

The process of interaction between public authorities and the public has recently begun to gain more and more turnovers. The influence of the public on the system of public administration and management on the ground becomes an irreversible process in a modern democratic society. Public organizations, acting as intermediaries between society and the authorities, must first of all represent and protect the interests of citizens of Ukraine.

From the essence of the article presented, it is possible to manage local government, but also interact with the authorities through cooperation to achieve their goals and social satisfaction. That is, an important factor in cooperation is the agreement in making certain decisions. This can be seen in such examples as the creation of a public platform, which in turn is aimed at developing and amending the draft laws, thereby putting the public's interests first.

In addition, now, an example of openness and transparency in the activities of the authorities was the opening of the electronic site «Goszakupki. Online», which is part of the procurement system ProZorro. The opening of this site allowed each organization and every citizen to see the whole process of purchasing for state and budgetary money, thereby remotely participating and possibly even influence the purchase.

The cooperation between the authorities and the public gives positive results. Therefore, for example, the cooperation of the public organization is the Foundation for Development of Mariupol and the local authorities. Thanks to joint activities in the city of Mariupol, social projects and projects, which are important for the city, are developing, developing the city itself.

At present, the public's influence on the state power is indispensable for the development of a democratic society and for this, it is necessary to improve the legislative base regarding the legitimate public influence on the development of the country.

УДК 35:351

**ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК ПОНЯТТЯ У
ВІТЧИЗНЯНІЙ НАУЦІ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ»**

**КУШНІР М.О.,
кандидат наук з державного правління,
доцент, докторант кафедри державного
менеджменту,
Заслужений юрист України,
Національна академія державного
управління при Президентіві України**

Стаття присвячена актуальним питанням становлення вітчизняної науки «публічне управління та адміністрування», насамперед, – розвитку

її категоріально-понятійного апарату. На основі аналізу понять низки галузей наукового знання висловлено авторський підхід до поняття «інституційно-правове забезпечення».

Ключові слова: інституціоналізм; інституційно-правове; забезпечення; інституційно-правове забезпечення; публічне управління.

В статье рассматриваются актуальные вопросы становления отечественной науки «публичное управление и администрирование», прежде всего, – развитие ее категориально-понятийного аппарата. На основе анализа понятий ряда отраслей научного знания изложен авторский подход к понятию «институционально-правовое обеспечение».

Ключевые слова: институционализм; институционально-правовое; обеспечение; институционально-правовое обеспечение; публичное управление.

The article deals with topical issues of formation of the national science «public management and administration», especially the development of its categorical and conceptual apparatus. Based on the analysis of the concepts of some branches of scientific knowledge is presented the author's approach to the concept of «institutional and legal support».

Key words: institutionalism; institutional and legal; support; public management; institutional and legal support.

Постановка проблеми. Розвиток будь-якої науки передбачає формування у ній власної методологічної бази з виокремленням відповідного категоріально-понятійного апарату. Сучасний період становлення науки «публічне управління та адміністрування» зумовлює виділення у ній нових напрямів наукового пошуку, що забезпечуватимуть комплексність, міждисциплінарність цієї науки, її практичну спрямованість. Серед наукового доробку низки наукових галузей у сучасному науковому світі відомим є напрям під назвою «інституціоналізм». У цьому напрямі виділяється правовий аспект забезпечення діяльності суспільних інститутів, які, в контексті науки «публічне управління та адміністрування», виступають суб'єктами у системі публічного управління. Розвиток інституційно-правової складової у вказаній науці є питанням, що у сучасних складних умовах суспільного розвитку потребує уваги з боку науковців та практиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Галузь знань та спеціальність «публічне управління та адміністрування» була запроваджена відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 [1]. Появі цього документу передувала тривала науково-практична дискусія щодо необхідності введення саме такої галузі знання та спеціальності з огляду на наявність до недавнього часу у практичному державотворенні та науковій сфері аналогічних (при першому наближенні) складових під назвою «державне управління». У цій дискусії йшлося, насамперед, про необхідність переходу на нову парадигму управління суспільством та оновлення категоріально-понятійного апарату науки «державне управління», зважаючи на входження України у європейський та світовий освітній і науковий простір. Вирішенню цього питання присвячено низку праць вітчизняних дослідників, у тому числі – у конференційному форматі [2; 3]. Безпосередньо на наявність нормативно-правових прогалів, відсутність введених в нормативно-правове поле України понять «публічне управління, публічне адміністрування» та їх функціонування виключно в науково-освітній сфері

звернено увагу М.М. Білінської [4]. Проте питання сутності поняття «інституційно-правового забезпечення» у вказаному доробку не розглядалося.

Мета статті: на основі аналізу складових розкрити зміст поняття «інституційно-правове забезпечення» задля запровадження його (введення, визначення і у подальшому – розвитку) до арсеналу науки «публічне управління та адміністрування».

Виклад основного матеріалу дослідження основу нашого дослідження покладено здобутки інституційної теорії, яка упродовж ХІХ–ХХ ст. довела свою важливість для суспільного розвитку загалом і для управлінської науки зокрема.

Відомо, що інституціоналізм аналізує повністю структуру суспільства та держави і процеси, які їх забезпечують. Особливу увагу представники цієї теорії приділяють правилам та нормам, які склалися всередині означених структур, процесу прийняття рішень. У методологічну основу цього наукового напрямку покладено не тільки економічні проблеми, а й інші, у тому числі – правові. Це надає практичності застосуванню означеної теорії не просто у вивченні інститутів, а в якості аналізу їх діяльності (функціонування), наданні якісних рекомендацій для удосконалення відповідно до потреб сучасності.

В основі терміну «інституціоналізм» лежать поняття «інституція» та «інститут» як первинні елементи рушійної сили суспільства. До кола інститутів традиційно відносять державу, сім'ю, приватну власність, релігію, юридичні особи тощо. Предметом дослідження представників інституціоналізму є «інституції» – сукупність суспільних звичаїв, в яких закріплено домінуючий спосіб мислення для соціальної групи чи всього народу.

За узагальненим висновком лауреата Нобелівської премії Д.С. Норта (основоположника сучасного інституціоналізму) суто технічні інновації є недостатніми для стимулювання економічного розвитку: для того, щоб суспільство процвітало в умовах ринкової економіки, повинні бути забезпечені певні правові та соціальні інститути [5–7].

У своїй праці «Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки», що побачила світ у 1990 році, Д. Норт запроваджує поняття «інституції», під якими розуміє закони, правила, звичаї, норми тощо, а також дає відповіді на запитання про те, як розвиваються ці інституції і як вони впливають на функціонування політичних та економічних систем. Так, Д. Норт стверджує: «інституції – це правила гри в суспільстві або, точніше, придумані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію в певне річище»; вони можуть бути офіційними (правила, придумані людьми) і неофіційними (звичаї, кодекси поведінки); зрештою, «інституції – творіння людей. Їх розвивають і змінюють також люди» [8, с. 11–14].

Отже, шляхом використання інституцій люди забезпечують (спрямовують) свою взаємодію. При цьому під поняттям «взаємодія» йдеться про вплив однієї реалії (тіла, елементарної частинки, біологічної істоти, людини, співтовариства) на іншу реалію, що змінює їх динамічну поведінку [9]. За філософським підходом взаємодія – одна з загальних форм взаємозв'язку між явищами, суть якої полягає у зворотному діянні одного предмета чи явища на інший; у цьому сенсі увесь світ – це універсальна взаємодія усіх явищ і процесів [10]. Спираючись на такий загальний підхід, наука «державне управління» під «взаємодією управлінською» розуміє участь у суспільній діяльності суб'єктів управління в процесі досягнення

суспільно необхідних цілей; головними призначення такої взаємодії є об'єднання зусиль суб'єктів управління в напрямі задоволення потреб, зумовлених суспільно необхідними цілями [11, с. 82].

Слово «забезпечення» означає:

1) задоволення когось, чогось у якихось потребах, створення надійних умов для здійснення будь-чого; гарантування чогось;

2) матеріальні засоби до існування (матеріальне забезпечення, пенсійне забезпечення, соціальне забезпечення) [12]. У контексті нашого дослідження йдеться, насамперед, про створення надійних умов для здійснення взаємодії у системі публічного управління.

Відомо, що правове забезпечення – це базовий ресурс держави, що в широкому сенсі означає: а) створення правової бази для функціонування того чи іншого суб'єкта правовідносин, б) надання відповідних правових послуг тому чи іншому суб'єкту, в) наукове і кадрове забезпечення юридичної роботи за певним напрямком [13]. При цьому слід мати на увазі, що у юридичній науці інституціоналізм визнає такий факт: діючі у кожному суспільстві колективи та асоціації є установами інтегративними, тобто такими, що забезпечують єднання суспільства у націю-державу. При цьому інтегративна роль вказаних колективних суб'єктів здійснюється ними водночас з виконанням більш приватних цілей, які вигідні їм самим [14].

Відсутність у вітчизняній науці та практиці встановленого поняття «публічне управління» і зведення його до діяльності, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування з широким залученням різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики [15, с. 249], дає підстави стверджувати, що суб'єктний склад публічного управління є досить широким. До нього входять як органи державної влади, місцевого самоврядування, так і громадські організації, бізнесові та міжнародні інституції. Взаємодія вказаних суб'єктів в якості складової системи публічного управління у кінцевому підсумку має забезпечити оптимальний розвиток суспільства відповідно до пріоритетів людиноцентричної парадигми. Звісно, йдеться про таку можливість розвитку суспільства, в якому основою системи світоглядних соціальних цінностей є людська гідність, що виявляється в основних правах і свободах і знаходить своє закріплення у правових принципах і нормах [16, с. 256]. Це означає потребу розвитку гуманізму в політиці держави, що зумовлює послідовне здійснення заходів, спрямованих на підтримку гуманітарного розвитку усього суспільства з чітко окресленими загальнонаціональними пріоритетами та інтересами. Серед напрямів вказаного розвитку важливе значення має правовий, основними завданнями якого є: забезпечення прав людини, забезпечення рівності реалізації цих прав, створення людиноцентричної моделі законодавства [17, с. 2].

Відтак, інституційно-правове забезпечення у науці «публічне управління та адміністрування» означає формування на базі інституцій – інституційно-правових принципів, форм, методів тощо, такої взаємодії поміж суб'єктами публічного управління в процесі досягнення суспільно необхідних цілей, сформованих на основі волевиявлення громади, що спрямовується на задоволення потреб громади як об'єкту управління.

Публічне управління за своєю суттю є системою, а під «системою» в

широкому розумінні йдеться про «порядок, зумовлений правильним розташуванням частин, стрункий ряд, зв'язане ціле» [18, с. 617]. Під «системою» розуміється також «сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують цілеспрямований розвиток» [11, с. 641]. За загальною моделлю системи публічного управління [15, с. 51–52], вказана система включає в себе суб'єктну складову – систему публічної влади (організація та діяльність); управлінські впливи (механізми самовпорядкування: механізми самоорганізації суспільства); моніторинг стану суспільства та його складових та об'єктну складову (суспільство, суспільні сфери, галузі, відносини). Зважаючи на такий широкий пласт складових вказаної системи, слід згадати колективний висновок відомих російських науковців, у тому числі – академіка С.П. Капіци, про те, що науковій спільноті сучасності «потрібно зайнятися вивченням структури нашого незнання і виділенням ключових завдань, вирішення яких допомогли б людству вижити. Вирішення більшості ключових проблем пов'язано з міждисциплінарними дослідженнями» [19, с. 4].

Вітчизняна наука «публічне управління та адміністрування» є наочним прикладом комплексності, міждисциплінарності [20] наукового знання. У її арсеналі органічно поєднуються здобутки низки наук. Тому використання знань економіки, права, державного управління у кінцевому результаті повинно дати якісний продукт у контексті інституційно-правового забезпечення системи публічного управління. Відтак, у зміст поняття «інституційно-правове забезпечення» включається також комплекс заходів, на основі яких управлінські рішення і дії набувають характеру встановлення та застосування правових норм і які спрямовані на створення умов для ефективного функціонування публічного управління як системного явища. Розкриваючи зміст вказаного поняття, маємо також мати на увазі, що таке забезпечення здійснюється у відповідних сферах суспільного життя і на різних його рівнях.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Проведений нами аналіз низки понять наукових галузей у контексті комплексності та міждисциплінарності науки «публічне управління та адміністрування» надає змогу стверджувати наступне.

Під «інституційно-правовим забезпеченням» у науці «публічне управління та адміністрування» йдеться про формування на базі інституційно-правових принципів, форм, методів та ін. Такої взаємодії поміж суб'єктами публічного управління в процесі досягнення суспільно необхідних цілей, сформованих на основі волевиявлення громади, що спрямовується на задоволення потреб громади як об'єкту управління. Водночас у зміст означеного поняття включається також комплекс заходів, на основі яких управлінські рішення і дії набувають характеру встановлення та застосування правових норм і які спрямовані на створення умов для ефективного функціонування публічного управління як системного явища. Інституційно-правове забезпечення здійснюється у відповідних сферах суспільного життя і на різних його рівнях.

Враховуючи сучасний період становлення науки «публічне управління та адміністрування», вивчення і розвиток її складових, у тому числі – категоріально-понятійного апарату, є актуальним завданням науковців. Разом з тим, розбудова будь-якої науки (якщо вона прагне бути затребуваною, актуальною) означає її тісну співпрацю із практикою. Тому задля забезпечення практичності висновків

науки «публічне управління та адміністрування» слід подбати про залучення до їх отримання та верифікації широкої громадської спільноти.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2015 р. № 266. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-п>.
2. Публічне управління: шляхи розвитку: матер. наук.-практ. конф. За міжнар. участю (Київ, 26.11.2014 р.): у 2 т. / [за наук. Ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. – К.: НАДУ, 2014. – Т. 1. – 150 с.
3. Публічне управління: шляхи розвитку: матер. 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. 2. – 272 с.
4. Білинська М.М. Нова парадигма публічного управління як базис підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.academy.gov.ua/.../0efebd2f-be1b-42ad-ac5b-30fd3db42185.ppt.
5. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / пер. с англ. К. Мартынова, Н. Эдельмана; Гос. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. Дом Гос. Ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 256 с.
6. Douglass C. North / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.britannica.com/biography/Douglass-C-North>.
7. North D. C. Structure and Change in Economic History / D.C. North . – New York: W. W. Norton & Company, 1981. – 228 p.
8. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт; [пер. Зангл. І. Дзюб]. – К.: Основи, 2000. – 198 с.
9. Взаємодія // Енциклопедія сучасної України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=33901.
10. Взаємодія // Матеріал з Вікіпедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Взаємодія>.
11. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
12. Забезпечення // Словопедія. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://slovoopedia.org.ua/32/53399/30821.html>.
13. Охотский Е.В. Государственное управление в современной России: учебно-метод.комплекс. – М.: МГИМО(У) МИД России, 2008. – 548 с.
14. Нерсесянц В.С. История политических и правовых учений / В.С. Нерсесянц. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА М), 2004. – 352 с.
15. Бакуменко В.Д. Особливості публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, І.С. Бондар, В.В. Шпачук. – Київ: Вид-во Ліра-К, 2016. – 256 с.
16. Грищук О.В. Формування та розвиток ідеї гуманізму в праві / О.В. Грищук, А.І. Грищук. – Хмельницький: Хмельницький ун-т управління і права, 2013. – 288 с.

17. Гуманітарна політика української держави в новітній період: монографія / за ред. С.І. Здіорука. – К.: НІДС, 2006. – 403 с.

18. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничук. – К.: Головна редакція УРЕ, 1974. – 776 с.

19. Капица С.П. Синергетика и прогнозы будущего / С.П. Капица, С.П. Курдюмов, Г.Г. Малинецкий. – 3-е изд. – М.: Едиториал УРСС, 2003. – 288 с.

20. Оболенський О.Ю. Публічне управління та адміністрування як міждисциплінарні напрями науки і освіти / О.Ю. Оболенський // Публічне управління та адміністрування: розвиток і впровадження: матер. наук.-практ. конф. молодих учених за міжнар. участю (Київ, 17 листоп. 2016 р.) / [за наук. ред. В.С. Куйбіди, А.П. Савкова, С.К. Хаджирадевої, О.Ю. Оболенського]. – Київ : НАДУ, 2016. – С. 7–19.

The article deals with topical issues of formation of the national science «public management and administration», especially the development of its categorical and conceptual apparatus. Based on the analysis of the concepts of some branches of scientific knowledge is presented the author's approach to the concept of «institutional and legal support».

The development of any science involves the formation of own methodological framework with appropriate categorical and conceptual apparatus. The modern period of national science «public management and administration» makes it highlight new areas of scientific research that will provide integrated, interdisciplinary science of its practical orientation. Among the scientific achievements of several scientific sectors in modern scientific world, famous trend is called «institutionalism». In this area stands the legal aspects of the activities of public institutions which, in the context of science “public management and administration”, are the actors in the system of public management. The scientific development of institutional and legal component in this science is an issue that in today's complex conditions of social development requires attention by researchers and practitioners.

Conducted in this article us the analysis of some concepts of scientific disciplines in the context concept of the complexity and interdisciplinary of science «public management and administration» allows to state the following. Under the «institutional and legal support» in science «public management and administration» we are talking about the formation on the basis of institutional and legal principles, forms, methods, etc. such interaction between subjects of public administration in achieving public goals is required, formed on the basis of the will of the community, which is aimed at satisfying the needs of community as an object of management. At the same time the content of this concept also included a set of measures on the basis of which management decisions and actions take on the character of the establishment and application of legal norms and is directed on creation of conditions for effective functioning of public administration as a systemic phenomenon. Institutional and legal support is provided in the relevant spheres of public life and at different levels.

However, the development of a science (if it wants to be demand and to date) it means working closely with practice. Therefore, to ensure the practicality of the conclusions of the science «public management and administration» should take care of their involvement in the obtaining and verification of a broad public community.