

УДК 35.071 (477)

Ткачук Анна Іллівна

доцент кафедри публічного управління та адміністрування,
Херсонського державного аграрного університету,
кандидат історичних наук, доцент

Миронов Віктор Вікторович

доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Херсонського державного аграрного університету,
кандидат економічних наук, доцент

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК НОВОЇ МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

***Анотація.** У статті розглядаються традиції та тенденції розвитку публічного управління в Україні. Досліджено основні теоретичні засади публічного управління як якісно нової моделі організації системи державного управління. Визначається система суб'єктів публічного управління.*

***Ключові слова:** публічне управління, суб'єкти публічного управління, державне управління, міське самоврядування, органи виконавчої влади*

Ткачук А.И., Миронов В.В. Тенденции развития публичного управления как новой модели организации государственного управления в Украине

***Аннотация.** В статье рассматриваются традиции развития публичного управления в Украине. Исследованы основные теоретические основы публичного управления как качественно новой модели организации системы государственного управления. Определяется система субъектов публичного управления.*

***Ключевые слова:** публичное управление, субъекты публичного управления, государственное управление, местное самоуправление, органы исполнительной власти*

Tkachuk A.I, Mironov V.V. Trends in the development of public administration as a new model for the organization of public administration in Ukraine

***Annotation.** The article examines the traditions of the development of public administration in Ukraine. The main theoretical foundations of public governance as a qualitatively new model of the organization of public governance are investigated. The system of subjects of public governance is defined.*

***Key words:** public administration, subjects of public administration, public administration, local self-government, executive agencies*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Актуальним завданням для функціонування України як демократичної, правової держави, зорієнтованої на громадянське суспільство, є потреба нового розуміння й трактування ролі та значення публічної влади. Незважаючи на

всебічне вивчення особливостей модернізації державного управління, тенденціям розвитку публічного управління досі не надавалося достатньої уваги. Саме тому ці питання в науці державного управління потребують дальшого всебічного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці розвитку публічного управління як нової моделі організації державного управління присвячено праці таких науковців, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Бодров, О. Бондаренко, В. Горбатенко, О. Забужко, Ю. Ковбасюк, А. Колодій, І. Кресіна, Р. Мельник, М. Новик, О. Оболенський, Н. Обушна, М. Пасічник, Ю. Римаренко, І. Розпутенко, В. Тимцуник, В. Трощинський, Ю. Шаров та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Україна вже понад двадцять років змушена реформувати неефективну адміністративно-командну систему, яка була отримана в спадок від СРСР. За період незалежності відбулися складні процеси становлення й розвитку державної влади, однак створити цілісне, збалансоване, надійне та ефективне публічне управління так і не вдалося. Тому свого дослідження потребує проблема публічного управління саме на модельному рівні.

Формулювання цілей статті. Метою статті є обґрунтування основних тенденцій розвитку публічного управління як нової моделі організації державного управління в умовах реформування українського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Україна має давні традиції демократичного публічного врядування, а тому їх осмислення, розуміння особливостей, тенденцій розвитку на різних етапах дозволить здійснити трансформацію системи публічної влади й управління з орієнтацією на світові стандарти з урахуванням вітчизняних традицій. При цьому науковці до одного з основних складників генетичного коду українського народу відносять так звані самоврядні потенції української ментальності [1, с.134]. Мається на увазі здатність навіть за найнесприятливіших умов

віднаходити різноманітні індивідуальні й громадські форми раціонального господарювання, що є формою боротьби за виживання; бажання свободи, вільної самодіяльності особистості (нехотіння «знати ні царя, ні пана», за М.Костомаровим); наявність досить високого ступеня громадсько-політичної самоорганізації українського народу (починаючи з вічових часів й далі); витворення в Україні унікальної народної правосвідомості, яка особливо в сприятливі часи стверджувала право конкретної людини на свободу, землю, власність, працю, вільне господарювання (вічова законотворчість, копні суди, братське судочинство, трансформація магістратських судів у бік звичаєвого права, національно-своєрідний характер земства і таке інше); здатність до громадсько-політичної творчості «знизу», потенційна громадсько-політична творча енергія українського народу та інше.

Самоврядні потенції української ментальності – невід’ємна частка історичного «образу» українського народу – належать до базових рис українського народу, віддзеркалені в ментальності сучасного українця, в суспільно-політичних реаліях українського сьогодення [2, с.76].

Самоврядування в Україні має глибокі витoki – сягає ще общинного самоуправління часів Київської Русі. Поряд із сильною владою Великого київського князя уживалися елементи родового та племінного устрою. Самоврядування на Русі розвивалося на основі звичаєвого права й виявлялося у віче [4]. У багатьох містах Русі воно було значною силою, при цьому роль віче в житті тогочасного суспільства оцінюється по-різному [3]. Існував розподіл повноважень між вічем і обраними на ньому органами та посадовими особами. Віче обирало посадових осіб і вирішувало виробничі справи, відало питаннями війни, миру, судочинства та ін. [4]. З посиленням князівської влади віче поступово втрачало свою роль, але в гострих ситуаціях, особливо під час криз, за ним залишалася вирішальне слово [3].

У віддалених сільських місцевостях адміністративні функції брала на себе громада [3]. Громада визначала методи господарювання, податки, розміри платежів та ін. Суб'єктами міського самоврядування була міська громада, сільського – сільська. Вона розпоряджалася землею, представляла інтереси у відносинах з іншими громадами [4].

У період литовсько-польської доби місцеве самоврядування виражалось у формі вйтівства. У великокнязівських містах, поряд з органами місцевого самоврядування, функціонувала старостинська адміністрація. Вйтів обирали на міських вічах. Важливе значення для розвитку місцевого самоврядування мало введення магдебурзького права. Запроваджувався магістрат, який обирався. Складався він з двох колегій – ради (адміністративний орган) та лави (судовий орган). Очолював колегію вйт, який обирався жителями міста й затверджувався польським королем [4].

Порівняно недостатній розвиток міського самоврядування певною мірою компенсувався створенням братств та значною роллю козацтва й сільських общин. Економічні труднощі та постійна загроза нападу кочівників примусила українців виробити ефективну систему самоврядування, що дозволяла поєднувати господарювання з постійною готовністю до військових дій [3]. Поява козацтва, братств свідчить про самоорганізаційні потенції українського народу, самоврядні управлінські традиції, що виявлялися в таких самобутніх українських явищах. Вони демонстрували спроможність налагоджувати самозахист у різних сферах життя, організувати допомогу нужденним, хворим, відкривати школи тощо. Так, братства, «братський дух» набрали всенародного характеру [4].

Військова козацька організація також була сформована «знизу» з представників різних соціальних верств. Виникнення козацтва демонструвало потужне прагнення до самовизначення, спроможність досягти свободи, реалізуватися в умовах бездержавності, залежного існування. Українці на основі козацьких традицій створили самоврядну

військову організацію, що впродовж довгого часу виконувала державні функції [4]. За часів існування козацької держави місцеве самоврядування набуло особливих форм, що було пов'язано з її полково-сотенним устроєм. Полки були одночасно військовими та адміністративними одиницями й користувалися самоврядуванням [4]. Оригінальні козацькі самоврядні громади були одночасно військовою та політичною організацією. Козацтво зробило значний внесок у становлення української державності, у захист національних інтересів, формування демократизму в складних умовах XV-XVII століть [3].

Важливе значення для місцевого самоврядування відіграла народна правосвідомість, що була породжена системою звичаєвого права, утверджувала право на свободу, власність, працю та вільне ведення господарства. Народна правосвідомість розвивалася в усіх формах місцевого самоврядування й на різних рівнях життя, а тому й глибоко укорінилася в характері українців [4].

Наприкінці XVIII ст. Україна втратила залишки автономії. Проте традиції самоврядування знищеними не були. Спочатку виникло станове самоврядування для державних і вільних селян у формі сільських товариств. Сільське товариство збігалось із сільською громадою. Найважливіші питання вирішував сільський сход, поточні – сільський голова та писар. У ході земської реформи (1864 р.) в Україні було запроваджено регіональне самоуправління на загальноімперських засадах. У губерніях формувалися представницькі органи (губернські земські збори), їх обирали поміщики й промисловці, міські купці та власники нерухомості й селяни [4].

У період існування Української Народної Республіки було здійснено спробу реформувати місцеве самоврядування. У III Універсалі заклали положення про потребу закріплення й поширення прав місцевого самоврядування. За Конституцією УНР політичний лад України мав ґрунтуватися на основі принципу децентралізації. Цим самим регіонам

надавалися широкі права та організаційна самостійність. Центральні органи мали лише координувати, спрямовувати й контролювати їх діяльність [4]. 1920 року після повалення Директорії та встановлення Радянської влади органи місцевого самоврядування було ліквідовано, чим фактично і встановлювалася централізована система управління.

Таким чином, із викладеного вище бачимо, що основною тенденцією для українського народу на місцевому рівні управління була самоврядність, а не державний владний централізм [4].

Публічне управління є формою діяльності органів виконавчої влади. Проте це не означає, що органи виконавчої влади діють виключно в такій формі. У певних випадках вони, насамперед Кабінет Міністрів України та міністерства, ухвалюють політичні рішення, тобто займаються політичною діяльністю, яку слід чітко відмежовувати від публічного управління. Потреба такого кроку випливає з положень національного законодавства та юридичних актів інституцій Європейського Союзу.

Публічне управління не поглинає собою політичну діяльність, вони як за своєю сутністю, так і за особливостями правового регулювання утворюють окремі соціальні інститути, що однак не заважає їм взаємодіяти. Ідеться про те, що політичні рішення можуть бути реалізованими в процесі здійснення публічного управління.

Проте, на відміну від законотворчості та судочинства, публічне управління може здійснюватися також й іншими суб'єктами, зокрема:

- органом законодавчої влади (Верховна Рада України в особі апарату надає відповідь на інформаційний запит тощо);
- органами судової влади (апарат суду надає громадянину можливість ознайомитися із судовим рішенням на підставі Закону України «Про доступ до судових рішень» тощо);
- Президентом України (нагороджує державними нагородами; установлює президентські відзнаки, нагороджує ними тощо);

- органами прокуратури (здійснюють перевірку законності правових актів, ухвалених місцевою державною адміністрацією тощо);
- іншими органами державної влади, що не належать до системи органів виконавчої влади, – наприклад, національними комісіями регулювання природних монополій (видають ліцензії на зайняттями відповідними видами господарської діяльності; здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо);
- органами місцевого самоврядування (установлюють місцеві податки і збори; ухвалюють рішення про відчуження комунального майна тощо);
- суб'єктами делегованих повноважень – наприклад, громадським інспектором з охорони довкілля (перевіряє документи на право використання об'єктів тваринного світу, зупиняє транспортні засоби та проводить їх огляд тощо) [5].

Узагалі публічне управління – це різновид суспільно корисної діяльності, що здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади. У цьому разі наочним є взаємозв'язок публічного управління та державної влади, яка відповідно до частини першої статті 6 Конституції України [6] реалізується згідно з принципом розподілу влади, тобто органами законодавчої, виконавчої та судової влади.

Окрім того, публічне управління завжди здійснюється в контексті подій, що відбуваються в суспільстві і в реальних соціально-економічних, політичних і культурних умовах. Відповідно публічне управління не може бути ізольованим від суспільства, оскільки реалізується частиною цього суспільства і перебуває в тісному взаємозв'язку з цим суспільством.

Узагалі публічне управління в класичному розумінні визначається як вплив суб'єкта управління (що володіє публічною владою) на об'єкт – суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільнозначущих функцій і повноважень. Тобто публічне

управління виникає як результат певного суспільного договору між державою і суспільством, коли владними повноваженнями наділяються відповідні органи й посадові особи.

Суб'єктом і одночасно об'єктом публічного управління є громадянське суспільство, недержавні організації (різні самоврядні структури (громадські організації, об'єднання) та їхні органи), органи державної влади.

Безпосередньо управлінською ланкою суб'єктів управління є органи публічного управління: інституції, обрані шляхом прямих виборів, та їх виконавчі структури; посадові та службові особи, обрані шляхом прямих виборів; посадові та службові особи, призначені інституціями, та їх виконавчі структури.

Визначальними та специфічними серед суб'єктів публічного управління є населення країни (носієм влади залишається народ) та групи інтересів, оскільки в умовах солідаристичної цивілізації та змішаної формації саме вони визначають, стверджують, контролюють та оцінюють прямим або представницьким способами.

Публічне управління також має свої особливості, які впливають з того факту, що суб'єкт публічного управління володіє повноваженнями, похідними від публічної влади (різні способи, засоби і методи застосування якої формують його сутність). Усе це уможливорює розгляд публічного управління в трьох взаємопов'язаних аспектах – структурному, функціональному, компетенційному. Своєю чергою компетенційний аспект (можливість примушувати) не буде мати жодного значення без структурного аспекту (органів публічного управління), що може отримати реальне втілення тільки у функціональному аспекті (здійснення діяльності органами публічного управління). Узявши до уваги ці аспекти, можна констатувати, що публічне управління – це складна система, функціонування якої пов'язане з багатьма суперечностями [7, с. 57-58].

Висновки з даного дослідження. Отже, на сучасному етапі модернізація публічного управління має здійснюватися передусім з урахуванням досвіду, традицій, а також через упровадження інноваційних механізмів і технологій, ухвалення управлінських рішень за участю громадськості. Утілення принципів прозорості та відкритості в системі публічного управління забезпечить можливість ефективної функціональної взаємодії державних інститутів та громадянського суспільства, оптимізує зворотний зв'язок публічної влади з громадськістю, що своєю чергою сприятиме модернізації системи публічного управління та попередженню кризового стану системи органів публічної влади [8, с. 14].

У сучасних умовах динамічних суспільних трансформацій система публічного управління має постійно змінюватися, удосконалюватися згідно з суспільними потребами та сучасними умовами, щоб уникати завчасної широкомасштабної реформи, яка може бути болючою для суспільства.

Перспективи подальших розвідок. З метою задоволення головних пріоритетів громадян-мешканців тієї чи іншої території побудова органами публічної влади моделей діяльності має формуватися навколо пріоритетів споживачів. Упровадження моделювання діалогової взаємодії органів публічної влади, засобів масової інформації, громадськості на регіональному рівні може визначити дальший характер управлінських процесів в Україні. Дальший розвиток партнерства органів місцевого самоврядування з населенням має стати запорукою вирішення найбільш актуальних питань, що хвилюють жителів.

Для якісних змін у публічному управлінні слід здійснити чітке розмежування повноважень між центральними та місцевими органами влади та вжити заходів з дебюрократизації. Важливим завданням є і запровадження компетентнісного підходу до формування апарату органів публічної влади. Підготовка, підвищення кваліфікації кадрів управлінців мусять здійснюватися на основі практико-орієнтованого підходу й

посилення уваги до формування світоглядних засад. У запровадженні такого підходу поведінкові компетентності діють як визначальні мотиви, ціннісні настанови тощо для забезпечення ефективного використання набутих знань і вмінь.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Горбатенко В. Самоврядні потенції української ментальності / Горбатенко В. // Мала енциклопедія етнодержавництва. – К.: Генеза, Довіра, 1996. – С. 134.
2. Бондаренко О. В. Українська ментальність і розмаїтті національних ментальних формоутворень й архетипів: історико-культурний аспект / Бондаренко О. В. // Гуманітарний вісник ЗДІА. – Випуск 32. – С.66-78.
3. Тимцуник В. Традиції самоврядування в Україні: від зародження до середини XVII століття [Електронний ресурс] / В. В. Тимцуник, М. І. Лахижа // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2011. – № 1. – Режим доступу: http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_1/44.pdf
4. Новик М. К. З історії вітчизняних моделей самоврядного управління [Електронний ресурс] / Новик М. К. // V Волинська міжнародна історико-краєзнавча конференція, 9-10 листопада 2012 року, м. Житомир, Житомирський державний університет ім. І. Франка Режим доступу: // <http://eprints.zu.edu.ua/8251/>
5. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації / Мельник Р. С. // Адміністративне право і процес. – 2013. – №1 (3). – С. 8-14.
6. Конституція України : зі змінами та доповненнями / прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х. : Весна, 2012. – 48 с.
7. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект / Обушна Н. // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць. – 2015. – Вип. 44. – С. 53-63.
8. Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід (секційні засідання) [Електронний ресурс]: рекомендації Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. 31 жовтня 2014 року. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 42 с.

Statement of the problem. The urgent task for the functioning of Ukraine as a democratic, law-governed state oriented to civil society is the need for a new understanding and interpretation of the role and significance of public power. Despite the comprehensive study of the peculiarities of the modernization of public governance, trends in the development of public governance have not been given sufficient attention. That is why these issues in the science of public governance require further comprehensive research.

Urgency. For more than twenty years, Ukraine has been forced to reform the inefficient administrative command system that was inherited from the USSR. During the period of independence, complex processes of the formation

and development of state power have taken place, but the creation of a holistic, balanced, reliable and effective public governance has never succeeded.

The purpose of this article. The purpose of the article is to substantiate the main tendencies of the development of public governance as a new model of organization of national governance in the conditions of reforming Ukrainian society.

Our task was to study the tendencies of development of public governance as a new model of organization of national governance in Ukraine.

Summary. Ukraine has long-standing traditions of democratic public governance, their comprehension, understanding of peculiarities, developmental tendencies at different stages, will allow to transform the system of public authority and management with the orientation to world standards taking into account national traditions.

Self-government in Ukraine has deep origins. In particular, it reaches the communal self-government of the times of Kiev Rus. Along with the strong power of the Grand Kyiv prince, the elements of the tribal and pedigree arrangements coexisted.

In the period of the Lithuanian-Polish era, local self-government was expressed in the form of entanglement. In the principality cities along with the local self-government bodies was functioning also praepostor governance.

The relatively weak development of the city government was to some extent offset by the creation of fraternities and the significant role of the Cossacks and rural communities. Economic difficulties and constant threat of nomadic attack forced Ukrainians to develop an effective self-government system, which allowed combining business with a constant readiness for hostilities.

During the existence of the Ukrainian People's Republic an attempt was made to reform local self-government. The III Universal introduced a provision on the need to consolidate and extend the rights of local self-government. Under the Constitution of the UPR, the political system of Ukraine should have been

based on the principle of decentralization. In the same way, the regions enjoyed broad rights and organizational autonomy

Public administration is a kind of socially useful activity, which is carried out by a certain set of subjects, in particular by state authorities.

Public governance does not absorb political activity, which both in its essence and in the features of legal regulation form separate social institutions, which, however, does not prevent them from interacting. It means that political decisions can be implemented in the process of public governance.

In general, public governance in the classical sense is defined as the influence of the subject of governance (which has public authority) on the object - society (social processes, relations) in accordance with the functions and powers assigned to it publicly designated. Public administration arises as a result of a certain social contract between the state and society, when the authorities are given relevant bodies and officials.

Conclusions and outcomes. At the present stage, the modernization of public governance should be carried out, first of all, taking into account experience, traditions, as well as through the introduction of innovative mechanisms and technologies, and the adoption of management decisions with the participation of the public. The implementation of the principles of transparency and openness in the system of public governance will provide an opportunity for effective functional interaction between state institutions and civil society, optimize the feedback of public authorities with the public, which in turn will contribute to modernizing the public governance system and preventing the crisis situation of the public power.

In the current conditions of dynamic social transformations, the system of public governance must be constantly changing, refined in accordance with social needs and conditions, in order to avoid a timely, wide-ranging reform that can be painful for society.