

Віталій БАШТАННИК, Фаїр РАГІМОВ

*Національна академія державного управління*

*при Президентові України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **ЕВОЛЮЦІЯ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОГО ПОЛІТИЧНОГО ТРЕНДУ**

Розглядаються основні проблеми формування та розвитку системи публічного управління в умовах відповідності європейському політичному тренду інтегрованості публічного та особистісного чинників, розширення сфери впливу держави при максимізації прав і свобод, абсолютизації адміністративного чинника суспільних трансформацій. Досліджуються особливості еволюції публічного управління, визначаються складники формування парадигми публічного управління в контексті трансформації суспільних відносин. Обґрунтовується теоретична концепція розвитку публічного управління на засадах європейських принципів управління.

Ключові слова: влада, держава, еволюція, органи влади, публічне управління, система публічного управління.

Еволюція інститутів публічного управління – важливий складник демократизації суспільних відносин, що забезпечує напрацювання власної моделі національного розвитку, потребує розробки та впровадження дієвих форм і методів управління, які відповідають політичним традиціям розвитку європейських держав. У таких умовах особливої актуальності набувають питання, пов'язані з модернізацією публічного управління, проведенням системних трансформацій в усіх сферах суспільного життя та гуманізацією влади. Сучасний процес перезавантаження влади спрямований на досягнення цілей і реалізацію функцій держави шляхом удосконалення організаційно-розпорядчої діяльності органів влади в межах, визначених нормативно-правовими актами.

Розвиток громадянського суспільства і його демократичних інститутів в Україні об'єктивно вимагає розробки теоретико-методологічних засад і практичного обґрунтування концепції еволюції публічного управління. При цьому визначальними характеристиками демократичного розвитку будь-якої держави є: реалізація сучасних принципів управління, забезпечення політичної стабільності, раціональне поєднання процесів становлення соціальної, правової держави та громадянського суспільства, інституціоналізація принципово нової моделі функціонування системи державного управління. Така модель поєднує зовнішню та внутрішню складові частини управління, базується на критеріях членства в ЄС, формалізує раціонально побудовану систему взаємодії влади і суспільства, сприяє вдосконаленню відносин «центр – регіони», визначає пріоритети розробки інноваційної концепції національного розвитку, зумовлені європейським інтеграційним процесом.

У загальноєвропейському політичному тренді розвитку національних держав саме еволюція інститутів публічного управління визначає цивілізаційний формат національного розвитку і вирішення проблеми раціоналізації відносин у системі інститутів публічного управління. Власне, сучасна проблема ефективності влади полягає не тільки в легітимності публічноуправлінських процедур, а й у способах і формах утворення інститутів управління, визначення їх ролі в загальному процесі реалізації державної влади.

Актуальність теми підтверджує ступінь наукової розробки проблеми

дослідження. Процес реформування державного управління став об'єктом дослідження провідних вітчизняних науковців В. Бакуменка, М. Білінської, В. Богдановича, О. Валецького, Л. Гаєвської, В. Голубь, І. Грицяка, В. Куйбіди, М. Корецького, Н. Липовської, В. Мартиненка, О. Мордвінова, Н. Нижник, С. Сergyоїна, Г. Ситника, В. Тертички. Напрями еволюції інститутів публічного управління розглядали В. Князев, О. Конотопцев, О. Коротич, В. Луговий, А. Пойченко, Л. Приходченко, В. Тимцуник. Важливі підходи та аспекти дослідження сучасних процесів трансформації влади висвітлені в працях С. Білої, Т. Бутирської, В. Буткевича, Р. Войтович, А. Лавренчука, О. Малиновської, Л. Прокопенка та ін. При цьому недостатньо розкритими напрямками наукових досліджень виявилися зовнішня обумовленість еволюції публічного управління в Україні, політико-правова сфера реалізації державної влади в межах національної держави, гуманізаційні аспекти, як і власне феномен публічного управління. Проблематика сучасного процесу перезавантаження влади в Україні потребує розробки нової ідеології адміністративної реформи в Україні та визначення зовнішніх чинників проведення системних реформ. Залишаються актуальними завдання раціоналізації адміністративно-правового регулювання діяльності органів влади шляхом удосконалення форм і методів управлінської діяльності, взаємовідносин влади і громадян, за умов інтегративного поєднання яких реалізується ідеологема суверенної держави.

Невирішеним завданням науки державного управління є системне дослідження базових засад еволюції публічного управління в Україні як самостійний напрям у науці державного управління, обґрунтування об'єкта, предмета, принципів і методологічної бази такого дослідження, розробка сучасної методології аналізу організаційного складника публічного управління, в основу якої покладено еволюційну парадигму управління, що залежить від комплексу внутрішніх та зовнішніх чинників.

Мета статті полягає в розробці теоретико-методологічних засад і практичному обґрунтуванні процесу еволюції інститутів публічного управління в контексті загальноєвропейського політичного тренду на зміну парадигмі суспільного розвитку. Для досягнення мети передбачається вирішити такі основні дослідні завдання: розкрити базові інституціональні й теоретичні засади регулювання трансформаційного процесу в публічному управлінні; уточнити зміст, сутність та правову природу парадигми суспільного управління, напрями його сучасного розвитку і на цій основі теоретично обґрунтувати сучасний зміст суспільних відносин; охарактеризувати основні функції органів влади на національному та регіональному рівнях у системі завдань демократичного розвитку України.

Побудова наукової концепції розвитку державного управління в Україні відповідно до європейських традицій демократичного врядування потребує систематизації сучасних вітчизняних наукових розробок науки державного управління. Лише на зламі радянської та пострадянської епох з'явилися перші спеціальні дослідження проблеми еволюції публічного управління, у яких були актуалізовані деякі з вищезокреслених проблем та зроблені перші кроки до їх розв'язання. Успішним продовженням вивчення тематики процесів еволюції управління під впливом зовнішніх факторів в умовах переходу до ринкової економіки стали фундаментальні дослідження, підготовлені на основі узагальнення практики інститутів управління європейських країн. Так, В. Мартиненко на основі емпіричних та теоретико-методологічних підходів до дослідження сутності суспільних трансформацій в умовах глобалізації проаналізував концептуальні методологічні засади теорії державного управління, розкрив діяльність державної влади [6]. Слід зазначити, що сучасні дослідження

проблематики державного управління присвячені широкому спектру еволюційного процесу в публічному управлінні. Значна кількість наукових розробок започатковує напрям публічного управління (або «публічного врядування»), при цьому основними напрямками аналізу є діяльність інституцій – взаємодія, порядок формування, принципи функціонування, правова регламентація. Проте загальний стан наукової розробки проблеми механізмів управління, потреба в їх створенні і функціонуванні характеризується нечисленністю фундаментальних праць або статей, що розкривають лише окремі складники управлінського процесу, присвячуються структурно-функціональному аналізу системи публічного управління. Переважна більшість дослідників наукові дослідження інституціоналізації управління провадять саме в контексті поєднання вищенаведених факторів за концептуальною схемою, що спирається на наукові методи історизму, компаративізму та системного аналізу у вигляді певних усталених алгоритмів.

Демократизація публічної адміністрації є однією з передумов інтеграції України до європейських і світових політичних та економічних структур, зокрема до ЄС [3]. Ідеться про реформування, насамперед, центрального апарату, що займається державним управлінням. З позицій напрацювання методології дослідження зазначимо, що зазвичай у вітчизняному державному управлінні вживається термінологія, яка перейшла ще з радянської адміністративно-правової доктрини; добре відомий усім термін «державне управління» є перекладом поняття «публічна адміністрація», хоча при детальнішому зіставленні цих категорій видно, що вони не є тотожними (друге є значно ширшим). Загалом що стосується пострадянської адміністративно-правової доктрини, то, як зазначає більшість науковців, вона відображає й обслуговує так звану державоцентристську ідеологію, за якої державницькі інтереси, тобто «благо держави», превалюють над інтересами людини і, зрештою, усього суспільства. На противагу цьому в основу нової адміністративно-правової доктрини має бути покладена інша ідеологія – «людиноцентристська», згідно з якою держава має «служити» інтересам громадян шляхом усебічного забезпечення пріоритету їх прав, свобод та інтересів у сфері діяльності органів публічної адміністрації: органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

В. Тимцуник довів, що в основу раціональної логічної моделі дослідження державного управління мають бути покладені такі вихідні положення: управління об'єктивно має стратегічний характер; у процесі управління необхідно поєднувати системний та ситуаційний підходи; соціальні системи в процесі врегулювання суспільних відносин повинні розглядатися як сукупність суб'єктів та об'єктів управління, які володіють певними цінностями; концепція взаємозв'язку національної і міжнародної безпеки в контексті врахування глобальних проблем безпеки є ключовою; глибина й детальність аналізу загроз національним інтересам має бути достатньою для прийняття державноуправлінських рішень, адекватних рівню згаданих загроз, особливо з огляду на характерні риси можливих воєн майбутнього; необхідне всебічне врахування глобальних процесів і тенденцій світового розвитку; управлінський процес повинен розглядатися як динамічна система, що має властивість гомеостазу, яка складається з набору взаємопов'язаних функцій (планування, регулювання, контроль та ін.) [7].

Сучасний процес формування владного механізму в Україні, побудова механізмів реалізації законодавчої та виконавчої влади та визначення шляхів їх взаємодії насичений суперечностями, відступами від доктрини поділу державної влади. До важливих напрямів реорганізації системи органів влади слід віднести зміну інституційного механізму влади через зміни співвідношення держави та

інших складових частин політичної системи, разом зі змінами механізмів представництва соціальних інтересів на шляху до демократизації влади.

При цьому сталість системи публічного управління є базовою, фундаментальною характеристикою для її стабільного функціонування. Адже у випадку зміни (перезавантаження) параметрів системи управління деформуються міжелементні зв'язки та локалізуються проблеми в самостійних підсистемах. Саме тому процес еволюції публічного управління має бути детермінований через дослідження: по-перше, як прогнозованих, так і стихійних факторів (регуляторів) внутрішнього та зовнішнього впливу на суспільні відносини, що стабілізують політичну систему країни; по-друге, організаційних засобів удосконалення системи управління на рівні національної держави, якщо окремі критерії суспільних реформ наперед невідомі, формуються під впливом зміни політичного курсу і являють собою елемент раціоналізації публічної влади. У такому контексті постає питання про сутність еволюції публічного управління як певний імператив державної політики в інтегрованому вигляді, що визначає, власне, вектор реформ. Будь-яке соціальне утворення виникає одночасно із формуванням відносин політичної влади та управління тими процесами, які в ньому відбуваються.

Загалом побудова демократичної, правової держави потребує чіткого наукового уявлення про ознаки, особливості, властивості, характерні риси управління, що притаманні всім суспільствам на різних стадіях розвитку. Поряд із цим надзвичайно важливо розуміти характер державного (у широкому розумінні – публічного) управління, здійснюваного в конкретних просторових межах. На нашу думку, базова теоретико-методологічна проблема публічного управління зводиться до того, що процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління складників такої системи, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності середовища, до оптимізації її функціонування. У дослідженнях проблем оптимізації державного управління доцільно оперувати визначенням системи як цілісного утворення з новими інтегративними якостями, що не властиві його компонентам окремо, а виникають завдяки їх взаємодії. В. Авер'янов наголошував на складному змісті системи державного управління. Він виділяє такі самостійні аспекти системного підходу: структурна побудова (структурний аспект), функціональний аспект, розвиток системного об'єкта [1, с. 14]. Взаємовплив елементів у певній системі визначається потребами саморегуляції, збереження і саморозвитку управлінських систем будь-якого рівня складності, виявляється в процесах управління, у зміні систем, у поєднанні з інформацією про об'єкт, мету, процеси управління. У такому випадку науковим завданням державного управління є дослідження розвитку відкритих систем управління, які розвиваються під впливом зовнішніх чинників. При цьому змінюється концепція реформування, яке стає прозорим та обумовленим правовими нормами, а не політичною доцільністю [5, с. 156].

Для створення ефективної системи державного управління, здатної розв'язувати складні проблеми суспільства, необхідно, щоб така система була більш різноманітною, ніж усе суспільство [2, с. 15]. У той самий час за роки незалежності визначилися найбільш суттєві проблеми розвитку державноуправлінської діяльності в Україні: недосконалість законодавчої бази, невирішеність питань розмежування владних повноважень, початковий етап становлення фінансово-економічної автономності. Значний спектр робіт з проблематики формування системи органів влади в Україні дає можливість всебічно проаналізувати інтегровану систему управлінської діяльності, простежити закономірності розвитку такої системи, розглянути структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку владного механізму в

державі через взаємовплив різнорівневих органів влади. Зокрема, квінтесенцією наукових досліджень трансформаційного розвитку України є висновок про те, що становлення України як держави відбувається в декілька етапів (усвідомлення суті незалежності, розбудова атрибутів держави, створення нової економічної та політичної систем) з відступами, загрозами політичного протистояння і протидії на всіх рівнях. Такий стан пов'язаний: із несформованістю структур влади; браком достатньої кількості кадрів, здатних діяти самостійно на рівні прийняття рішень та забезпечення їх реалізації; відсутністю у світовій практиці досвіду оптимального переходу від авторитарного до демократичного управління за короткий час. При цьому правомірним є обґрунтування взаємозалежності стану політичного консенсусу в суспільстві та зростання політичної ролі глави держави.

Безперечно, держава як носій загальнонаціональних інтересів має відігравати провідну роль у створенні та постійному вдосконаленні як концептуальних основ, інституціональних механізмів реалізації регіональної політики, так і в реалізації конкретних місцевих проектів і програм. Але практика демократизації та різні форми політичної участі населення в суспільному житті багатьох країн свідчать, що в умовах зростання багатогранності напрямів діяльності суспільства, його диференціації та індивідуалізації в усіх сферах суспільного життя будь-який державний апарат настільки віддалений від інтересів індивіда, що не спроможний враховувати місцеві особливості та інші специфічні умови життя громад. Тому цілком логічною є теза, що для більш ефективного управління регіонами в країні має зростати роль регіонального і місцевого самоврядування, громадських організацій, які є більш наближеними до інтересів громад і регіонів.

Ж. Зіллер, досліджуючи політико-правові системи країн ЄС, зазначає неможливість розгляду адміністративних систем без дослідження системи політичної влади національної держави, складність чіткого розмежування політичного й адміністративного аспектів, до того ж виключно на національному ґрунті. Водночас науковець наголошує на потребі досліджувати не адміністративні чи політичні структури, а певні системи та апарати й при цьому розрізняти інституції адміністративні (як структури місцевого і регіонального рівня) і політичні (структури національного рівня) [4, с. 9 – 35]. Отже, ефективне публічне управління – це передумова успішного функціонування організацій у державному та громадському секторах, у сфері бізнесу. Особливість нинішньої ситуації в Україні полягає в тому, що попередні управлінські схеми вже не працюють, а сучасні західні підходи та методи неможливо нині повністю використовувати у вітчизняних трансформаційних економічних й адміністративно-політичних системах. Проблема ефективності державного управління як результату раціонального поєднання політичних та адміністративних аспектів зберігає свою актуальність унаслідок поєднання малодосліджених сфер публічного управління:

- реформування органів державної влади (в контексті принципів адміністративного реформування інститутів ЄС та країн-членів ЄС, у тому числі й реформ, передбачених для країн-кандидатів процедурою набуття членства в ЄС) та системи державної служби (прийняття нової законодавчої бази);
- формування нової інтегративної регіональної політики країни в контексті регіональної політики ЄС, децентралізації управлінських відносин та розвитку механізмів делегованого управління;
- розвитку парламентської системи України, реформування національної виборчої системи відповідно до європейських традицій консенсусної демократії;
- становлення системи політичних партій в Україні, розвитку громадських інститутів управління;
- європейського демократичного розвитку України в контексті курсу на

інтеграцію до ЄС, впровадження європейських принципів державного управління.

Визначення публічного управління як свідомого, організованого та регульованого впливу на суспільну та соціально-групову життєдіяльність, що здійснюється безпосередньо чи опосередковано (через державу, партії, фірми), дозволяє детермінувати політико-адміністративний чинник державного управління як цілеспрямований, організаційний, системний вплив держави на життєдіяльність суспільства. При дослідженні системи публічного управління слід виокремити два підходи: по-перше, аналіз взаємодії в межах «суб'єкт управління (державна) – взаємовідносини – суспільна система»; по-друге, аналіз системи «суб'єкт управління – вплив – об'єкт управління». Певним інтегрованим проявом політичного та адміністративного складників державного управління в наднаціональних інтеграційних процесах є феномен політичної діяльності, що є проявом представницької та безпосередньої демократії. Саме тому сучасний політичний тренд публічного управління визначально базується на ідеї національного суверенітету. Утім, з позицій консенсусної демократії доцільно вести мову про народний суверенітет, його позитивний зміст як конституційно-правової доктрини верховенства народних прав, пріоритету прав людини в нормах міжнародного права, верховенства народу як джерела публічної влади. Такий вимір проблеми політичного аспекту управління пов'язаний із питанням невідповідності політичної системи завданням державотворення, відходу від концептуальних засад і відсутності чіткої програми реформ. При цьому внаслідок розуміння політичних проблем як домінуючих у процесі державотворення вищі органи державної влади переключили увагу з адміністративної на політичну реформу. Водночас не знайшло системного закріплення й адміністративно-правове регулювання таких реформ, хоча питання взаємовпливу політичних та адміністративних аспектів публічного управління слід розглядати в поєднанні з питанням забезпечення їх адміністративно-правового регулювання.

#### **Список використаних джерел**

1. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського державного управління: концептуальні позиції / В. Б. Авер'янов // *Право України*. – 2006. – № 5. – С. 11 – 17.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Бакуменко. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
3. Добржанська О. Л. Політична ідентичність українського суспільства в умовах європейської інтеграції : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.03 / Добржанська Олена Леонідівна. – Київ, 2008. – 214 с.
4. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : монографія / Жак Зіллер ; [пер. з фр. В. Ховхун]. – Київ: Основи, 1996. – 420 с.
5. Ляшенко Т. Взаємозв'язок політичних, економічних та соціальних реформ в Україні. Інститут соціального партнерства / Т. Ляшенко // *Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку* / за заг. ред. Ф. М. Рудича. – Київ : Парлам. вид-во, 2006. – С. 141 – 156.
6. Мартиненко В. М. Державне управління: вчора, сьогодні і завтра / В. М. Мартиненко // *Теорія та практика державного управління*. – 2009. – Вип. 1. – С. 26 – 31.
7. Усаченко Л. М. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / Усаченко Л. М., Тимцуник В. І. – Київ : НВП «Інтерсервіс», 2013. – 292 с.

#### **List of references**

1. Averianov V. B. Nova doktryna ukrainskoho derzhavnoho upravlinnia: kontseptualni pozysii / V. B. Averianov // *Pravo Ukrainy*. – 2006. – № 5. – S. 11 – 17 [in Ukrainian].
2. Bakumenko V. D. Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen: problemy teorii, metodolohii, praktyky : monohrafiia / V. Bakumenko. – Kyiv : Vyd-vo UADU, 2000. – 328 s. [in Ukrainian].

3. Dobrzhanska O. L. Politychna identychnist ukrainskoho suspilstva v umovakh yevropeiskoi intehratsii : dys. ... kand. polit. nauk : 23.00.03 / Dobrzhanska Olena Leonidivna. – Kyiv, 2008. – 214 s. [in Ukrainian].

4. Ziller Zh. Polityko-administratyvni systemy krain YeS : monohrafiia / Zhak Ziller ; [per. z fr. V. Khovkhun]. – Kyiv: Osnovy, 1996. – 420 c. [in Ukrainian].

5. Liashenko T. Vzaiemozviazok politychnykh, ekonomichnykh ta sotsialnykh reform v Ukraini. Instytut sotsialnoho partnerstva / T. Liashenko // Hromadianske suspilstvo v suchasni Ukraini: spetsyfika stanovlennia, tendentsii rozvytku / za zah. red. F. M. Rudycha. – Kyiv : Parlam. vyd-vo, 2006. – S. 141 – 156 [in Ukrainian].

6. Martynenko V. M. Derzhavne upravlinnia: vchora, sohodni i zavtra / V. M. Martynenko // Teorii ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. – 2009. – Vyp. 1. – S. 26 – 31 [in Ukrainian].

7. Usachenko L. M. Istoriia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini : navch. posib. / Usachenko L. M., Tymtsunyk V. I. – Kyiv : NVP «Interservis», 2013. – 292 s. [in Ukrainian].

***Vitalii Bashtannyk, Faii Rahimov. The evolution of public administration institutions in the context of european political trend***

The article covers fundamental problems of the formation and development of public management system under conditions of compliance with the European political trend of the integratedness of public and personal factor, extension of range of state's influence under maximization of rights and freedoms of citizens and absolutization of the administrative factor of social transformations. It also contains studies of the special aspects of public management evolution and determination the components of the formation of public management paradigm within the context of social relations transformation. The part substantiated the theoretical concept of public administration development based on the European principles of management.

It was proved that the development of civil society and its democratic institutions in Ukraine requires fairly the development of theoretical and methodological foundations and practical substantiation of the concept of public management evolution. The paper also defines the characteristics of democratic state development: implementation of current management principles, provision of political stability, reasonable combination of the processes of development of social state, state of law and civil society, institutionalization of brand new model of public management system functioning.

The paper proposes to determinate the process of public management evolution through researches: firstly, both predicted and spontaneous factors (regulators) of internal and external influence on social relations. Secondly, the organizational means of management system improvement at the level of national state – provided that certain criteria of social reforms are known in advance, are formed under influence of change of course of policy and act as an element of public authority rationalization.

The paper establishes the special aspect of current situation in Ukraine residing in the fact that old managerial patterns work no more, and the current West European approaches and methods can no be completely used in the national transformational economical and administrative and political systems. It was substantiated that the problem of the state management efficiency as a result of reasonable combination of political and administrative aspects holds its relevance due to combination of underexplored areas of public management.

Key words: authority, state, evolution, government authorities, public management, public management system.

*Надійшла до редколегії 30.09.19*