

Тетяна СТАДНИЧЕНКО, Юлія ЛІСНЄВСЬКА

Національна академія державного управління

при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

Аналізується процес становлення та розвитку системи публічного управління в Україні, досліджуються загальні тенденції формування публічного управління. Відповідно до принципів публічного адміністрування показується загальна проблематика реформування публічного управління в незалежній Україні. Досліджується досвід роботи місцевих органів виконавчої влади в інших країнах; аналізуються відносини в системі центральних органів виконавчої влади. Проводиться комплексний розгляд теоретичних і практичних проблем функціонування органів влади як елементів системи публічного управління, характеризуються основні засади раціоналізації владних відносин. Досліджується вплив європейських принципів публічного управління на стан реформування публічного управління в умовах децентралізації влади. Визначаються пріоритетні напрями трансформації владних відносин в умовах змін нормативного забезпечення публічного управління. Акцентується увага на становленні європейської моделі публічного управління.

Ключові слова: публічне управління, публічне адміністрування, організаційно-правові засади, європейські стандарти управління, виконавча влада, місцеве самоврядування, делегування повноважень.

Tetiana Stadnychenko, Yuliia Lisniewska. Improvement public-management relations in ukraine in the context of implementing the european standards of democratic governance

The process of formation and development of the system of public administration in Ukraine is analyzed. The general tendencies in the development of public administration are studied. General perspective of public administration reform in accordance with the principles of public administration shows is illustrated. Comprehensive review of theoretical and practical problems of functioning of the authorities as elements of the system of public administration is Conducted. The main components of the rationalization of power relations are characterized. The influence of the European principles of public administration on the state of public administration reform in the context of decentralization of power. Identified priority areas for the transformation of power relations in terms of changes in the regulatory framework for the public administration. The attention is focused on the development of the European model of public administration.

Key words: public administration, organizational and legal basis, the

Україна, як і багато інших країн, що переживають перехідний період, потребує закріплення нової системи ціннісних орієнтацій, своєрідної духовної субстанції, в основі якої будуть свобода, вільна праця, соціальна справедливість, духовний розвиток на основі національних і загальнолюдських базових цінностей. Звідси виникає інтенсивний суспільний пошук загальнонаціональних ідейно-духовних орієнтирів та універсальних об'єднувачих цінностей, що базуються насамперед на правах і свободах людини, здатних консолідувати і зміцнити державу, забезпечити її вихід на цивілізований рівень сучасності та чітку історичну перспективу.

Перервність та повільність темпів ринкових перетворень та незадовільний стан вирішення соціально-економічних проблем свідчать про відсутність ефективного державного управління в регіонах. Це породжує численні конфлікти між різними рівнями влади, негативно позначається на економічному розвитку регіонів, призводить до поглиблення диспропорцій в територіальній структурі національної економіки та в соціальній сфері регіонів. Усе це, значною мірою, є наслідком структурної кризи влади в Україні, що виявилася в надмірній централізації державної влади, відсутності належної матеріальної і фінансової основи та державної підтримки регіонального та місцевого самоврядування, недосконалості розмежування повноважень між різними рівнями влади на основі принципу субсидіарності.

Виникає потреба в розробці нової моделі управління в регіоні, заснованої на оптимальному співвідношенні децентралізації і централізації влади, балансі загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад, визнанні та реалізації взаємної вигоди й інтересів, розвитку державного управління та регіонального самоврядування, прав та обов'язків територіальних структур управління перед населенням. Це управління повинне ґрунтуватись на засадах унітарності держави та цілісності її території й забезпечувати збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів, враховані їх історичні, економічні, екологічні, географічні й демографічні особливості, етнічні та культурні традиції. Реформування системи управління в регіоні є одним із найважливіших напрямів адміністративної реформи в Україні. Суть адміністративної реформи в аспекті децентралізації функцій уряду розуміється як децентралізація його повноважень, право регіонами виконувати на свій розсуд урядові завдання й полягає в тому, щоб оптимізувати відносини уряд – міністерство – регіони, позбавити їх зайвого бюрократичного навантаження, дублювання функцій. Своєрідним наслідком адміністративної

реформи повинно стати загальне усвідомлення суспільством того факту, що державний чиновник існує і працює для громадян, а не навпаки.

У сучасній науці державного управління та юридичних науках учені, досліджуючи сфери нормотворчості, здебільшого приділяють увагу вивченню її загальнотеоретичних питань. У наукових джерелах висвітлені окремі аспекти діяльності органів влади з питань ролі нормотворення в державному управлінні. Така тема була предметом досліджень і науковців галузі державного управління – В. В. Баштанника, Р. В. Войтович, В. В. Голубь, С. Д. Дубенко, І. А. Грицяка, Ю. Г. Кальниша, Ю. В. Ковбасюка, В. М. Козакова, Т. І. Пахомової, А. П. Рачинського, І. В. Розпутенка, Є. В. Ромата, А. І. Семенченка, Г. П. Ситника, С. О. Телешуна, Ю. П. Шарова та ін. Саме тому актуальність досліджуваного питання, недостатній рівень його розробленості в теоретичному та методичному аспектах, невизначеність категорійного апарату підтверджують доцільність дослідження питання нормотворення в публічному управлінні. Адже майже всі науковці вказують у своїх працях на проблематику розвитку державно-управлінської діяльності в Україні: недосконалість законодавчої бази, не вирішеність питань розмежування владних повноважень, початковий етап становлення фінансово-економічної автономності. Значний спектр робіт з проблематики формування системи органів влади в Україні дає можливість усебічно 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.

Процеси децентралізації, запровадження принципу субсидіарності, конкурентне середовище, підвищення рівня вимог людини до різноманітності та якості отримуваних нею послуг, збільшення її впливу на владу зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності публічно-правових інститутів з урахуванням сучасної парадигми управління. Важливо визначити особливості становлення та розвитку в Україні системи публічного управління, дослідити базові складові такої системи в умовах реалізації європейських стандартів управління. З цією метою важливо проаналізувати процес становлення та розвитку публічного управління в незалежній Україні; дослідити правову основу діяльності органу влади як основного інституту публічного управління, для цього розкрити формування механізму публічного управління в Україні в історичній перспективі; дослідити проблемне питання розмежування функцій і повноважень місцевих державних

адміністрацій та органів місцевого самоврядування у форматі делегованого управління й на основі результатів дослідження сформулювати рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази з цього питання.

Публічне адміністрування передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження й реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та стосунків у конкретні правовідносини. Оскільки досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності полягає в підвищенні ефективності та якості правового забезпечення такої діяльності, то саме публічно-правове нормування поведінки суб'єктів та об'єктів управління, яке здійснюється за допомогою організаційно-правового регулювання, здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їх діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку.

Метою статті є аналіз загальних тенденцій формування процесу становлення та розвитку системи публічного управління в Україні, визначення принципів публічного адміністрування в умовах адміністративного реформування в Україні. Завданнями дослідження є аналіз досвіду функціонування місцевих органів виконавчої влади в інших країнах; відносин у системі центральних органів виконавчої влади, комплексний розгляд теоретичних і практичних проблем функціонування органів влади як елементів системи публічного управління, охарактеризовано основні засади раціоналізації владних відносин.

Сучасне реформування системи органів влади в умовах конституційно-правової реформи можливе шляхом запровадження принципово нової моделі управління регіонального рівня, що базується на принципах субсидіарності, децентралізації та деконцентрації, а власне процес самоврядного управління виходить з конституційного принципу розподілу влади в Україні. Адже побудова демократичної, правової держави потребує чіткого наукового уявлення про ознаки, особливості, властивості, характерні риси управління, притаманні всім суспільствам на різних стадіях розвитку [3]. Водночас надзвичайно важливо розуміти характер державного управління, здійснюваного в конкретних просторових межах.

Процес управління повинен якомога повніше відповідати демократичним принципам, позаяк люди мають невід'ємне, природне право на самоврядування. Базова теоретико-

методологічна проблема управління 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, до оптимізації її функціонування. Ґрунтовні дослідження будь-якого інституту публічного управління в наукових працях майже завжди пов'язувалися з одночасним розглядом питань, що стосувалися правових форм публічно-управлінської діяльності. Це пояснюється тим, що публічне управління має універсальний характер, виявляється в суспільному житті. У зв'язку з цим можна погодитися з висновком, що належне практичне вирішення проблем, пов'язаних із формами управління, здатне позитивно впливати на ефективність управління, оскільки вона (ефективність) не тільки зумовлюється адекватністю методів управління з урахуванням об'єкта, але й значною мірою залежить від форм управлінської діяльності [1, с. 36 – 38]. Крім того, питання форм державного управління дуже тісно пов'язується з теорією соціальної правової держави, що передбачає таку організацію політичної влади, яка створює умови для найбільш повного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також для найбільш послідовного зв'язування за допомогою права державної влади з метою недопущення зловживань.

Суспільне управління завжди передбачає наявність суб'єктів і об'єктів. Специфікою цих елементів є те, що суб'єктами завжди є люди та їх об'єднання, а об'єктами – поведінка, вчинки і дії людей у процесі їх спільної діяльності. Саме тому галузь управління – це сфера суб'єктивної діяльності людей, здійснюваної самими людьми й щодо людей. Отже, управління являє собою соціальну функцію владноорганізуючої діяльності, яка забезпечує цілеспрямованість і узгодженість спільної праці й життя людей. Управління – це насамперед організація діяльності з координації, об'єднання спеціалізованих зусиль групи людей. Системою, як відомо, прийнято називати певну сукупність елементів, що виступає у певному відношенні як щось ціле, яке не зводиться до простої суми властивостей цих елементів. Тому управління як організуюча діяльність – це не механічне об'єднання зусиль людей, а приведення їх до системи з якісно новими властивостями. Проте не кожна система може бути системою управління, якій властиві причинно-наслідковий зв'язок між окремими елементами, динамізм, здатність зазнавати змін, зберігаючи свої системні властивості, спроможність до посилення управлінського діяння, зворотний зв'язок та інші якості.

Складні системи управління (у тому числі публічного управління) в суспільстві мають бути наділені здатністю в процесі свого розвитку переходити від одного якісного стану до іншого, підтримувати динамічну рівновагу з оточенням, забезпечувати сучасне й ефективне приведення суспільства у відповідність до притаманних йому об'єктивних закономірностей і тенденцій поступального розвитку. Таким чином, немає суспільства як складної самокерованої системи без управління, як немає соціального управління без волі, влади, авторитету. Влада в даному разі є функціональною властивістю, іманентною якістю соціальної організації, що реалізується через соціальне управління. Це означає, що управління в царині суспільних відносин має здійснюватися на основі підпорядкованості та єдності волі учасників спільної діяльності.

Публічне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, характер зумовлюються завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Це явище пов'язане із системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що виникають з приводу суспільного виробництва, але й опосередковано, через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції [2]. Це положення дозволяє зробити перший важливий висновок про те, що існують певні засади (спеціальні принципи) діяльності органів державного управління у процесі прийняття управлінського рішення та загальні принципи діяльності органів державного управління, обумовлені особливими якостями, яким має відповідати інформація у сфері державного управління. Типовими елементами організації державного управління можуть бути: загальна система державного управління, включаючи статут і функції спеціальних органів і інших органів, що діють у тій чи іншій сфері, галузі; набір адміністративно-правових регуляторів, характерних для певної сфери, галузі; комплект, стандарт необхідних правових актів та інших регулюючих документів; механізм державного контролю і нагляду; низові організації – об'єкти управління; інформаційне забезпечення; ступінь участі громадян та їх об'єднань [1]. Такі визначення дають підстави розглядати публічне управління і відповідні відносини в широкому аспекті як діяльність усіх гілок влади з урегулювання соціального, політичного, економічного життя, і у вузькому – як організацію і функціонування виконавчих органів. Найчастіше під державним управлінням розуміють усю законодавчу та несудову діяльність держави. Таке негативно-формальне визначення не розкриває глибинної сутності державного управління, його призначення.

Більшість науковців єдині щодо модернізаційного підходу до формування публічно-управлінських відносин. І це визначення не розкриває достатньою мірою матеріальної складової управлінської діяльності, не вичерпує її змісту [5]. Та й саме поняття виконавчої і розпорядчої діяльності потребує уточнення. Більш продуктивним, на наш погляд, є підхід з огляду на природу, реальний зміст управління як специфічного різновиду суспільної діяльності, визначення його характерних рис і ознак, не обмежуючись формально-юридичним оцінюванням. Найсуттєвішим, що вирізняє соціальне управління серед інших видів управління (технічного й біологічного), є те, що воно здійснюється шляхом впливу на свідомість і волю, а отже, на інтереси людини щодо досягнення поставлених цілей. Цілепокладаюча діяльність людей пов'язана з реалізацією їхнього інтересу як усвідомленої потреби, що зумовлена їхнім матеріальним буттям, об'єктивною соціально-економічною структурою суспільства.

Натомість адміністративно-правове регулювання публічно-управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у політично організованому суспільстві. Воно є засадничим, формуючим компонентом управління. Право є мірилом людських вчинків, воно забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативно оформлену директивну основу управління, визначає права й обов'язки (компетенцію) державних органів, їхніх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість учасників управлінського процесу.

Застосування права в процесі управління є одночасно функціональною якістю і самого управління, але при цьому не слід забувати, що застосування права є самостійним явищем [2]. Водночас правозастосування за своєю природою є управлінською діяльністю. Право саме по собі не є ефективним чи неефективним. Воно стає таким у процесі цілеспрямованої діяльності. Загальна характеристика права, правових норм повинна зводитися до якісних рис – обґрунтованості, чіткості, масштабу охоплення суспільних відносин, своєчасності тощо. Насправді всі норми права мають однакову ефективну вагу, тоді як ефективність діяльності із застосування цих норм, як правило, різна. Висока якість правової регламентації управлінського процесу надає йому сталості, законності й ефективності.

Передусім актуальним є питання свободи дій системи органів

державної влади загалом і виконавчої влади та кожного її елементу зокрема. Систему органів виконавчої влади утворюють: вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації. Тобто, аналізуючи місце системи органів виконавчої влади в механізмі держави, можна констатувати постійне розширення їх компетенції, що зумовлюється передусім потребами ефективного управління суспільними процесами. Місцева державна адміністрація в сучасному статусі – це насамперед місцевий орган виконавчої влади та складова державного управлінського апарату як частина системи, що є більш простою від апарату в цілому. Водночас місцеві державні адміністрації є керівними центрами щодо своїх структурних підрозділів. А це означає, що обласні державні адміністрації є не стільки елементом, скільки частиною системи, яка об'єднує певний набір чи сукупність елементів.

Отже, з метою створення європейської моделі публічного управління в Україні необхідно звільнити суспільство і країну від влади бюрократичної номенклатури. Досягти цієї мети можна за допомогою забезпечення конституційної ролі політичних партій, послідовної демократизації різноманітних аспектів соціального й політичного життя розвитку цивільного суспільства та реформи системи уряду. Таким чином, в Україні потрібно впровадити європейську модель самоврядування, яка найбільше відповідає інтересам кожного українського громадянина, оскільки заснована на соціальних і політичних цінностях, що є зрозумілими для українців. Виконавча влада є природним антагоністом місцевого самоврядування, проте це не означає, що повинні бути політичні сутички з місцевим самоврядуванням. Європейська модель виключає політичні конфлікти між ними, оскільки місцеві органи виконавчої влади політично нейтральні. Це також гарантує, що, по-перше, існує можливість реальної участі громадян у справах місцевого самоврядування на основі пріоритету прав громадян; по-друге, органи самоврядування створюють умови для такої участі громадян відповідно до їхнього власного вибору; по-третє, зусилля політичних партій спрямовані на роль посередників між громадянами й органами місцевого самоврядування.

Реалізація європейської інтегрованої системи публічного управління передбачає очевидну умову: громадяни мають бути забезпечені необхідними муніципальними послугами без права втручатися у справи громадян, такі послуги стосуються різноманітних проблем і питань підтримки життя громадян (водопостачання, дозвілля, захист навколишнього середовища

тощо) і органи місцевого самоврядування повинні виконувати їх, дотримуючись високих критеріїв якості, а будь-які спроби органу самоврядування втрутитися в приватне життя громадян – суворо каратися відповідно до закону. Така модель – демократична модель місцевого самоврядування. Принципово вона відрізняється від бюрократичної моделі на основі номенклатури, що нині існує в Україні. Адже бюрократична модель охарактеризована як така, у якій місцеве самоврядування майже повністю залежить від уряду, а громадяни – від самоврядування.

При цьому використання теоретичної основи європейської системи управління регіональним розвитком в Україні повинно здійснюватися з урахуванням її національної специфіки. Лише за таких умов це сприятиме підвищенню ефективності державного управління регіональним розвитком, нівелюванню регіональних диспропорцій, внутрішньому зміцненню держави й реалізації її євроінтеграційних прагнень.

Отже, ми проаналізували історичні засади формування органів влади в Україні та європейського досвіду існування систем публічного управління. Це дозволяє нам підсумувати, що система публічно-управлінських відносин – це одна з основ конституційного ладу; право громадян України на здійснення місцевого самоврядування; самостійна діяльність населення щодо вирішення питань місцевого значення; це одна з форм народовладдя, через яку здійснюється вираження влади народу. Вітчизняна та європейська практика діяльності публічної влади свідчить про існування тісного взаємозв'язку, взаємозалежності та взаємопроникнення державних і самоврядних засад у формуванні регіональної політики. Аналіз співвідношення держави та місцевого самоврядування дозволяє виявити ряд їх загальних ознак: наявність інститутів соціального управління, кожен з яких має територіальну організацію та єдине джерело влади – народ; здійснення публічної влади, збір податків; виконання функцій із забезпечення громадської безпеки й порядку, правове регулювання й управління.

Однією з найважливіших ознак трансформаційних перетворень у будь-якій державі є розвиток ініціативи територіальної громади. Національна політика України щодо розвитку місцевого самоврядування, частково запозичена на початку 90-х рр. ХХ ст. в СРСР і механічно перенесена на терени України, була орієнтована на роботу з адміністративно-територіальними одиницями в режимі підпорядкування і майже виключала для регіонів можливість самовираження як у політичному, так і в економічному сенсі. Двадцятичотирирічний досвід державотворення доводить такий факт: якщо центр не інституціоналізує регіональну активність,

розрив у темпах перетворень у регіонах і країні в цілому може спровокувати кризу відносин по лінії «центр – регіони».

Список використаних джерел / List of references

1. **Авер'янов В. Б.** Предмет, метод і принципи адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Адміністративне судочинство України : підручник / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 545 с. [Averianov V. B. Predmet, metod i pryntsyru administratyvnoho prava / V. B. Averianov // Administratyvne sudochynstvo Ukrainy : pidruchnyk / za zah. red. O. M. Paseniuka. – K. : Yurinkom Inter, 2009. – 545 s.]

2. **Баштанник В. В.** Концептуальні засади наукового аналізу модернізації державного управління в Україні як складової утвердження соціальної, правової держави / В. В. Баштанник // Ефективність держ. упр. – 2012. – Вип. 33. – С. 13 – 20 [Bashtannyk V. V. Kontseptualni zasady naukovoho analizu modernizatsii derzhavnoho upravlinnia v Ukraini yak skladovoi utverdzhennia sotsialnoi, pravovoi derzhavy / V. V. Bashtannyk // Efektyvnist derzh. upr. – 2012. – Vyp. 33. – S. 13 – 20].

3. **Баштанник О.** Теоретико-методологічні засади формування політико-інституційної парадигми: закономірності та тенденції розвитку / О. Баштанник // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2012. – № 3. – С. 13 – 21 [Bashtannyk O. Teoretyko-metodolohichni zasady formuvannia polityko-instytuttsiinoi paradyhmy: zakonomirnosti ta tendentsii rozvytku / O. Bashtannyk // Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – 2012. – № 3. – S. 13 – 21].

4. **Публічна** адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. Толстоухова [та ін]. – Д. : Монолит, 2010. – 400 с. [Publichna administratsiia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok / za zah. red. A. Tolstoukhova [ta in]. – D. : Monolyt, 2010. – 400 s.]

5. **Шарий В.** Проблеми та перспективи становлення в Україні європейської моделі функціонування самоврядних структур / В. І. Шарий // Аналітика і влада. – 2012. – № 6. – С. 149 – 154 [Sharyi V. Problemy ta perspektyvy stanovlennia v Ukraini yevropeiskoi modeli funktsionuvannia samovriadnykh struktur / V. I. Sharyi // Analitika i vlada. – 2012. – № 6. – S. 149 – 154].

Надійшла до редколегії 06.08.15