

Н. Павлюк

**ФОРМУВАННЯ ПЕРЕДУМОВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У КОНТЕКСТІ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Проаналізовано основні складові організаційно-правового механізму формування публічного управління в Україні у контексті сучасних процесів децентралізації влади. Показано важливість усунення ймовірних ризиків в організаційному і правовому сегментах управлінської діяльності саме на первинному етапі становлення системи публічного управління. Досліджено передумови формування публічного управління в Україні у контексті децентралізації влади, зокрема: несприятливі вихідні обставини становлення системи публічного управління, негативи тривалого перехідного періоду, відсутність рішучості при запровадженні прогресивних елементів у систему публічного управління, суперечливість, неповороткість, відірваність від громадян, бюрократизацію діючої системи управління, відсутність сприятливого середовища для незворотних позитивних змін у системі управління, громадянського суспільства. Доведено необхідність використання досвіду постсоціалістичних країн та провідних членів ЄС у розвитку систем публічного управління, нового публічного управління, демократичного врядування. Розкрито взаємозалежність між виваженим здійсненням децентралізації влади і успішним утвердженням передових стандартів публічного управління та обґрунтовано визначальну роль організаційно-правового аспекта на усіх етапах процесу становлення ефективного системи публічного управління.

Ключові слова: публічне управління, децентралізація, організаційно-правовий механізм, бюрократизація, реформування, адаптація, ефективність.

Формування в Україні системи публічного управління зумовлене переходом до системи публічної влади через децентралізацію. Завданням публічного управління є утвердження такої моделі управлінської діяльності, яка б забезпечила ефективне функціонування системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування усіх рівнів та громадських (неурядових) організацій (інституцій) з метою реалізації державної політики у найрізноманітніших її сферах і проявах. Відсутність належного осмислення комплексу питань, що виникають у ході децентралізації влади та реформування системи управління, створює нові ризики і призводить до виникнення нових викликів для нинішньої системи публічного управління в Україні. Тому дослідження передумов цього процесу, передусім його організаційно-правового аспекту, є актуальним і спрямоване на усунення ймовірних загроз в організаційному і правовому сегментах управлінської діяльності.

З позицій науки державного управління тему досліджували В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Борденюк, Н. Нижник, М. Пухтинський, М. Селівон, С. Сergyгін, А. Ткачук, С. Телешун, Ю. Тодика, В. Цветков, Ю. Шаров. Роботи цих авторів є принципово важливими для розуміння теми, проте вони написані у попередній період

і тому не відображають останніх тенденцій у політиці децентралізації і публічному управлінні в Україні.

Мета роботи полягає у тому, щоб показати основні передумови формування публічного управління в Україні у контексті децентралізації влади, а завдання – дослідити організаційно-правовий аспект цих передумов як визначальний елемент становлення сучасної ефективної системи управління.

Формування організаційно-правових засад публічного управління в Україні відбувається в умовах триваючого й понині перехідного періоду. Тому тип цього процесу певною мірою зумовлений тими вихідними обставинами, у яких перебувала Україна до набуття нею незалежності. Вона успадкувала неповороткий бюрократичний апарат Радянської держави, який свого часу поставив владу в СРСР у нестерпне становище, коли вона повинна була реагувати на нові суб'єктивні вимоги і прагнення, які виникали по всьому світу, спочатку в рамках процесу модернізації, а потім і поза його межами [1]. Однак належного реагування на нові виклики в радянський час так і не відбулося.

Система управління в країнах колишнього Радянського Союзу не могла бути відкритою, тобто публічною через її (у різні часи) тоталітарне чи авторитарне спрямування. Тому відкритість в управлінні допускалась лише тією мірою, в якій це було корисно не громадянам, а радянській системі. Особливостями, які принципово відрізняли радянське управління від публічного управління в західних країнах були: моноідеологічна комуністична основа; чітке ієрархічне підпорядкування; командно-адміністративний стиль; завеликі розміри і неефективність; невиправдано великі витрати на утримання державного апарату, суворий державний контроль за діяльністю громадських організацій, обмеження щодо практичного волевиявлення фізичних осіб [2].

Успадковані від попередньої системи проблеми державного управління, як свідчить досвід постсоціалістичних країн Центральної та Східної Європи і країн Балтії – колишніх радянських республік, можливо вирішити лише на основі осмислення наукових здобутків і адаптації практичного досвіду публічного управління нинішніх провідних членів Європейського Союзу і успішних країн західного типу демократії. Дослідник О. Мотиль зараховує Україну до постсоціалістичних країн із гіршими стартовими умовами, наголошуючи на тому, що хоч неросійські республіки Радянського Союзу й мали свої окремі комуністичні партії, бюрократію та зовнішні атрибуту символічного суверенітету, проте не успадкували дієвого державного апарату. Їхні бюрократії не були добре структурованими, у міністерствах бракувало добрих фахівців через те, що відповідальні за вироблення політики управлінці були навчені отримувати вказівки з Москви, а тому й не могли бути дієвими управлінськими елітами [3].

Період після отримання Україною незалежності об'єктивно вимагав побудови принципово нової системи державного управління, а отже й наявності сильної політичної волі, рішучості у подоланні деструктивного у спадщині державного управління. Натомість тоді, коли передові європейські країни поетапно здійснювали творчий пошук у сфері управління через розвиток систем публічного управління (англ. – public management), нового публічного управління (англ. – new public management), державного управління (англ. – public administration), демократичного врядування (англ. – democracy governance), в Україні не знайшлось державницьких сил, які б продемонстрували належну рішучість у формуванні передумов прогресивної системи публічного управління.

Після прийняття у 1996 р. Конституції України, яка більше відобразила компроміс політичних сил того часу, ніж реальні потреби українського суспільства, продовжилась

робота над адміністративно-територіальною реформою. Саме в рамках цієї діяльності й напрацьовувались перші підходи до питань децентралізації влади й формування публічного управління. Основними результатами реформування адміністративної сфери у період 1996–2004 рр. стали розробка та схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р.), впорядкування системи органів виконавчої влади центрального рівня, часткова реорганізація апарату Кабінету Міністрів України, утворення урядових комітетів, прийняття Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів. Указом Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22.07.1998 р. ставилось завдання покласти в основу здійснення реформування системи державного управління основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні.

Метою адміністративної реформи визначалось поетапне створення такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення треба було вирішити такі завдання: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів; запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою [4]. Отже, Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р. відрізнялася чіткістю розуміння проблем, конкретністю у визначенні завдань, безпосередньою прив'язкою адміністративної реформи до удосконалення державного управління, орієнтуванням на передові європейські практики у системі управління. Однак, загалом її положення втілювалися непослідовно, без прийняття відповідних законів, а шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів і через те не було сформоване сприятливе середовище для незворотних позитивних змін у системі управління.

Розуміння необхідності запровадження системи публічного управління і, відповідно, децентралізації влади було присутнє в українському політичному, експертному та управлінському середовищі, проте воно не мало практично значимого вираження. Спроби реформування виражались лише у концептуальному обґрунтуванні чи, у кращому випадку, виробленні законопроектів. Одночасно, практика управління свідчила про накопичення проблем, особливо тих, які стосувалися управління територіями. Найбільше негативні явища зачепили базовий рівень управління – села, селища та малі міста, де, через невпорядкованість відносин делегованих повноважень з відповідними органами державної влади, місцеве самоврядування виявилось надзвичайно слабким для вирішення управлінських завдань і, відповідно, неспроможним належно здійснювати управління в суспільно-політичній, соціально-економічній, духовно-культурній та інших сферах життєдіяльності громадян.

Зарубіжні дослідники виділяють такі основні причини того, чому реформи державного управління загалом та вирішення проблем становлення публічного управління зокрема не в змозі давати бажані результати. Це, передусім, відсутність

політичної згоди щодо реформи; проблема проектування реформ; мінливі й часто суперечливі сигнали зовнішніх організацій [5]. Усі ці причини були наявні й в Україні. Як наслідок – українська система державного управління функціонувала в екстремальних суспільно-політичних обставинах, що порушувало питання не про розвиток, а про утримання цієї системи у стані керованості. Інфляція, провали в економічній, а відтак й соціальній політиці призводили до зростання критичних показників бідності, що нерідко вимагало здійснення управління у ручному, а не у публічному режимі. За таких обставин зростала потреба не лише у збереженні, а й у розширенні та зміцненні системи власне державного управління, що вимагало посилення бюрократизації.

Прогресуюча бюрократизація системи державного управління в Україні мала наслідком, з одного боку, зростання ролі бюрократичного апарату, а з іншого – посилення його неповороткості, негнучкості, закостенілості, що у підсумку спричинило нездатність цього апарату до самореформування та самовдосконалення. У практичній площині удосконалення системи державного управління в Україні виразилось у наявності двох загалом відмінних тенденцій – формальній і практичній. Перша з них полягала у декларуванні бажання удосконалити систему державного управління і розвивати її у напрямку утвердження публічного управління, підтримання місцевого самоуправління та регіонального врядування на основі передових європейських і світових стандартів, а друга – виражалась у бюрократичній зміні назв органів державного управління при реальному зростанні кількості чиновників, без принципових змін їх управлінської суті. Отже, процес бюрократизації державного управління в Україні був зумовлений об'єктивними потребами “консервування” фактично існуючої значною мірою закритої системи державного управління, а не необхідністю розвитку прогресивної, відкритої системи публічного управління.

Основною суспільно-політичною передумовою консервативних тенденцій в державному управлінні України стала відсутність достатньо впливового громадянського суспільства. Періодична активність окремих, переважно неурядових, об'єднань громадян, самих громадян – підприємців, науковців, громадських активістів створювала лише первинні передумови, формувала майбутнє тло для публічного управління. З іншого ж боку, політичні потрясіння в Україні, які, на перших порах, ставлячи за мету позитивні зміни у суспільстві та системі управління, нерідко у підсумку нищили паростки публічності в управлінні, руйнували нетривкі основи громадянського суспільства і розчищали місце для домінування корпоративних інтересів бюрократичної системи над публічними інтересами суспільства.

Так, зокрема, 5 березня 2004 р. з метою визначення шляхів удосконалення державної служби в Україні відповідно до загальних засад її функціонування у державах Європейського Союзу було видано Указ Президента України “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу”. Проблемами, які потребували вирішення, зокрема, було визнано: суміщення політичних і адміністративних повноважень у межах однієї посади; підвищення ефективності системи управління державною службою; проходження державної служби в державних органах, діяльність яких регламентується спеціальним законодавством тощо [6]. Загалом теоретичні положення вищезазначеної Концепції стали певним поштовхом до формування передумов публічного управління, адже у ній ставилось питання про одну з найважливіших складових цього процесу – державну службу європейського рівня.

Комплексною основою організаційно-правового механізму формування передумов публічного управління в Україні став прийнятий у 2004 р. Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”. Адаптація визнавалася пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що своєю чергою проголошувалось пріоритетним напрямом української зовнішньої політики [7]. Закон став важливим нормативно-правовим актом євроінтеграційного курсу України і формування у ній системи європейського публічного управління. Проте його практична реалізація, як і реалізація Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, через несприятливі суспільно-політичні обставини, відклалась на довгий час і стала по суті уже завданням нинішнього періоду.

Українські дослідники констатують, що формування системи публічного управління у нас відбувається в складних умовах адміністративно-політичного реформування і обумовлене низкою факторів. По-перше, це суттєва втрата кадрового потенціалу державної служби через об’єктивні (віковий ценз) та суб’єктивні (політична лояльність) чинники. При цьому виникає проблема наступності в управлінні практично на усіх рівнях. По-друге, зменшення компетентності та моральних якостей державних службовців. По-третє, збереження корупційних проявів на державній службі, втрата мотивації. По-четверте, формування управлінської системи, що має тенденції до автономізації в суспільстві, нав’язуванні суспільству стереотипів управління за допомогою адміністративного ресурсу, мінімізації суспільного контролю за діяльністю органів влади. По-п’яте, політична та адміністративна реформи, що відбуваються із середини 90-х рр. ХХ ст., не вирішили проблему адаптації бюрократії до демократичних перетворень, що знайшло свій прояв у відсутності комплексу стратегічних національних пріоритетів, заявлених інститутами влади в Україні [8].

Найвідомішою і такою, що пройшла певну публічну апробацію концептуальних засад та була покладена в основу законопроекту “Про територіальний устрій” [9], модель реформування адміністративно-територіального устрою, розроблена у 2005 р. під керівництвом Р. Безсмертного, на той час – віце-прем’єр-міністра України з питань адміністративної та адміністративно-територіальної реформи [10]. Основою цієї моделі стала ідея максимального делегування повноважень органам місцевого самоврядування, що по суті означало децентралізацію. У цьому ж контексті у трирівневій системі адміністративно-територіального устрою – регіони (міста-регіони) – райони (міста-райони) – громади – саме громади визнавались базовою ланкою для проведення реформи. Значення громади полягало у тому, що вона ставала адміністративно-територіальною одиницею, на основі якої створювались та функціонували органи місцевого самоврядування, які повинні були надавати населенню управлінські послуги – адміністративні, в економічній, соціальній, культурній та інших сферах.

Проведення такої масштабної реформи потребувало наявності політичної волі на найвищому рівні керівництва держави, консенсусу основних політичних сил і громадських організацій та значних фінансових ресурсів. Саме відсутність цих чинників стала головною причиною призупинення роботи щодо імплементації реформи. Публічна презентація реформи зустріла великий спротив на місцевому й регіональному рівнях влади. Особливо активними були виступи проти реформи в західних областях (Чернівецькій, Львівській, Івано-Франківській, Тернопільській), територіальний устрій яких є найбільш подрібненим. Безпосередню участь протестному русі брали

представники місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [11].

Новий підхід до побудови адміністративно-територіального устрою України з перспективою децентралізації влади, запропонований у законопроекті, було підтримано у Концепції реформування публічної адміністрації, де територіальну реформу розглянуто як передумову для проведення муніципальної реформи та зазначено, що в рамках модернізації адміністративно-територіального устрою необхідно зважати на 3-рівневу систему адміністративно-територіальних одиниць, яку запропоновано у майбутньому закріпити у Законі України “Про місцеве самоврядування” [12].

Концепція реформування публічної адміністрації в Україні стала логічним продовженням процесу децентралізації влади, який здійснювався у рамках проведення адміністративно-територіальної реформи, вона безпосередньо порушила питання про запровадження в Україні сучасної системи публічного адміністрування як етапу формування публічного управління. Чинна публічна адміністрація в Україні не відповідала стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишалася неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою і надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою та відірваною від потреб простої людини, і внаслідок цього стала стимулюючим фактором у проведенні соціально-економічних та суспільно-політичних реформ.

У Концепції реформування публічної адміністрації в Україні зазначалось, що таке реформування є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні і відкриті інститути виконавчої влади та територіального самоврядування, а значить й на належне врядування. Нова модель публічної адміністрації повинна бути інструментом інтеграції України до Європейського Союзу та інших економічних і політичних структур цивілізованого світу. Метою ж реформи було створення ефективної системи публічної адміністрації, яка б сприяла досягненню високого рівня життя громадян, соціальної стабільності та демократії. Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення повинна була впроваджуватись ідеологія “служіння суспільству” як принципу функціонування публічної адміністрації [13].

Визначивши конкретні напрямки реформування публічної адміністрації, зокрема щодо реформування публічної (державної та муніципальної) служби, забезпечення реалізації реформи публічної адміністрації (політичного, організаційного, правового, фінансового, наукового, інформаційно-просвітницького) та її етапів, у цій концепції чітко були визначені очікувані результати реформи, зокрема: належний та ефективний розподіл функцій між рівнями публічної адміністрації; раціональна, ефективна та стабільна система органів виконавчої влади; раціональні та прозорі процедури формування державної політики із залученням громадськості та інших заінтересованих тощо [14].

Після початкових заходів щодо реформування державної служби в Україні у контексті надання їй публічного спрямування, проведених відразу після суспільно-політичних подій 2004 р., подальші політичні явища й процеси в українському суспільстві практично зупинили здійснення цих загальнодержавних заходів, спрямованих на європеїзацію національної системи державного (публічного) управління. У наступні роки через політичне протистояння на найвищому рівні ці питання взагалі не стали предметом уваги вітчизняного політикуму та органів державної влади, що фактично спричинило, у кращому разі, кволу імітацію європеїзаційних заходів (наприклад,

програма “твінінг”; [англ. – twinnig]), а в гіршому – абсолютну байдужість до будь-якого розвитку національної системи державного (публічного) управління, не кажучи вже про її вдосконалення за європейськими стандартами.

Отже, тривалий час формування передумов публічного управління в Україні супроводжувалось неоднозначними і суперечливими процесами. За мету обиралася ліквідація громіздкої, надмірно централізованої та неефективної радянської системи державного управління і створення нової, цілісної та ефективної системи державного управління з перспективою перетворення її на публічну управлінську систему. Проте слабка керованість системи перехідного періоду призвела до утвердження іншої системи – ручного управління – залежної від корпоративних інтересів владних груп, які розставляли на посади чиновників “від себе”. Політика як важливий інструмент владного впливу таких груп зумовила надмірну політизацію державного управління, а політична боротьба – звуження публічної сфери в управлінні. Внаслідок цього формування ефективної системи публічного управління перетворилось на тривалий коливальний процес із періодичними піднесеннями і спадами, а запровадження публічного управління відкладалось на віддалену перспективу.

Перспективою подальших досліджень може бути вивчення децентралізації як організаційно-правової основи публічного управління в Україні.

Список використаної літератури

1. Хардт М. Империя [Текст] / М. Хардт, А. Негри ; пер. с англ. ; под ред. Г. В. Каменской, М. С. Фетисова. — М. : Праксис, 2004. — 440 с.
2. Грицяк І. А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами [Електронний ресурс] / І. А. Грицяк. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2010_2/Gryciak.htm#_ftn1.
3. Мотиль О. Підсумки імперій: занепад, розпад і відродження [Текст] : монографія / О. Мотиль. — К. : Критика, 2009. — 200 с.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 810/98 від 22.07.1998 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
5. Guy B. Handbook of Public Administration [Text] / B. Guy, J. Pierre. — London : [s. n.], 2005. — 640 p.
6. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 278/2004 від 05.03.2004 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.
7. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України № 1629-IV від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2004. — № 29. — Ст. 367.
8. Луцький І. М. Актуальні проблеми організаційно-правових засад управління складних адміністративних систем на практиці європейського досвіду та України / І. М. Луцький, А. І. Луцький, О. М. Каленюк // Економіка і держава [Текст]. — 2009. — № 3. — С. 69—71.
9. Про територіальний устрій України : Проект Закону України від 14.04.2005 р. // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2005. — 22 квіт. — С. 5.
10. Павлюк А. П. Реформування адміністративно-територіального устрою як чинник регіонального розвитку в Україні / А. П. Павлюк // Державна регіональна політика

України: особливості та стратегічні пріоритети [Текст] : монографія / за ред. З. С. Варналя. — К. : НІСД, 2007. — 768 с.

11. Павлюк А. П. Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] / А. П. Павлюк. — Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/reformaATU.pdf.

12. Павлович-Сенета Я. П. Організаційно-правове та інформаційне забезпечення реформування системи територіального устрою України / Я. П. Павлович-Сенета // Правова інформатика [Текст]. — 2009. — № 2 (22). — С. 79—86.

13. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні: станом на 29 вересня 2005 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.pravo.org.ua/files/administr/Konceptsiya_reform_publ_admin_2.doc.

14. Там само.

*Стаття надійшла до редакції 23.09.2016
Схвалена до друку редколегією 10.10.2016*

N. Pavliuk

CREATING PRECONDITIONS FOR PUBLIC MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECT

The article provides an analysis of main components of the organizational and legal mechanism for forming public management in Ukraine in the context of modern decentralization processes. The author substantiates the need to overcome risks in organizational and legal segments of administrative activity at the initial stage of public management formation. The preconditions for forming public management in the context of decentralization of power in Ukraine are examined. The author accentuates the need to use the experience of post-Soviet countries and leading EU members in the development of systems of public management, new public management and democratic governance. The article reveals the interrelation between the comprehensive execution of decentralization of power and the successful affirmation of leading standards of public management, and substantiates the leading role of the organizational and legal aspect at all stages of the effective public management system formation.

Key words: public management, decentralization, organizational and legal mechanism, bureaucratization, reforming, adaptation, effectiveness.