

УДК 342.241

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-3\(63\)-2](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-3(63)-2)

Соломія ГАНУЩИН

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри соціально-поведінкових, гуманітарних наук та економічної безпеки, Львівський державний університет внутрішніх справ, вул. Гороδοцька, 26, м. Львів, Україна, 79007

ORCID: 0000-0002-6328-9978

Solomia HANUSHCHYN

Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor at the Department of Socio-Behavioral, Humanitarian Sciences and Economic Security, Lviv State University of Internal Affairs, st. Horodotska, 26, Lviv, Ukraine, 79007

ORCID: 0000-0002-6328-9978

ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

PROSPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN THE CONTEXT OF MODERN DEMOCRATIC TRANSFORMATIONS

Стаття присвячена вивченню впливу сучасного рівня демократичних трансформацій на перспективи реформи публічного управління. У межах дослідження з'ясовано, що Європейський Союз є своєрідним політичним утворенням: з одного боку, це договірний союз держав-членів, а з іншого – транснаціональна організація, яка виходить за рамки держав-членів. Ця двовимірність також визначає адміністративні та організаційні механізми в структурі та процедурах ЄС. Водночас адміністративний порядок ЄС є вирішальним не лише для розвитку правового регулювання, публічного управління і соціальної політики, а й для реалізації економічної політики: що б інвесторам, які виходять на ринок, було простіше і швидше починати підприємницьку діяльність. Аргументовано, що функціонування ЄС в низці випадків відрізняється від державного управління держав-членів. Основна відмінність полягає у тому, що організаційну систему ЄС не можна віднести до будь-якої організації державного управління. Однак це не означає, що в ЄС немає державного управління. В ЄС є щось інше, а саме те, що ЄС заснований на договірних відносинах і не має Конституції. Обумовлено, що існує ряд відмінностей при застосуванні правил адміністративного процесу в державах-членах. Європейські держави використовують різні моделі регулювання, а саме: в першій моделі законом встановлені особливі процесуальні правила для деяких адміністративних справ, але не для всіх процесуальних етапів, а тільки для одного з них; у другій моделі для деяких адміністративних справ законом встановлені докладні і конкретні процесуальні правила, які охоплюють кілька або всі етапи процесу; відповідно до третьої моделі, в деяких групах справ застосовуються особливі процесуальні правила щодо етапів процесу; в четвертій моделі країни, дотримуються загальних процесуальних правил, застосовують рішення, відповідно до яких встановлюються і застосовуються загальні процесуальні правила, які застосовують щодо всіх адміністративних справ і на всіх етапах процесу.

Ключові слова: Європейський Союз, держава, громадянське суспільство, людина, адміністрування, моделі управління, публічне управління.

The article is devoted to the study of the influence of the current level of democratic transformations on the prospects of public administration reform. The study revealed that the European Union is a kind of political entity: on the one hand, it is a contractual union of member states, and on the other, it is a transnational organization that goes beyond the boundaries of member states. This two-dimensionality also defines the administrative and organizational mechanisms in the structure and procedures of the EU. At the same time, the EU administrative order is crucial not only for the development of legal regulation, public administration and social policy, but also for the implementation of economic policy: to make it easier and faster for investors entering the market to start business. It is argued that the functioning of the EU in a number of cases differs from the state administration of the member states. The main difference is that the organizational system of the EU cannot be attributed to any public administration organization. However, this does not mean that there is no public administration in the EU. There is something else about the EU, namely that the EU is based on contractual relations and does not have a Constitution. It is stipulated that there are a number of differences in the application of the rules of the administrative process in the member states. European states use different models of regulation, namely: in the first model, the law establishes special procedural rules for some administrative cases, but not for all procedural stages, but only for one of them; in the second model, for some administrative cases, the law establishes detailed and specific procedural rules that cover several or all stages of the process; according to the third model, in some groups of cases, special procedural rules are applied regarding the stages of the process; in the fourth model, countries that follow general procedural rules apply decisions according to which general procedural rules are established and applied, which apply to all administrative cases and at all stages of the process.

Key words: European Union, state, civil society, person, administration, management models, public management.

Постановка проблеми. Тривалий час державне управління було сферою, якої Союз не торкався, зважаючи на те, що «поважає національну приналежність держав-членів», «мета полягає не в об'єднанні держав-членів в рамках ЄС, а в тому, щоб збагатити ЄС своїми національними особливостями. З різноманітності національних особливостей і ідентичності ЄС привертає інтелектуальну, моральну силу, яку потім використовують для загального блага» [7]. Одним з важливих питань в спеціальній літературі є, наприклад, питання про те, чи існує якийсь державне управління ЄС, чи ми скоріше можемо говорити про адміністративні райони ЄС? [10, р. 113–127]. Якщо є державне управління ЄС, то тоді повинні існувати й конкретні правові норми. Відтак виникає логічне запитання про те, як державне управління Союзу і держав-членів взаємопов'язані між собою? Чи варто розглядати систему державного управління Союзу так само, як і його держав-членів?

Раніше, в науковій літературі, можна було зустріти згадки здебільшого про Європейські адміністративні райони, проте сьогодні у фокусі досліджень знаходиться європеїзація адміністративних структур держав-членів. Теоретично Європейський адміністративний район є своєрідним гармонізованим синтезом цінностей, реалізованих або впроваджених інститутами ЄС і адміністраціями держав-членів шляхом створення і застосування права ЄС [9, р. 446]. В рамках Європейського адміністративного району вже потрібне не тільки спільне просування інтересів і принципів, а швидше за все функціонування продуманої адміністративної організації, яка регулюється нормативними актами. На відміну від цього європеїзація спрямована на вивчення того, якою мірою реалізація законодавства Союзу, необхідність дотримання вимог Союзу, рішень його органів і особливо рішень Суду ЄС впливають на системи публічного управління, які розглядають як один із стовпів суверенітету в державах-членах. Чи беруть до уваги особливості національних систем публічного управління при позначенні загальних цілей та інтересів ЄС або вони зберігають свою оригінальну національну ідентичність і характер? Системи публічного управління держав-членів набули свого нинішнього вигляду в результаті тривалого розвитку, а у випадку деяких держав-членів в результаті особливого історичного досвіду. Безсумнівно, що спираючись на традиції держав-членів, зараз ЄС, а раніше – Співтовариство стало створювати свою власну організаційну систему.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішення поставлених завдань у науковій розвідці передбачає аналіз праць учених, хто безпосередньо чи опосередковано досліджував залежності публічного управління та адміністрування в Україні від міжнародного досвіду, зокрема від досвіду Європейського Союзу. Посилання на їхні праці будуть подані у тексті статті з обґрунтуванням основ, що стали теоретико-методологічним підґрунтям цього презентованого дослідження.

У цьому контексті **мета статті** полягає у дослідженні перспектив реформи публічного управління у контексті сучасних демократичних трансформацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальна модель регулювання адміністративного процесу в ЄС не була розроблена. З іншого боку, засоби і методи контролю за державними рішеннями сильно розрізняються в країнах-учасниках ЄС. В основному виокремлюють чотири європейські моделі: звичайні суди англосаксонського типу; система спеціальних адміністративних органів французького типу; німецько-австрійські незалежні адміністративні суди; змішана система країн Середземномор'я. У разі функціонування окремих судів поділ компетенцій існує тільки на рівні нижчих судів, в той час як на вершині судової системи знаходиться єдина установа. В інших країнах на найвищому рівні незалежний адміністративний суд. Сьогодні в Україні ще не сформована модель публічного управління, немає філософії соціального зростання, саморозвитку і саморуху українського соціуму. Хоча відсутність в країні раціонально обраної стратегії не означає, що вона взагалі не розвивається, проте процес еволюції який склався в контексті нових соціально-політичних реалій носить довільний і стохастичний характер. А модель, що наслідують, за відсутності власної, українська еліта і суспільство, є запозиченою.

Реформа публічного управління в Україні наполегливо просувається в межах неоліберальної парадигми, обумовленої принципами так званого «Вашингтонського консенсусу» [2]. Як наслідок Україна була змушена прийняти вимоги «Вашингтонського консенсусу», а процеси трансформації та модернізації пішли під керівництвом США і опікою Міжнародного Валютного Фонду по «латиноамериканському» сценарію. Багато внутрішніх суперечливих трансформаційних процесів, властиві українській економіці, природно обумовлені «матрицями реформ», які рекомендовані світовими фінансовими організаціями та є ідентичними латиноамериканським.

Латиноамериканська модель суспільної трансформації має ряд базових ознак: вузький внутрішній ринок і переважно експортну орієнтацію економіки, її висока зовнішньоборгова залежність, глибока стратифікація населення, фактична відсутність середнього класу, панівні позиції кланово-олігархічного капіталу, зрощення публічної влади та капіталу, залежність бізнесу від чиновництва тощо, що ускладнює процес реформування публічного управління.

Виклик, що стоїть перед українськими політиками і суспільством, полягає в тому, щоб на основі багатьох уроків, отриманих в останні десятиліття, створити програми публічного управління публічного управління та суспільного розвитку, які містять здійснення мети і визначають засоби і ресурси її досягнення. Ми віддаємо перевагу західноєвропейській, точніше, «рейнській» моделі розвитку, яка органічно включає три компоненти – реальну демократичну трансформацію (підзвітність, відкритість, ефективність), соціально орієнтовану ринкову економіку, громадянське суспільство. У «західній моделі», як еталон здійснюваних перетворень, викристалізовується найбільш раціональне зерно – європейські цінності Макса Вебера і Людвіга Ерхарда, на основі яких сформувалися головні і найбільш привабливі риси західноєвропейського суспільства. Ця модель побудована на принципах гармонізації глобальних і національних інтересів, збереження в інтеграційному процесі національної ідентичності та різноманіття культур. Утім, для української держави, яка лише почала утверджувати власний суверенітет і незалежність, важливо розглядати євроінтеграцію як основу національної самоідентифікації та безпеки, підвищення дієздатності національної держави.

Стан справ в управлінському, соціальному та політичному житті країни складний, але не безнадійний. Сьогодні вкрай важливо без зайвих емоцій розібратися в перспективах української модернізації, основними компонентами якої є проблеми децентралізації влади, становлення ефективного демократичного місцевого самоврядування та національного громадянського суспільства. По суті справи, в умовах сучасного українського політичного «романтизму» глибоких теоретичних розробок щодо проблем децентралізації влади і становлення місцевого самоврядування не проводилося. Разом з тим, самоврядування як найбільш близький до людини інститут публічного управління є важливим елементом демократії, фактором розвитку громадянського суспільства і необхідним етапом у розбудові правової держави.

Ідея місцевого самоврядування спочатку полягала і полягає на даний час в принциповому розподілі функцій між центральною і місцевою владою. Місцеве самоврядування за своєю суттю – ідеал, якого практично немає ніде в світі. Мова йде лише про реально можливе та доцільне «місцеве публічне управління». В ідеалі місцеве самоврядування являє собою не що інше, як самоорганізацію самих жителів, які вирішують першорядні питання життєдіяльності і життєзабезпечення на конкретній території [1]. Саме в цьому контексті місцеве самоврядування – безперечно головний сегмент громадянського суспільства, який представляє собою форму управління місцевим (територіальним) суспільством громадян (локальної) господарської, політичної, соціальної та іншою діяльністю з певною господарською, політичною та іншою автономією. Виходячи з конституційної норми, місцеве самоврядування є об'єктивним явищем життя суспільства, однією з форм його самоорганізації, обов'язковим елементом загальної системи публічного управління країною, інститутом громадянського суспільства. Найважливішим місцем та способом самоорганізації соціуму де місцеве самоврядування реалізує свій місцевий (локальний) соціальний інтерес є конкретна територія.

Публічна система соціального управління, як відомо, формується із державного управління та місцевого самоврядування, механізми відносин яких розглядаються за спрямованістю дії – «зверху вниз» і навпаки. В сучасних умовах, коли ступінь розвитку держави з усією очевидністю демонструє дедалі більшу експансію управлінської діяльності в різних областях життєдіяльності людей, на ринку політичної науки з'явився сегмент «політичне управління». Його розуміють, перш за все, як співучасть громадян в процесі вироблення і реалізації владно-управлінських рішень, політичних курсів, в відборі самих управлінців на основі прямої або опосередкованої участі в процесах управління громадян, соціальних, етноконфесійних, територіальних груп, спільнот та інших організацій, включаючи здійснення контролю над діяльністю владних структур [6, р. 795–800]. Відтак, загалом, ідея самоврядування вимагає рівного доступу до влади, розвитку автономних асоціацій і навичок самоорганізації громадян, що є ефективним засобом проти посилення державної влади, виховує в людях звичку спиратися на власні сили і об'єднуватися в асоціації, прискорює процес навчання громадян навичкам представницького правління і конституціоналізму, структурує здорове громадянське суспільство.

Світова практика відобразила, що реформи, пов'язані з оптимальною децентралізацією публічного управління і демократизацією суспільства, вимагають суворого і всебічного обліку таких чинників, як особливості соціально-класової структури, стан громадянського суспільства, рівень економічного розвитку країни, політичної культури і легітимність влади. Перелік цих факторів дозволяє уникнути в процесі демократизації суспільства і децентралізації влади появи, так званих формальних демократій, підвищити рівень політичної безпеки країни, соціуму і людини.

На даний час політична безпека українського соціуму і держави стала повністю залежати від якості влади (управління), її ефективності та рівня довіри в суспільстві. У зв'язку з цим сучасна філософія української влади й управління полягає у створенні анатомії дієздатної та соціально-відповідальної держави, в створенні факторів, що забезпечують саморозвиток суспільства. Саме в такому контексті необхідно чітко прописати справедливий розподіл повноважень між центральною і місцевою владою, створення умов для життєздатної системи демократичного місцевого самоврядування. У центр реформи місцевого самоврядування необхідно поставити людину яка вільно розвивається, активність та ініціативу людей, об'єднаних в автономні соціальні організації. «Народ є джерелом влади в суспільстві, – писав А. де Токвіль, – однак більш безпосередньо, ніж у громаді, він ніде не здійснює свою владу» [4].

Основою демократичного ладу є людина, яка здатна розкрити його потенціал, для якого демократія є природним середовищем задоволення особистих та суспільних інтересів [5, с. 96–106]. Саме при демократії розквітає громадянське суспільство – сфера самовиявлення вільних індивідів і їх добровільно сформованих асоціацій, для якої властивий горизонтальні, не санкціоновані державою зв'язки між громадянами, які мають справді колективний характер. Сучасна демократія вимагає від особи не лише політичної активності, а й усвідомлення нею власної ролі і значення в житті суспільства, а також дії відповідно до власних переконань і цінностей.

В Україні вже тривалий час відбуваються суперечливі та складні трансформаційні процеси в економіці, політиці та сфері національної самосвідомості. В процесі демократизації наша країна пододала певний відрізок шляху і знаходиться на етапі становлення політичних інститутів демократії. Проте конституційне закріплення основних інститутів і принци-

пів демократії – лише один з кроків на шляху демократизації. Україні вкрай необхідна консолідація демократії, тобто становлення і відтворення демократичної політичної практики, моделей і зразків поведінки, характерних для демократичної політичної культури, подальше формування та удосконалення різноманітних демократичних структур, звикання людей до життя в умовах демократії.

Важливими етапами на шляху українського суспільства до демократичної консолідації є виховання толерантності, поваги до прав людини, вміння долати стереотипи, йти на компроміс. Необхідно, щоб громадяни знали свої права і обов'язки, були впевнені, що можуть впливати на зміни в суспільстві, дотримувалися закону, мислили критично і незалежно.

У відносинах «державна – суспільство» панівну роль приписують громадянському суспільству в управлінні державою на ґрунті високої активності громадських організацій у питаннях контролю за виконанням вже прийнятих управлінських рішень, а також тих, які планують прийняти. При цьому стратегічну лінію функціонування і розвитку держави обов'язково узгоджують з громадянським суспільством, яке в змозі зрозуміти і визначитися щодо її правильності. Своєю чергою, у відносинах «державна – особистість», при появі нової парадигми публічного управління, відразу ж визначають тип держави як соціогуманітарний, що кваліфікує особистість, як вище надбання держави. Безумовно, відносини «влада – власність» припускають ринкову форму взаємодії і найсуворіше дотримання законодавства, яке прийняли обидві сторони. Взаємовідносини «державна – регіональна і територіальна громада», в кінцевому підсумку, зводяться до децентралізації не тільки прийняття управлінських рішень, а й розподілу всіх регіональних і територіальних ресурсів (фінансових, матеріальних, природних, людських і інших).

Загальнопроголошені цінності демократії і свободи особистості, безумовно, не можуть не впливати на парадигмальний розвиток публічного управління, істотно піднімаючи рівень характеристик його організаційної культури і змінюючи способи і методи впливу на об'єкт управління. Тепер суб'єкт управління робить ставку на інтелект особистості, її компетентність і творчий потенціал, а також на активну професійну та життєву позицію. При цьому, методи управління об'єктом базуються на партнерстві, толерантній взаємодії, відкритості та абсолютній достовірності використаної та наданої об'єкту управління інфор-

мації. Здається дивним, але навіть економічні показники розвитку суспільства обумовлюються переважно інформаційно-інтелектуальною діяльністю його громадян, здатних продукувати інновації. До всього вище сказаного слід додати наукові думки М. Кастельса про те, що «оскільки інформаціоналізм ґрунтується на технології знання і інформації, то інформаційний спосіб розвитку передбачає тісний зв'язок між культурою і виробничими силами, між духом і матерією. Звідси випливає, що ми повинні очікувати появи історично нових форм соціальної взаємодії, соціального контролю і соціальних змін» [8, р. 40]. З ним погоджується відомий український вчений у області державного управління В. Мартиненко і вважає, що «Суб'єкт-об'єктні відносини між державою і суспільством важко назвати взаємодією. Це, швидше за все, односторонній силовий вплив суб'єкта на об'єкт. Зворотного зв'язку в такій системі практично немає, а якщо і є, то він має такий же силовий характер, як і прямий вплив суб'єкта (держави) на об'єкт (суспільство). Силовий характер прямих і зворотних зв'язків між державою і суспільством робить їх «взаємодію» односторонньою, суперечливою і конфліктною. Історична тенденція такої «взаємодії» між державою і суспільством така, що в умовах демократизації держави і суспільства в цілому держава буде змушена все більше і більше своїх функцій передавати суспільству, яке в міру їх реалізації поступово втрачає статус об'єкта державного управління, і все більше і більше набуває ознак суб'єкта, а це свідчить про формування системи суб'єкт-суб'єктної взаємодії між державою та суспільством» [3, с. 107].

Значущість публічного управління в українській перспективі буде визначатися не стільки масштабами виробництва, скільки мобільністю, інформованістю, технологізацією, інноваційністю, раціоналізмом, прагматизмом, ефективністю, толерантністю, відкритістю та патріотизмом. Усіх цих показників можна буде досягнути лише шляхом розвитку культурологічної складової парадигми

публічного управління. При цьому маєтися на увазі впровадження у сфері публічного управління інформаціалізованої організаційної культури з інтенціями в бік глобалізації та інтеграції, а також додатковими ознаками знань і інформації, зумовленими глобалізацією і інтеграцією. Щоб отримати очікуваний ефект від цього впровадження, необхідно використовувати комплексний і системний підходи, які дозволять інтегрувати підсистему інформаціалізованої організаційної культури в загальну систему публічного управління.

Висновки дослідження. Що стосується дослідників публічного управління, то перед ними стоїть серйозне завдання об'єднати зусилля для розробки теоретичних і практичних основ інформаціалізованої організаційної культури шляхом використання наявних результатів і досвіду прогресивних країн світу. При цьому, рушійною силою і джерелом творчої енергії дослідників повинна бути впевненість в тому, що впровадження інформаціалізованої організаційної культури в сферу публічного управління дозволить нашій країні, шляхом культурного діалогу з іншими країнами, досягти настільки необхідної гнучкості й толерантності, життєво важливої державної ідентичності і суверенітету, а також зміцнити демократичні засади взаємовідносин між такими важливими тандемами, як: держава – суспільство; держава – особистість; влада – власність; держава – територіальні громади; держава – інформація. Відтак, процес демократичних трансформацій та реформа публічного управління в українських реаліях буде детермінований не стільки масштабами виробництва, скільки відкритістю, підзвітністю, мобільністю, інформованістю, технологізацією, інноваційністю, раціоналізмом, прагматизмом, ефективністю, толерантністю, відкритістю та патріотизмом. А наявність таких рис у суспільстві сприятиме тому, що держава поступово передає йому більшу частину своїх функцій, забезпечивши таким чином, взаємодію між ними «на рівних».

Література:

1. Європейська Хартія місцевого самоуправління і її значення. *Поліс*. 1998. № 4. С. 170–171.
2. Кораблін С. О. Вашингтонський консенсус: тоді та тепер / С. О. Кораблін. *Економіка України*. 2017. № 11. С. 17–32.
3. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : монографія. Харків : Магістр, 2003. 220 с.
4. Токвіль Алексіс де. Про демократію в Америці. Київ, 1999. 590 с.
5. Федоренко В. Л. Конституція України як основа демократичного устрою. *Новий шлях до права* : колективна монографія; керівник авт. кол. А. О. Селіванов. Київ : Логос, 2021. С. 96–106.
6. Biermann F., Hickmann T., Sénit CA. *et al.* Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability*. 2022. Vol. 5. P. 795–800. <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00909-5>

7. Borchardt K. European Commission, Directorate-General for Communication. *The ABC of EU law*. Publications Office, 2018. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/953190>
8. Castells Manuel. *End of Millennium (The Information Age: Economy, Society and Culture)*. Vol. III. Wiley-Blackwell, 2000. 448 p.
9. Czuczai J. *Public Administration and European Integration*. Budapest : Osiris Press, 1999. 459 p.
10. Torma András, Ritó Evelin. About the European Administrative Space – from a Hungarian Perspective. *Przegląd Europejski*. 2021. No 3. P. 113–127.

References:

1. Yevropeiska Khartiia mistsevoho samoupravlinnia i yii znachennia [The European Charter of Local Self-Government and its meaning]. *Polis*, 1998, № 4, pp. 170–171 [in Ukraine].
2. Korablin, S.O. (2017). Vashynhtonskyi konsensus: todi ta teper [The Washington Consensus: Then and Now]. *Economy of Ukraine*, 11, 17-32 [in Ukraine].
3. Martynenko, V.M. (2003). Derzhavne upravlinnia: shliakh do novoi paradyhmy (teoriia ta metodolohiia) [Public administration: the way to a new paradigm (theory and methodology)]. Xarkiv : Magistr. [in Ukraine].
4. Tokvil Aleksis de (1999). Pro demokratiiu v Amerytsi [About democracy in America]. Kyiv. [in Ukraine].
5. Fedorenko V. L. (2021). Konstytutsiia Ukrainy yak osnova demokratychnoho ustroiu. Novyi shliakh do prava: kolektyvna monohrafiia [The Constitution of Ukraine as the basis of a democratic system. A new path to law: a collective monograph]. Kyiv : Logos. [in Ukraine].
6. Biermann F., Hickmann T., Sénit C.A. *et al.* (2022). Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability*, 5, 795–800. <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00909-5>
7. Borchardt K. (2018). European Commission, Directorate-General for Communication. *The ABC of EU law*. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2775/953190>
8. Castells Manuel (2000). *End of Millennium (The Information Age: Economy, Society and Culture)*. III. Wiley-Blackwell.
9. Czuczai J. (1999). *Public Administration and European Integration*. Budapest : Osiris Press.
10. Torma András, Ritó Evelin. (2021). About the European Administrative Space – from a Hungarian Perspective. *Przegląd Europejski*, 3, 113–127.