

# ДЕЯКІ ФАКТОРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Державно-управлінські студії № 6, 2019

УДК 35.071.2

**О. В. РАДЧЕНКО,**

*Доктор наук державного управління, професор, заслужений працівник освіти України, головний науковий співробітник науково-дослідного відділу Національної академії державної прикордонної служби України ім. Богдана Хмельницького*

## ДЕЯКІ ФАКТОРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

**O. RADCHENKO,**

*Doctor of Science of Public Administration, Professor, Honored Worker of Education of Ukraine, Chief Researcher of the Research Department of the National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine them. Bohdan Khmelnytsky*

### SOME FACTORS FOR EFFECTIVE PUBLIC GOVERNANCE

**Анотація.** Доведено необхідність збалансованості повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Розглянуто деякі фактори забезпечення ефективності публічного управління, серед яких узгодженість компетенцій відповідних органів та запровадження інституту префекта.

**Abstract.** The necessity of balancing the powers of local self-government bodies and executive bodies has been proved. Some factors of ensuring the efficiency of public administration are considered, in particular the consistency of the competence of the relevant bodies and the introduction of a prefect institution.

**Ключові слова:** децентралізація, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, реформування державного управління, інститут префекта, суб'єкти публічної влади.

**Key words:** decentralization, local self-government bodies, executive bodies, management reform, institution of prefect, subjects of public power.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Трансформація державного управління в напрямку децентралізації влади з метою створення ефективної структури публічної адміністрації, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова дієвої системи територіальної організації влади в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Під час дослідження вказаної проблеми були використані напрацювання і доробки зарубіжних та вітчизняних

вчених Д.Белл, Є.Тоффлер, Ю.Бойко, М.Бурак, П. Ворона, М.Ославський, В.Шаповал, О.Марцеляк, С.Байрак та інших. Однак питання узгодженості повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в процесі становлення публічного управління в умовах децентралізації вказують на можливість їх подальшого висвітлення в сучасних наукових напрацюваннях.

**Виокремлення не вирішених частин проблеми.** З урахуванням необхідності децентралізації державної влади, розвитку демократичних засад громадянського суспільства питання пошуку механізмів ефективного управління регіонами України потребують поглибленого вивчення. Розгляд системного спрямування трансформації компетенцій органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в контексті підвищення ефективності публічного управління може бути предметом подальших розвідок.

**Мета статті.** Довести, що узгодженість повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування є засобом забезпечення як їх успішної діяльності, так і ефективності публічного управління загалом. Досягнення найбільшого ефекту є можливим за умови впорядкування правових статусів і відповідних компетенцій суб'єктів системи публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Трактують феномена трансформації найбільш вдало надав Є.Тоффлер, який акцентував увагу на тому, що трансформації – це такі перетворення, події, радикальні зміни, які виходять за межі наявної системи, не є продовженням розвитку в усталеному напрямку, можливо, заперечують попередній досвід [1]. Д.Белл, навпаки розглядає трансформацію як вироблену через формування програм, проектів, технологій міру необхідних змін, в рамках яких триває відбір найбільш вагомого і перспективного [2].

Вітчизняні вчені визначають трансформацію як загальну форму розвитку систем, що пов'язана з еволюційними та революційними змінами, постійними переходами систем із стійкого в нестійкий стан і навпаки [3].

Таким чином трансформація повноважень та компетенцій органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в площині публічного управління має системне спрямування, є складовою частиною перетворень суспільства шляхом децентралізації влади, перебудови державного управління, місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розвитку громадянського суспільства. Сам процес становлення публічного управління в Україні також є підсистемою суспільної трансформації. Проблема узгодженості управлінських дій різних суб'єктів набуває загального значення. Внаслідок своєї системності баланс управлінських дій органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади є детермінованим загальносистемними, цивілізаційними, технологічними, економічними, державно-політичними, соціокультурними та історичними факторами.

Узгодженість управлінських дій таких суб'єктів, як держава, місцеве самоврядування, інститути громадянського суспільства щодо забезпечення процесів суспільного розвитку закладає концептуальну основу самого публічного управління.

Дефініція поняття “публічного управління” в науковому обігу є дещо неоднозначною та дискусійною. Наші погляди щодо понятійного визначення цього феномена є наступними:

- публічне управління (в широкому розумінні) – це управління суспільством з метою його збереження та розвитку;
- публічне управління – це діяльність інституцій публічної влади з урядування й адміністрування;
- публічне управління – це етап еволюції державного управління (а не його знищення) внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства.

М.Міненко зазначає, що на практиці публічне управління враховує діяльність, яка забезпечує функціонування всієї системи органів державної влади і органів місцевого самоврядування поряд із залученням зацікавлених сторін до реалізації державної політики. Наразі змістилися акценти з виконання роботи інституціями згідно з чіткими правилами на роботу з надання якісних публічних послуг. Він зазначає, що відбулася трансформація державного управління в публічне адміністрування, а з часом і у публічне управління [4].

За визначенням О.Оболенського, публічне управління – це передусім управління людьми, народом. Населення країни є складовою частиною суб’єктів системи публічного управління. На даний час громадянське суспільство, публічна сфера та інші складові нашої політичної системи ще неповністю сформувалися, саме тому тільки публічна політика є представником загальних інтересів всього населення. Адекватність публічної та державної політик поряд із співпадінням цілей суспільства і держави унеможливають їх істотний поділ [5].

Публічне управління як управління суспільством має ґрунтуватися на цінностях розвитку громадянського суспільства, забезпечуючи якомога ширшу участь громадян в управлінні своєю державою. Саме через систему публічного управління формується солідарність між суспільством країни і державою як системою відносин.

Низка науковців, серед яких О.Босак, М.Міненко, Ю.Сурмін, вважають публічне адміністрування перехідним етапом до публічного управління та стверджують, що у державному секторі модель публічного адміністрування трансформувалась у модель публічного управління. Ми маємо деякі застереження щодо цієї тези, звертаючи увагу на той факт, що в нашому розумінні сутність поняття “адміністрування” загалом зводиться до терміну “розпорядництво”(умовна назва розпорядливих, командних методів управління, заснованих на наказах та розпорядженнях керівників та/або розпорядників), причому в усталених та обмежених рамках.

До речі, вживаючи термін “публічний”, мається на увазі суспільний, народний. Публічне управління є складним та розгалуженим утворенням, основою якого є тісний взаємозв’язок політики і права, управління і влади, всієї політичної системи та суспільства, а також взаємодії суспільства з різними елементами соціальної системи. Взагалі публічне управління в класичному

варіанті – це вплив суб'єкта, володіючого публічною владою, на об'єкт – суспільство.

Громадянське суспільство, недержавні організації та органи державного управління виступають в якості як суб'єкта, так і об'єкта публічного управління. Ми вважаємо, що органи виконавчої влади всіх рівнів є опосередкованою управлінською ланкою серед суб'єктів публічного управління. Безпосередньою управлінською ланкою суб'єктів публічного управління, на нашу думку, є органи публічного управління: інституції, обрані шляхом прямих виборів та їх виконавчі структури, посадові та службові особи, обрані шляхом прямих виборів.

На сьогодні наукова спільнота України вважає, що публічне управління охоплює ту діяльність, яка забезпечує функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування з широким залученням зацікавлених сторін до реалізації державної політики. Щодо трактування поняття “публічне управління” треба нагадати, що В.Даль пов'язує значення терміну “публічний” (як похідного) з терміном “публіка”, тобто суспільство, народ, люди і тлумачить його як організований для суспільства, такий, що належить всім [6, с.535].

Вітчизняна практика становлення системи публічного управління спрямована переважно на оптимізацію системи державного управління, вдосконалення управлінської діяльності та впорядкування управлінських функцій; розвиток е-урядування, диджиталізації, впровадження елементів участі громадськості в прийнятті рішень. Нова політика державного управління зосереджена на децентралізації та реформуванні публічного адміністрування, регіональної політики та місцевого самоврядування.

Наразі процес трансформації державного управління відбувається шляхом передачі певного кола повноважень, компетенцій, функцій та фінансових ресурсів органам місцевого самоврядування з метою його осучаснення та вдосконалення задля виконання завдань належного розвитку територій, що обумовить поширення публічного управління та сприятиме пошукам шляхів досягнення його ефективності.

До речі, ми не погоджуємося з широко розповсюдженим застосуванням терміну “реформа децентралізації”, принаймі в науковій літературі, і вважаємо, що в такому вигляді він не має права на існування, бо його зміст протирічить дійсності. В даному словосполученні базовим, основним є слово “децентралізація”. Вживаючи його, ми стверджуємо, що децентралізація як така, вже відбулася, а ми ще й реформуємо її, тобто докорінно змінюємо. На підставі цього пояснення вважаємо недоречним застосовувати термін “реформа децентралізації”; більш прийнятним було би використання виразу “реформа щодо або в напрямку децентралізації” [7].

Державна влада має наміри щодо часткового реформування вертикалі виконавчої влади, зокрема обласних державних адміністрацій, як органів президентського підпорядкування з метою заміни їх на інститути префекта, які, як передбачається, будуть здійснювати загальний нагляд за дотриманням законності діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Передбачається, що ця інституція буде в певній мірі відповідати еволюційному розвитку системи державного управління та в кінцевому результаті сприятиме ефективності дії публічного управління та адміністрування. Отже, діяльність органів державного управління зазнає певних видозмін на догоду задоволенню інтересів як держави, так і прогресивного громадянського суспільства шляхом забезпечення тісного зв'язку та взаємодії між ними [7].

В цьому ключі стає зрозумілою необхідність в умовах становлення в Україні публічного управління забезпечення скоординованого управлінського впливу на розвиток суспільних процесів шляхом не лише оптимального розподілу компетенцій та повноважень суб'єктів державної, самоврядної та громадської влад засобами їх централізації, децентралізації, делегування, але й узгодженості саме в реалізації компетенцій, оскільки вони є засобами успішного управління.

Основними недоліками сучасної моделі розподілу компетенцій М.Ославський вважає те, що “компетенція залишається належним чином не розмежованою, що уможливорює втручання одних органів у справи інших, сприяючи виникненню конфліктних ситуацій; самі повноваження сформульовані переважно не конкретно та не чітко” [8].

Саме тому слушними є пропозиції щодо прискорення законодавчого та нормативно-правового врегулювання питань місцевого самоврядування, зокрема внесення до Конституції України змін щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними.

Слід зазначити, що нова українська влада продовжує шукати дієві механізми щодо ефективного проведення децентралізації влади та реформування адміністративно-територіального устрою нашої держави.

В розширенні повноважень органів місцевого самоврядування та у запровадженні інституту префектів в Україні можливо скористатись позитивним досвідом європейських країн як одним із нових інноваційних механізмів. Префекти – це державні службовці високого рангу. Формально вони входять до структури МВС. На префекта здебільшого покладено виконання контролюючих функцій. Він втілює в життя урядову політику, здійснює нагляд за виконанням у департаменті нормативних актів центральної влади, для забезпечення порядку він має право приймати рішення щодо використання сил поліції.

В сучасній Україні система державного управління здійснюється за допомогою обласних та районних державних адміністрацій, які діють в межах своїх компетенцій за територіальним принципом. Саме завдяки такому адміністративно-територіальному поділу Президент України, Уряд, Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати свої функції у сфері державного управління на місцях.

Однак треба зазначити, що чинне законодавство України щодо взаємовідносин місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування є недосконалим, що виявляється в співпадінні владних повноважень та звісно призводить до певних непорозумінь і виникнення конфліктних ситуацій. На важливості запровадження префектур наголошує

науковець Ворона П.В. Їх запровадження він вважає необхідною умовою реформи місцевого самоврядування в Україні та умовою збереження унітарності країни. Слід відзначити, що найбільш важливою та актуальною залишається проблема вдалої координації діяльності органів влади, що спрямована на поліпшення якості формування та реалізації державної політики у регіоні.

З огляду на теперішні вимоги громадянського суспільства центральна влада не завжди здатна адекватно опрацьовувати великі обсяги інформації і швидко реагувати на будь-яку зміну ситуації.

Першим кроком до децентралізації влади вважається прийняття відповідних змін до Конституції України. Вони стануть конституційним підґрунтям всіх наступних заходів. Другий крок – прийняття Верховною Радою України спеціального закону “Про префектів”, який дозволить оперативно контролювати законність прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Третім кроком є реорганізація обласних та районних адміністрацій, які не сприяють участі громади в управлінні державою та створення дієвого виконавчого органу, що буде контролюватись територіальною громадою через обрані ради відповідного рівня.

**Висновки.** Запровадження в Україні інституту префекта дасть змогу відмежувати самодостатнє місцеве самоврядування від державного централізованого тиску. На законодавчому рівні воно розмежує повноваження і функції між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Завершення процесу децентралізації шляхом передачі повноважень на предмет фактичного управління територіальними громадами до обласних і районних рад робить їх відповідальними перед населенням цих місцевостей за рівень управління.

Встановлено, що узгодженість компетенцій органів влади та місцевого самоврядування є запорукою ефективності публічного управління загалом. Досягнення ефекту від таких дій є можливим за умови врегулювання правових статусів суб’єктів системи публічного управління.

#### *Список використаних джерел:*

1. Тоффлер Е. Третя хвиля/ пер. з англ.. А Євса; ред.. пер.Шовкун. Київ: Вид.дім “Всесвіт”,2000.475с.
2. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / пер. с англ. Москва: Academia,1999. 786с.
3. Маркович І. Б. Розкриття сутності поняття трансформації економічного простору в системі категорій розвитку національної економіки // Економіка розвитку.2014. №2. С.77-81
4. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасній моделі регулювання суспільства / М.А.Міненко // Державне управління: удосконалення та розвиток. Електр. фахове вид. [електронний ресурс] – URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/op=1@z=581>.
5. Оболенський О.Ю. Розвиток суспільства та публічне управління. Вісник НАДУ, №3. Київ, 2013. С.27-32

6. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / В.И.Даль. М.: Рус.яз.,1999. Т.3: П.1999.-С.535.

7. Сабурова Г.Б. „Основні напрями розвитку системи публічного управління в Україні ”/ Г. Б. Сабурова//Серія: Державне управління. Розділ: теорія та сторія публічного управління. Фаховий науковий журнал „Публічне управління і адміністрування в Україні”. ПУ „Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій”, м. Одеса. 2020. №20, с. С.51-56.

8. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Знання, 2008. 216 с.

9. Ворона П.В Запровадження префектур як необхідна умова реформи місцевого самоврядування / П. В. Ворона, М. І. Драгомирецька. // Державне будівництво. 2015. № 2. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN>.

#### *References:*

1. Toffler E. (2020) Tretya khvylya [The third wave]/ per. z anhl.. A Yevsa; red.. per.Shovkun. Kyiv: Vyd.dim “Vsesvit”, 2000.475s. [Ukraine]

2. . Bell D. (1999) Hryadushchee postyndustrialnoe obshchestvo [Future post-industrial society.]. Opyt sotsial'noho prohnozyrovanyya / per. s anhl. Moskva: Academia,1999. 786 s. [Russia].

3. Markovych I. B. (2014) Rozkryttya sutnosti ponyattya transformatsiyi ekonomichnoho prostoru v systemi katehoriy rozvytku natsional'noyi ekonomiky [Disclosure of the essence of the concept of transformation of economic space in the system of the category of development of the national economy]// Ekonomika rozvytku.2014. №2. S.77-81. [Ukraine]

4. Mینenko M. A. Transformatsiya systemy derzhavnoho upravlinnya v suchasniy modeli rehulyuvannya suspilstva [Transformation of public administration systems in modern models of society regulation] / M.A.Mینenko // Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok. Elektr. fakhove vyd. [elektronnyy resurs] – URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/op=1@z=581>. [Ukraine]

5. Obolenskyy O.Yu. (2013) Rozvytok suspilstva ta publichne upravlinnya [Society development and public administration]. Visnyk NADU, №3. Kyiv, 2013. S.27-32 [Ukraine]

6. Dal V.Y. (1999) Tolkovyy slovar zhyvoho velykorusskoho yazyka [Explanatory dictionary of the living Great Russian language]: v 4 t. / V.Y.Dal. M.: Rus.yaz.,1999. T.Z: P.1999.-S.535. [Ukraine]

7. Oslavskyu M. I. (2008) Vykonavcha vlada v Ukrayini: orhanizatsiyno-pravovi zasady [Executive power in Ukraine: organizational and legal principles]. Kyiv: Znannya, 2008. 216 s. [Ukraine]

8. Vorona P.V. (2015) Zaprovadzhennya prefektur yak neobkhidna umova reformy mistsevoho samovryaduvannya [Introduction of the prefecture as a necessary condition for reforming local self-government] / P. V. Vorona, M. I. Drahomyrets'ka. // Derzhavne budivnytstvo. 2015. № 2. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN>. [Ukraine].