралізації та яка роль органів державної влади у формуванні стратегії сталого розвитку. На основі вирішення наведених завдань можна оцінити рівень керованості будь-яких підсистем публічного управління. При цьому якісне оновлення механізму публічного управління потребуватиме врахування зовнішніх та внутрішніх факторів раціоналізації управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність дослідження особливостей формування сучасної парадигми публічного управління визначається потребою комплексного аналізу проблемних питань удосконалення регіонального управління на нинішньому етапі державотворення, вирішення дихотомії «централізація – децентралізація». Такий підхід ґрунтується на передовому зарубіжному досвіді розробки управлінських моделей, перш за все, європейської моделі багаторівневого управління. Теоретичною основою розробки сучасної парадигми публічного управління стали наукові праці вітчизняних учених, а саме:

В. Бакуменка, М. Білинської, К. Ващенко, Р. Войтович, В. Голубь, О. Дація, Г. Дзяної, В. Загорського, Л. Івашової, І. Колосовської, М. Кравченко, С. Кравченка, А. Мерзляк, О. Мордвінова, З. Надюка, Л. Новак-Каляєвої, П. Петровського, Л. Приходченко, О. Пухкала, Р. Рудницької, Є. Романенка, С. Сороки, С. Серьогіна, О. Сушинського, В. Тертички, А. Халецької, І. Хожило, Н. Чалої, О. Федорчак та ін. На організаційно-правових та адміністративних аспектах формування засад публічного управління акцентується увага в працях вітчизняних науковців В. Борденюка, С. Дубенко, А. Ліпенцева, Є. Матвіїшина, О. Петришина, Н. Плахотнюк, В. Цветкова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та ін. Теоретичні і прикладні аспекти впливу сучасних процесів глобалізації та децентралізації на формування концептуальних засад управління в зарубіжних країнах аналізують у своїх дослідженнях такі зарубіжні вчені, як: Г. Алмонд, З. Бжезинський, Д. Белл, П. Бергер, Е. Гідденс, С. Ліпсет, Д. Медоуз, А. Печчеї, Д. Стігліц, А. Тойнбі, О. Тоффлер, Ф. Фукуяма, Ю. Хабермас, С. Хангтінгтон, Ф. Хаєк, Д. Шуман. Варто зазначити, що інституціональне та організаційно-правове забезпечення формування сучасної парадигми публічного управління в межах окремих досліджень спеціально не вивчалось, утім, у науці державного управління існують праці, присвячені новому публічному управлінню, Н. Обушної, О. Руденко, В. Соловійова.

Дослідження еволюції публічного управління передбачає комплексний аналіз багатьох проблем сучасного державотворчого процесу. Такий аналіз базується на принципах інноваційності: поєднання конституційно встановлених процедур державного адміністрування та складників соціального управління; розвиток демократичних принципів державного регулювання, інституціоналізація громадського впливу на прийняття державноуправлінських рішень при виробленні державної політики; об'єктивність, загальнодоступність, повнота й оперативність інформації; раціональна організація апарату управління; планування та прогнозування розвитку; проведення кадрової політики в органах державного управління за принципами професіоналізму; гарантія законності та контроль за виконанням і дотриманням законів.

Діяльність органів влади в Україні у 1991 – 2020 рр. дозволяє визначити особливості трансформації владного механізму в умовах децентралізації державної влади, розглянути причини неефективних дій структур управління державою. При цьому в дослідженнях проблем еволюції публічного управління в Україні доцільно оперувати визначенням системи публічного управління як цілісного утворення з новими інтегративними якістьми, що не властиві його компонентам окремо, а виникають завдяки їх взаємодії. Адже власна національна система публічного управління в Україні визначається через дотримання певних правил і процедур саме демократичного врядування, що формалізовані в процесі європейської інтеграції, й уточнюються в контексті поняття «європейська ідентичність» як у правових актах ЄС, так і у двосторонньому форматі «Україна – ЄС». Насправді взаємодія в певній системі управління визначається потребами саморегуляції, збереження і саморозвитку управлінських систем різного рівня складності, виявляється у процесах управління, у зміні систем, у поєднанні з інформацією про об'єкт і мету управління.

Мета статті полягає в напрацюванні засад функціонування органів державної влади в контексті еволюції публічного управління в сучасних умовах державотворення. Досягнення означеної мети передбачає вирішення таких основних дослідницьких завдань: охарактеризувати закономірності та принципи функціонування складників системи публічного управління; розкрити сутність сучасних тенденцій формування інституціональних засад публічного управління в контексті децентралізації державної влади в Україні; виокремити напрями формування інтегрованого механізму публічного управління під впливом внутрішніх чинників.

Викладення основного матеріалу. Вихідне положення сучасного еволюційного процесу в публічному управлінні базується на твердженні, що процес стабільного, прогнозованого формування інститутів публічного управління базується на основі прогресного функціонування суб'єктів управління (держави, регіону, адміністративно-територіальної одиниці, галузі, наддержавного утворення) відповідно до довгострокових стратегій та з використанням методології системного підходу, що за умови збереження усталених завдань управління сутнісно впливає на стан функціонування органів державної влади в організаційно-правовому, інституціональному та адміністративно-політичному контексті.

При цьому основні підходи до визначення особливостей функціонування системи публічного управління, які включають: конструктивний аспект впливу глобалізації, іманентно властивий сучасному етапу державотворення (формування принципів публічного управління, гармонізація правових норм до стандартів урядування Європейського Союзу, розвиток громадянського суспільства), а також деструктивний аспект впливу глобалізації, що виявляється в особливостях функціонування держави в умовах глобальних суперечностей, – можуть створити ситуацію, коли відбувається декомпозиція структури системи публічного управління та деформуються функціональні зв'язки між суб'єктами управління. Водночас потребують уваги практичні підходи до застосування засобів раціоналізації публічноуправлінської діяльності в контексті реформування регіональної політики держави на основі концепцій та моделей регіонального управління, при цьому особливу увагу варто приділити сутнісним ознакам публічного управління саме в трансформаційний період – системності, ієрархічності, наступності тощо.

Постановка проблеми наукового дослідження управління та регулювання діяльності органів та установ державної влади вимагає власного методологічного забезпечення, аналізу системи державної влади, формалізації моделей управління та визначення на цій основі напрямів розвитку країни. Адже в умовах децентралізації влади в Україні, наближення до європейських принципів державного управління трансформуються цілі й завдання держави, функції органів державної влади, стратегії її розвитку.

Таким чином, мова йде про зміну основ функціонування механізмів державного управління, доповнення принципів регулювання діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвитку конкретного регіону (міжрегіонального комплексу), галузі, а в широкому розумінні – навіть суспільних сфер. Саме тому механізми публічного управління потребують нині власного методологічного наповнення шляхом напрацювання категорій та понять, закономірностей і принципів, систематизації методів такого регулювання, розробки концепцій та моделей регулювання діяльності органів державної влади.

Професор І. Малий зазначає, що «революційна чи еволюційна зміна внутрішнього чи зовнішнього середовища завжди супроводжується прийняттям адаптивних правил та норм, тим самим відбувається трансформація державою інституційного середовища. Інституційне середовище визначає основний напрям розвитку системи, напрям і швидкість інституційних змін, а також ті орієнтири, на основі яких відбувається формування і відбір найбільш ефективних економічних і соціальних інститутів. Рівень розвитку інституційного середовища й визначає специфіку національної моделі державного управління та її відносну відокремленість від глобального» [3, с. 18].

Варто погодитися з методологічним підходом Л. Приходченко щодо структурно-організаційної та структурно-функціональної детермінант сучасного управління [4], при цьому особливу увагу необхідно приділити формуванню та функціонуванню такого механізму регулювання, який має чіткий алгоритм

реалізації принципів публічного управління. Адже основна проблема системи публічного управління полягає в дисбалансі діяльності складників державної влади, відсутності суспільно-важливих регуляторів, невизначеності характеристик зовнішнього впливу на систему управління, незавершеності юридичного (правового) оформлення засад діяльності суб'єктів управління.

Формально наразі існує декілька стратегічних напрямів дослідження в контексті поняття «механізм державного управління». По-перше, загальнотеоретичне дослідження механізмів державного управління в конкретній галузі економіки. По-друге, дослідження напрямів і принципів формування та реалізації державної політики в певній сфері (або галузі), що передбачають аналіз виникнення, становлення та розвитку комплексних механізмів державного управління як поєднання територіального, галузевого та міжгалузевого управління. По-третє, дослідження формально визначених механізмів державного управління розвитку країни, регіону галузі, програм та механізмів їх реалізації.

У процесі дослідження еволюції публічного управління важливо виокремити напрями досліджень, які стали основою формування сучасного методологічного ресурсу науки державного управління. Основним критерієм розподілу праць вітчизняних учених ми визначили предмет та об'єкт дослідження конкретного науковця:

1) управління на галузевому рівні – Н. Авраменко, В. Бесчасний, М. Білинська, М. Гаман, Н. Діденко, О. Довгальова, І. Драган, Т. Іванова, В. Логвиненко, Т. Лозинська, О. Любчук, В. Мартиненко, О. Мордвінов, Л. Приходченко, В. Рижих, І. Розпутенко, А. Семенченко, О. Суходоля, Н. Чала, О. Шапоренко;

2) галузевий аспект публічного управління – О. Алейнікова, В. Беглиця, С. Біла, М. Болдуєв, С. Бугайцов, Л. Васільєва, В. Воротін, П. Гаман, С. Домбровська, С. Жарая, О. Іваницька, В. Ільяшенко, Д. Карамішев, О. Кондрашов, М. Корецький, Ю. Комар, М. Латинін, О. Лебединська, Н. Левченко, Ю. Литвин, С. Майстро, В. Міненко, З. Надюк, В. Огаренко, Н. Олійник, Л. Письмаченко, І. Рудкевич, Н. Статівка, В. Токарева, О. Черниш, Н. Ярош;

3) публічне управління регіональним розвитком (управління на рівні регіону) – А. Балашов, Ю. Королюк, О. Корогич, О. Кучабський, В. Маліков, А. Мерзляк, М. Миколайчук, Г. Псарьов, Р. Теміргалієв, Н. Шевченко.

Саме тому інноваційна парадигма виходить із сучасного трактування публічного управління як інтегративного поєднання управлінської діяльності публічних службовців та осіб, що займають політичні посади, інституціональної єдності структури і процедур у системі органів державної влади. Публічне управління включає ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Вважаємо обґрунтованим сучасний підхід вітчизняних дослідників до теоретико-методологічної проблеми публічного управління, яка зводиться до того, що «процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності даного середовища, оптимізації її функціонування» [2, с. 40].

Для України ефективним кроком у гармонізації публічної влади може стати налагодження владних відносин із широким представництвом інтересів регіонів, структурізація місцевого рівня публічної влади та ствердження специфічного регіонального. Населення повинно мати статус специфічної територіальної громади, належна реалізація прав якої має відбуватися на всіх рівнях організації публічної влади унітарної держави з адекватним державним гарантуванням.

Водночас європейський досвід свідчить, що будь-які форми публічного управління, його найкращі організаційні моделі приречені на невдачу, якщо не будуть розв'язані засадничі проблеми – співвідношення між центральними та регіональними органами влади та органами місцевого самоврядування, взаємодія між бізнесом і державою, розподіл повноважень між рівнями управління, наближеність механізмів публічного управління до громадян [1]. Сучасна модель публічної влади припускає як наявність частин країни, що певним чином позбавлені переваг, так і те, що ці території важливо виділити для прийняття до них особливих заходів. Адже нині кожна європейська країна має потребу в розвитку власної моделі публічного управління, що відтворює історичні традиції, ustalений порядок організації управління. І кожен інститут публічного управління повинен довести здатність задовольняти потреби людей. Здатність кожної країни на це залежить від функцій, які виконуватимуть органи публічної влади; свободи дій (повноважень), яку влада матиме для прийняття рішень і надання публічних послуг; певної межі, до якої політики місцевого рівня матимуть доступ до процесів ухвалення рішень на центральному рівні; якості підготовленості професійних кадрів; здатності системи публічного управління адекватно вирішувати проблеми розвитку територій.

Така модель вимагає розробки механізмів інформаційного обміну, спільного прийняття практичних рішень, обговорення теоретичних концепцій сталого розвитку регіонів. За останнє десятиліття багато західноєвропейських країн реформували свою ідеологію в галузі адміністративного управління. Наслідком цих змін стало інноваційне спрямування програм державного управління і державної політики. Утім, професіоналізація органів місцевої влади сама по собі продукує нові небезпеки через відхід громадян від участі в самоврядуванні, порушення принципу партисипативності.

Суть адаптації європейської моделі публічного управління для України визначається в застосуванні її головних принципів. При цьому вивчення досвіду взаємодії європейських політичних владних інститутів є важливою умовою з точки зору вироблення та застосування єдиної методики чи вироблення оптимальної структури своєрідних регуляторів регіональних та державних взаємовідносин – як пошуку компромісів між локальними та загальними інтересами в Україні. Активний процес становлення місцевого самоврядування і виходу його на регіональний рівень є однією з найбільш характерних рис у динаміці внутрішньополітичного розвитку в країнах Центральної та Східної Європи. Такі процеси децентралізації влади й управління, зміцнення регіональної ідентичності стимулюють регіони країн Центральної та Східної Європи до самостійного виходу на зовнішню арену. Формується відповідне коло проблем, які регіони вирішують безпосередньо між собою. Це питання культурного співробітництва, обміну управлінським досвідом, зовнішньої торгівлі товарами і послугами, виробленими в цих регіонах, а також пошук інвестицій для регіональних проєктів. Слід особливу увагу звернути на важливий феномен політичного життя країн Центральної та Східної Європи – формування напрямів внутрішньої політики, у тому числі й організації управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць відповідно до стандартів ЄС. Таким чином, мова йде про формування певної єдиної моделі організації управління на рівні самоврядних структур, яким має відповідати кожна країна, що проголосила вступ до ЄС метою державотворення. Так само важливим чинником для розвитку регіоналізму в країнах Центральної та Східної Європи є інституціональне оформлення регіональної самостійності, а також впровадження на регіональний рівень різноманітних за формою та змістом концепцій самоврядування.

З позицій теоретичного складника еволюції публічного управління варто зазначити, що процес децентралізації публічної влади в унітарній державі характеризується суттєвим реформуванням внутрішньодержавних відносин.

Особливо цікавою та ефективною в сьогоденній практиці демократичних країн є форма внутрішньодержавного договору регіональної взаємодії. Реалізація сучасного адміністративного тренду на укрупнення, а не раціональне удосконалення системи адміністративно-територіального устрою на основі конституційних норм формує низку суперечностей інституціонального типу: 1) між органами державної влади територіального рівня та базовими органами місцевого самоврядування; 2) між структурами територіального управління в складі державних органів; 3) між громадянами та органами публічної влади. На основі проведених автором експертних опитувань посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців визначені організаційні аспекти реалізації моделі сталого розвитку регіонів на основі методології багаторівневого управління, а саме: політико-правовий аспект, що полягає в притаманній соціально неоднорідному суспільству системі засадничих ідей, юридичних принципів і загальноприйнятих понять щодо сутності, змісту та засобів публічної влади; інституціональний аспект, що полягає в запровадженні механізмів державного управління сталим розвитком первинного та вторинного (через адаптаційний, гармонізаційний та інші контенти) типу; публічно-адміністративний – через формалізоване закріплення в нормативно-правових актах правил і процедур комплексного підходу до розробки і норм регулювання управлінської діяльності.

Висновки. Підсумовуючи результати проведеного аналізу поглядів, що сформувалися на сьогодні в національній доктрині публічного управління, зазначимо, що еволюція інститутів публічного управління, здатних гарантувати неухильне дотримання визначених Конституцією України законодавчих приписів організації державної влади, громадянського суспільства в Україні, забезпечує демократичний контекст, у межах якого еволюціонує власне механізм управління державою, а зміст управління, незважаючи на внутрішньосистемну багаторівність, характеризується інтегративністю, багатоваріантністю процедур прийняття рішень, участі населення у вирішенні проблем розвитку країни, забезпеченні достатнього рівня респонсивності сучасних реформ у державі.

Вважаємо за доцільне запропонувати авторський методологічний підхід до дослідження публічного управління в умовах його еволюції як управлінського процесу, що характеризується поступовою трансформацією суспільних відносин у форматі переходу від ієрархічних систем до вертикально інтегрованих систем управління. На цій основі варто виокремити два шляхи трансформації: внутрішній (обумовлюється внутрішньою політикою національної держави) та зовнішній (визначає статус кожного суб'єкта управління, при цьому характер та масштаби такої трансформації насамперед залежать від адміністративно-правового змісту трансформаційних перетворень).

Список бібліографічних посилань

1. Амосов О., Гавкалова Н. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). *Публічне управління: теорія і практика*: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Спеціальний випуск. 2013. Черв. 272 с.
2. Вахович В. Р. Концептуальні засади дослідження сталого розвитку суспільства. URL: <http://wp.viem.edu.ua/konfu/art.php?id=0105> (дата звернення: 30.05.2020).
3. Малий І. Й. Генеза публічного управління і адміністрування в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 17 – 21.
4. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. 2008. Вип. 3(35). С. 61 – 68.
5. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / С. Чернов, В. Воронкова, В. Банах [та ін.]. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.

List of references

1. Amosov O., Havkalova N. Modeli publichnoho administruvannya (arkhetypova paradyhma). *Publichne upravlinnia: teoriia i praktyka*: zb. nauk. pr. Asotsiatsii doktoriv nauk z derzhavnoho upravlinnia. Spetsialnyi vypusk. 2013. Cherv. 272 p. [in Ukrainian].
2. Vakhovych V. R. Kontseptualni zasady doslidzhennia staloho rozvytku suspilstva. URL: <http://wp.viem.edu.ua/konfu/art.php?id=0105> (data zvernennia: 30.05.2020) [in Ukrainian].
3. Malyi I. Y. Heneza publichnoho upravlinnia i administruvannya v Ukraini. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2017. № 24. P. 17 – 21 [in Ukrainian].
4. Prykhodchenko L. Sutnist poniat mekhanizmiv derzhavy, derzhavnoho upravlinnia ta derzhavnoho rehuliuвання. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*: zb. nauk. pr. 2008. Vyp. 3(35). P. 61 – 68 [in Ukrainian].
5. Publichne upravlinnia ta administruvannya v umovakh informatsiinoho suspilstva: vitchyzniani i zarubizhnyi dosvid: monohrafiia / S. Chernov, V. Voronkova, V. Banakh [ta in.]. Zaporizhzhia: ZDIA, 2016. 606 p. [in Ukrainian].

RAGIMOV Faig

PhD in Public Administration,

Doctoral Student, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration,

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF THE MODERN PROCESS OF STATE FORMATION IN UKRAINE

Study of the theoretical and methodological foundations of the transformation of the public administration system as a key factor in the development of society. The peculiarities of the development of the system of public administration in the conditions of public challenges, which determine the directions of transformation of public relations in public administration, are determined. The analysis of theoretical and methodological bases of formation of modern system of public administration is given. It is noted that the theoretical and methodological justification of the institutionalization of public administration is the basis for changing the scientific paradigm of public administration, serves as a tool for the development of scientific knowledge about the transformation stages in the field of public administration. A proposal is made to expand the methodological base of research of modern management institutions in the context of public administration standards. Subject-object relations in the system of public administration are characterized, the analysis of normative-legal acts, which form at the present stage the strategic course of development of the management system in general, directions, stages and components, etc. is supplemented. The directions and the structure of research of components of strategy of development of public administration are defined.

The system analysis of functioning of conceptual principles of improvement of mechanisms of public administration by sustainable development of regions under the conditions of globalization is made. The principles of development and functioning of a complex mechanism of public administration at the regional level, which characterizes the level of ability of the public administration system not only to operate in circumstances of social transformation, but also introduce innovative forms and methods of activity at the level of administrative-territorial units, are summarized on this base. It is ascertained that the strategic direction of the institutional changes in the public administration system in Ukraine is the transformation of the existing models of territorial management, introduction of the principles of decentralisation and subsidiarity, implementation of a positive foreign experience of regional management.

The scientific analysis of the existing model of public administration and administration in the direction of territorial organization of power is supplemented, the basic problems of formation of effective model of territorial administration are analyzed. The directions of practical activity of the state and local power in the conditions of change of a paradigm of public administration are defined.

Key words: administration, authority, state, paradigm, public administration, reform, sustainable development, transformation.

Надійшла до редколегії 16.06.20

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45)