

УДК 351:796.011  
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.2>

**О. П. Гентош**

асистент кафедри права  
Львівського національного університету  
ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

*Формування та реалізація державної політики публічного управління дає змогу знайти оптимальне рішення проблем, що стоять перед сучасним українським суспільством. Процеси демократизації владних відносин вимагають перейти від декларацій про доцільність до залучення громадян до реальних законодавчих процесів, визначення моделей такого голосування. Враховуючи, що основою демократичної системи є верховенство права, особливістю формування та реалізації державної політики публічного управління в Україні стає її правове регулювання. Хоча законодавство, яке регулює відносини у цій сфері, має відповідні недоліки, поступово робляться кроки для забезпечення публічності державної влади, що сприяє процесу демократизації владних відносин.*

*Процес формування та реалізації державної політики публічного управління є детермінованим за умовами соціально-економічного життя в демократичних суспільствах; він безпосередньо залежить від характеру і ступеня стабільної поведінки широкого кола громадян, де суб'єктність окремих осіб проявляється переважно у формі залучення їх до участі у громадянських процесах. Ці особливості зумовлені складністю процесу падіння авторитарно-бюрократичної системи та несистемними спробами зміцнення нової моделі соціального розвитку важливої ролі громадянського суспільства та гарантування прав громадян.*

*Фрагментація формування та реалізації державної політики публічного управління чітко проявляється у недосконалому її комунікативній функції. Криза переходу і сприйняття соціальних процесів, зумовлена руйнуванням звичного способу життя, призводить до розколу масової свідомості, свідомості українського суспільства. Усвідомлення потреб та інтересів стає важливим мотивом діяльності, що виражається як у діях у суспільній сфері, так і в індивідуалізованих та інституційних формах. Наявність стратегічних орієнтирів суспільства загалом та істотні відмінності у поглядах громадян призводять до усвідомлення громадянства, а також турботи про власний соціальний захист.*

*Беручи до уваги розвиток демократичних норм, правил, процедур як основи, говоримо про можливість створення нового типу формування та реалізації політики державного управління в українському суспільстві. Процес становлення й адаптації легітимних демократичних інститутів, норм і процедур здатний консолідувати демократію. Державі бракує сучасних знань і досвіду управлінської діяльності, здатності виражати власні інтереси та досягати через систему своєї мети, вимагати дотримання прав і свобод із боку держави. Розуміння природи влади і публічного управління, їх принципів, норм і законів, які ґрунтуються на організації суспільства, є усвідомленням їхніх цінностей, норм і моделей поведінки.*

*Організаційно-правові чинники формування та реалізації державної політики публічного управління – це зміна нормативної бази формування недержавної власності, трансформація суспільного поділу праці, процес становлення сучасної соціально-класової структури, що проявляється у значній соціальній поляризації суспільства. Враховуючи, що публічне управління розуміється як цілеспрямований організаційний і регуляторний вплив держави на розвиток соціальних процесів, до найбільш необхідних завдань*

державного управління має належати конструктивна співпраця інститутів державних і публічних установ, у вивченні проблем публічного управління важливе місце займає питання про сутність показників і критерії ефективності.

**Ключові слова:** публічне управління, органи влади, формування нормативної бази, законодавство, правові засади, організаційні підходи, державна політика.

**Постановка проблеми.** Процес формування та реалізації державної політики публічного управління детермінований умовами соціально-економічного життя. У демократичних суспільствах він безпосередньо залежить від характеру та ступеня стабільної поведінки широких верств громадян, де суб'єктність особистостей проявляється переважно у формі залучення їх до участі у публічності процесів. Ці риси зумовлені складністю процесу падіння авторитарно-бюрократичної системи та несистемними спробами укріпити нову модель суспільного розвитку, важливими характеристиками якої мають стати пріоритетна роль громадянського суспільства та гарантія прав громадян.

У перехідному суспільстві процес формування державної політики публічного управління спрямований на поетапну заміну автономії державних структур, що є основним джерелом побудови демократичного суспільства [7]. Усвідомлення потреб та інтересів громадянського суспільства стає важливим мотивом діяльності, що виражається у суспільній сфері як у персоналізованих, так і в інституційних формах. Наявність стратегічних орієнтирів суспільства загалом і значна різниця у поглядах громадян приводить до усвідомлення такого поняття, як громадянство.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Процес формування державної політики публічного управління вимагає приділити особливу увагу законодавчій базі, котра регулює відносини між владою та суспільством, робить їх легітимними та дієвими. З огляду на останні події в суспільстві є зрозумілим, що законодавча база України є далеко не досконалою, вимагає переосмислення, вдосконалення, але водночас вона є запорукою демократизації владних відносин та основою для розвитку й функціонування демократичної держави [3]. Отже, органи державної влади мають підтримувати розвиток організацій громадянського суспільства

з метою публічності та реалізації прав громадян.

Формування та реалізація державної політики публічного управління дає можливість знаходити оптимальні рішення тих проблем, які стоять перед сучасним українським суспільством. Процеси демократизації владних відносин вимагають перейти від декларацій стосовно актуальності залучення громадян до реальних процесів законотворення, а також до визначення моделей такого волевиявлення [11]. Зважаючи на те, що основою демократичної системи є верховенство закону, особливістю формування та реалізації державної політики публічного управління в Україні стає її правове регулювання. Хоча законодавство, котре регулює відносини у цій сфері, має відповідні недоліки, все ж таки поступово здійснюються кроки для забезпечення публічності державної влади, що сприяє процесу демократизації владних відносин.

**Мета статті** – обґрунтувати організаційно-правові засади формування та реалізації державної політики публічного управління в Україні.

Для цього слід вирішити такі завдання:

1. Дослідити процеси формування та реалізації державної політики публічного управління як основного джерела побудови демократичного суспільства.

2. Проаналізувати особливості публічного управління щодо забезпечення законодавчою базою в частині легітимізацій суспільно-владних відносин.

3. Встановити важливість активної участі органів державної влади у розвитку громадянського суспільства з метою публічності реалізації прав громадян.

4. З'ясувати необхідність удосконалення законодавчої бази щодо розвитку й функціонування системи публічного управління в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Процес демократизації владних відносин залежить також від рівня сформованості інститутів громадянського суспільства та від

скоординованої діяльності усіх державних органів. Для утвердження демократичних досягнень і бази їх подальшого розвитку в Україні є потреба оновленої законодавчої бази. Однак процес формування законодавчої системи України характеризувався безперервними суперечностями між суб'єктами політичної системи, періодично виникаючими конфліктами.

Фрагментарність формування та реалізації державної політики публічного управління виразно проявляється у недосконалості її комунікативної функції [4]. Криза перехідного періоду і сприйняття соціальних процесів, зумовлених знищенням звичного способу життя, призводить до розколу масової свідомості. Беручи за основу вироблення демократичних норм, правил, процедур, вирішується можливість формування нового типу формування та реалізації державної політики публічного управління в українському суспільстві. Процес встановлення та трансформації легітимних демократичних інститутів, норм, процедур має властивість консолідації демократії [1].

Такий процес тісно пов'язаний із формуванням моделей функціонування державної влади, що відбувається за впорядкування основ демократичної системи, засвоєння демократичних процедур і норм більшістю людей, максимально широке його представництва та участі, зі збереженням влади закону та конкуренції. Процес легітимізації демократичної системи, формування певного типу формування державної політики публічного управління в Україні безпосередньо залежить від процесів становлення громадянського суспільства.

Саме через інститути громадянського суспільства об'єднання, соціальні спільності включаються у співпрацю з державою, відтворюють принципи цієї співпраці. Розуміння природи влади та публічного управління, їх принципів, норм і законів, що ґрунтуються на організації суспільства, є усвідомленням своїх прав та обов'язків, притаманних суспільству цінностей, норм, взірців поведінки. Становлення в Україні інститутів публічного управління та наявність їх основної суперечності, котра полягає у невідповідності між демократичними

формами та їх реальним станом, призвела до того, що інституціональна модель суперечить фактичному стану. У державі не вистачає сучасних знань управлінської діяльності, вміння висловлювати власні інтереси та досягати своєї мети, вимагати дотримання прав і свобод із боку держави.

Організаційно-правовими чинниками формування та реалізації державної політики публічного управління є зміна нормативних основ, формування недержавних форм власності, перетворення суспільного поділу праці, процес становлення сучасної соціально-класової структури, що проявляється у значній соціальній поляризації суспільства. Беручи до уваги те, що публічне управління розуміється як цілеспрямований організаційний і регулюючий вплив держави на розвиток суспільних процесів, воно передбачає досягнення певної ефективності [15]. До найнеобхідніших завдань публічного управління належить забезпечення конструктивної взаємодії інститутів держави та публічних інституцій, у вивченні проблем ефективності публічного управління важливе місце займає питання сутності показників і критеріїв ефективності.

Правові засади формування та реалізації державної політики публічного управління передбачають: формування нормативно-правової бази, яка регламентує провадження дієвої державної політики; підвищення ефективності функціонування судової гілки влади; вдосконалення публічного управління державною політикою шляхом впровадження механізму контролю за виконанням законодавчих і нормативно-правових актів; поступове, системне вирівнювання дисбалансу значної соціально-економічної нерівності у суспільстві; розширення можливості демократичної участі громадян у правовому регулюванні держави; неухильне дотримання правових, економічних засад і гарантій для самореалізації особи в соціумі [9].

Організаційні засади формування та реалізації державної політики публічного управління передбачають: розробку та здійснення партнерських проектів щодо сприяння становленню громадян, надання їм відповідних послуг; застосування

соціальних технологій громадського контролю за діяльністю органів влади; зосередження матеріальних і фінансових ресурсів на потрібних ділянках і напрямках, враховуючи думку громадськості; підвищення ефективності функціонування інститутів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування усіх рівнів; громадську експертизу проектів законодавчих актів і програм розвитку регіонів [2].

Дослідження організаційно-правових засад публічного управління показало, що нормативно-правова база загалом відповідає міжнародним нормам і стандартам, але потребує доопрацювання. Розвиток моделей публічного управління передбачає не тільки покращення наявних, але й введення нових. Вплив органів державної влади на ефективність публічного управління залежить від демократизації владних відносин, тобто відмови від авторитарних чи тоталітарних форм владарювання на користь демократичних. Демократизація владних відносин передбачає погодження інтересів усіх суб'єктів суспільства з владою, її структурами, що може гарантувати лише ефективний процес спілкування між ними.

Успішний розвиток демократії та її інститутів, процес демократизації владних відносин потребує не тільки легітимізації, але й широкої підтримки, стійкості яких досягається за умови засвоєння масовими верствами суспільства певних цінностей демократії, найважливішими з яких є довіра до самих інститутів демократії [5]. Рішення та дії органів публічного управління не мають порушувати, або зменшувати права та свободи громадян, завданням державної політики публічного управління щодо демократизації владних відносин стає докладне інформування громадян саме про такі правові засади.

Ефективне публічне управління гарантується діалоговою формою відносин між владою та суспільством, яка має здійснюватися на основі взаєморозуміння та поваги під час обговорення навіть найпроблемніших дискусійних питань і принципу рівноправності сторін. За допомогою активного інформаційного обміну між владою та суспільством феномен «публічної політики» дає можливість під-

вищувати ефективність публічного управління. Суб'єктами публічного управління є громадяни, засоби масової комунікації та публічні, тобто обрані народом, діячі, а модель консультативної взаємодії буде чинником співпраці публічного управління з громадянським суспільством [14].

Сутність цієї моделі полягає у залученні органами державної влади представників професійних співтовариств та авторитетних спеціалістів недержавного сектору для взаємних консультацій. Діяльність такої моделі співпраці здійснює позитивний вплив на процес досягнення взаєморозуміння та партнерських відносин між державною владою і громадянським суспільством тільки за умови, що така діяльність є відкритою та інформаційно прозорою для суспільства, а її результати об'єктивно публічно висвітлюються.

Цивілізована взаємодія суб'єктів відносин, котра може здійснюватися під час підготовки, прийняття та реалізації владних рішень, реалізації особистих і суспільних інтересів, виробництва, розподілу та використання суспільних ресурсів і благ, у вирішенні суспільно значимих соціальних проблем є сутнісною ознакою публічного управління. Результатами публічного управління є рішення за умови дотримання стандартів їх розробки, ухвалення та впровадження. Процес публічного управління може гарантувати таку щоденну демократію за умови чіткої ієрархічності та суспільної координації. Отже, демократія громадянської участі може стати тим принципом, котрий сприятиме демократизації владних відносин.

Демократію участі створює система організації суспільства, коли громадяни мають реальну можливість прямо, без посередництва обраних представників впливати на вироблення, прийняття та вирішення загально значущих соціальних питань [6]. Інтеграції суспільства на основі базових для нього норм і цінностей, соціалізації особистості, легітимізації владних відносин, мобілізації соціальної активності допомагає модель громадянської позиції, вона гарантує взаємодію громадянського суспільства та публічного управління. Посилення демократичних тенденцій виявляється у збільшенні

впливу на владні відносини суспільних рухів і неполітичних об'єднань, у становленні та розвитку громадянського суспільства.

Розробляючи стратегії розвитку держави та суспільства, гарантуючи їх виконання, органи державної влади та місцевого самоврядування базуються на засадах демократичного суспільства [13]. Влада має враховувати конкуренцію та боротьбу різних груп інтересів. Процес демократизації буває ускладнений значною частиною протиріч, такими як традиції авторитарного управління, відсутність навичок самоорганізації суспільства та єдності з приводу напрямків змін. Необхідною умовою демократизації владних стосунків є процес публічного управління, тобто діалогових і прозорих відносин, де аргументується думка відповідного суб'єкта. Втілення в життя принципів публічного управління вирішує основні завдання демократизації владних відносин: дає можливість створити ефективні інститути непрямой демократії, дозволяє створити систему ефективного управління, допомагає організації спільного діалогу.

Не дивлячись на політичну нестабільність, Україна повільно, але системно прогресує на шляху до становлення демократичної системи, заснованої на верховенстві закону, свободі та плюралізмі висловлення думок. Загалом демократичні процедури формування органів публічного управління створюють можливість масової участі особистостей у житті суспільства, стимулюючи зацікавленість людей у системі й активну участь у ній. Діяльність органів державної влади виступає, з одного боку, об'єктом дій громадян, а з іншого – суб'єктом регламентації цих дій, функціонування організацій, залучаючись до яких, індивід реалізує свої інтереси та мету, виконує свої функції в межах системи. Наявна організаційно-правова система, що регулює та санкціонує дії особистостей і груп, встановлюючи границі активності, впроваджуючи норми поведінки, міру застосування примусу до їх виконання [8].

Державні інституції уособлюють історично сформовану структуру, що організує та регулює суспільне життя, впоряд-

ковує суспільні відносини, забезпечуючи їм стійкість і стабільність, у цьому разі як видові поняття виступають організаційні та нормативні інститути. Організація такого суспільства, наявні соціальні норми визначають увесь процес становлення особистостей як суб'єктів діяльності. Ці інститути зумовлюють процес долучення до всієї системи соціальних відносин, залучення в інституціональну структуру суспільства, встановлюючи рольові функції.

Основним інститутом системи є держава, адже їй належить головна роль у встановленні правової системи суспільства, визначені правового статусу людини, наділення індивідів відповідними правами й обов'язками, допущення певної міри свободи дій [12]. Вони задають межі особистій і колективній діяльності, встановлюючи певні обов'язки, права та характер санкцій за порушення норм, а також заохочення за їх дотримання. Лояльність встановлених обов'язків, норм, ролей є основою інтеграції особистості та суспільства, характер такої взаємодії зумовлений зіставленням різноманітних інтересів індивідів і суспільства, особистості та інститутів такого суспільства.

На такий характер впливають низка сукупних факторів: спосіб, у який формуються органи влади, становище громадських організацій, правовий статус людини, встановлена законодавча система, зміст і співвідношення дозволеної та забороненої діяльності, порядок функціонування правоохоронних органів, рівень економічного розвитку суспільства, наявна соціальна структура та стабільність суспільства [10]. Складниками демократичного процесу в кожній країні є участь у прийнятті рішень громадян, котрі мають рівні можливості для виявлення своїх позицій стосовно кінцевого результату цих рішень – існування незалежних джерел інформації, що дає можливість кожному визначити й обґрунтувати свій вибір, який відповідає інтересам особи.

**Висновки і пропозиції.** Організаційно-правова система публічного управління перебуває у взаємодії з культурою демократичного суспільства, що підтримує та відтворює суспільний порядок.

Соціальні норми, включаючи і правові, наділяють особистість великими правами та свободами, що дає можливість реалізації своїх інтересів у різноманітних формах залучення. Правові норми запроваджують загальні межі діяльності груп та особистостей, їх обов'язки та права, а також встановлюють ситуації, коли застосовується примус. У демократичній системі обмежений діапазон свободи корелюється з широким діапазоном конституційно забезпечених прав громадянського суспільства.

Якісні зміни системних процесів публічного управління на шляху до демократизації, характерні для сучасних країн, мають безпосередній вплив на динаміку, її спрямованість і характер, зумовлюють отримання якісно нових рис державної політики. Очевидно, що малий ступінь довіри до владних структур говорить про суспільно-владну кризу, подолання котрої можливе лише за умови ефективних організаційно-правових заходів у публічному управлінні, яке не може бути обмеженим застарілими моделями, тому що обов'язково повинно передбачати новітню державну політику на сучасному рівні розвитку України.

#### Список використаної літератури:

1. Антошкіна Л.І. Формування політики соціального розвитку в умовах становлення ринкових відносин. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2005. № 12. С. 22–26.
2. Бойко-Бойчук О. Семантичний аналіз та визначення категорії «державне регулювання». *Вісник НАДУПУ*. 2007. № 3. С. 46–Босак О. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. 243 с.
3. Валевський О.Л., Ребкало В.А. Державне управління як інструмент впровадження реформ в Україні. *Аналітика і влада*. 2012. № 6. С. 139–144. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/avlad\\_2012\\_6\\_23.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/avlad_2012_6_23.pdf) (дата звернення: 23.04.2019).
4. Діденко Н. Управління, влада, держава: філософські аспекти взаємодії. *Донецьк: Донецьк. держ. ун-т упр.*, 2010. 128 с.
5. Кац О. Державне регулювання та контроль розвитку і функціонування соціально-економічних систем різних рівнів. *Управління проектами та розвиток виробництва*. 2012. № 3. С. 114–117.
6. Кондратюк Т. Становлення порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління. *Науковий вісник академії муніципального управління. Серія «Управління»*. 2010. № 3. С. 297–305.
7. Костюк І. Державне управління в Україні в період реалізації адміністративної реформи: основні поняття та категорії. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 1. С. 53–60. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums\\_2013\\_1\\_9.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2013_1_9.pdf) (дата звернення: 15.03.2019).
8. Кучабський О. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення : монографія. Львів : ЛрідунАду, 2010. 316 с.
9. Мамонов І. Публічне управління, державне управління, соціальна політика та місцеве самоврядування як складові соціального управління. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp\\_2012\\_2\\_4.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_4.pdf) (дата звернення: 23.04.2019).
10. Мартиненко В. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. С. 16–22.
11. Наконечний В. Державне управління: методологічні підходи. *Право та державне управління*. 2013. № 1. С. 150–153.
12. Нестерович В. Конституційно-правові засади здійснення безпосереднього впливу громадськості на нормопроектну діяльність Президента України. *Проблеми правознавства і правоохоронної діяльності*. 2011. № 1. С. 41–49.
13. Реформа публічної адміністрації в Україні / укл. : Н. Нижник, Л. Прокопенко. Київ : Наду, 2010. 48 с.
14. Шпак О. Державне управління в умовах модернізації: аналіз сучасних дослідницьких підходів. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 35. С. 86–94.

---

**Hentosh O. Organizational and legal principles and ways of formation and implementation of the state policy of open management in Ukraine**

*Formation and implementation of the state policy of public administration enables to find optimal solutions to problems facing modern Ukrainian society. Processes of democratization power relations require moving from declarations about relevance to engagement of citizens into real legislative processes, to determine the models of such voting. Considering that the basis of democratic system is the rule of law, the peculiarity of the formation and implementation of the public policy of public administration in Ukraine becomes its legal regulation. Although legislation that regulates relations in this area has relevant shortcomings, gradually steps are taken to ensure the publicity state power, which facilitates the process of democratization of power relations.*

*The process of forming and implementing the state policy of public administration is deterministic by conditions of socio-economic life, in democratic societies; it directly depends on the nature and extent of the stable behavior of wide range of citizens, where the subgency of individuals is manifested mainly in the form of attracting them to participate in publicity processes. These features are conditioned by the complexity of the process of falling authoritarian-bureaucratic system and non-systemic attempts to strengthen a new model of social development important role of the civil society and the guarantee of citizens rights.*

*The fragmentation of the formation and implementation of the state policy of public administration is clearly manifested in the imperfection of its communicative function. The crisis of transition and the perception of social processes caused by the destruction of the usual lifestyle lead to a split of mass consciousness, the consciousness of the Ukrainian society. The awareness of needs and interests becomes an important motive of activity, which is expressed both in the actions in the public sphere personalized and institutional forms. The presence of strategic landmarks of society in general and a significant difference in views citizens leads to awareness of citizenship as well as caring for their own social protection.*

*Taking into consideration the development of democratic norms, rules, procedures as a basis solve the possibility of forming a new type of formation and implementation public administration policy in Ukrainian society. The process of establishing and adapting legitimate democratic institutions, norms and procedures has the ability to consolidate democracy. The state lacks modern knowledge and experience of management activity, ability to express own interests and achieve through the system of its purpose, to demand observance of rights and freedoms from the side of the State. Understanding the nature of power and public administration, their principles, norms and laws that are based by the organization of society is a conscious of their rights of values, norms, and patterns of behavior.*

*Organizational and legal factors shaping and implementing the state policy of public administration is a change the normative basis formation of non-state ownership, transformation of the social division of labor, the process of becoming a modern socio-class structure, that manifests in significant social polarization of society. Taking into account that public administration is understood as a purposeful organizational and regulatory influence of the State on the development of social processes. To the most necessary tasks of public administration should belong constructive cooperation of the institutes of state and public institutions, in studying the problems of public administration an important place takes the question of the essence of indicators and performance criteria.*

**Key words:** *public administration, authorities, formation of the regulatory framework, legislation, legal foundations, organizational approaches, state policy.*