

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-74>

УДК 35.08:342.9(477)

СОЦІАЛЬНА ОРІЄНТАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВА ФОРМУЛЮВАННЯ КОНТЕНТУ СУЧАСНОГО УПРАВЛІННЯ

SOCIAL ORIENTATION OF THE PUBLIC SERVICE: INSTITUTIONALIZATION OF POWER AS A COMPONENT FORMULATION OF THE CONTENT OF MODERN MANAGEMENT

Яремко Ірина Ігорівна

кандидат економічних наук, доцент,
Національний університет «Львівська політехніка»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9772-6817>

Меленчук Ігор Ігорович

аспірант,
Національний університет «Львівська політехніка»
ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-0513-8023>

Yaremko Iryna, Melenchuk Ihor
Lviv Polytechnic National University

Стаття присвячена формулюванню загальних засад соціально-орієнтованої моделі державної системи управління в контексті інституалізації публічної влади. Обговорено основоположні засади процесів інституалізації публічної служби з аргументаціями можливостей забезпечення на їх основі управлінських рішень, спрямованих на урахування соціальних інтересів громадянського суспільства. З'ясовано, що на теперішній час у сфері публічного управління дедалі більшої практичної затребуваності набувають соціокультурні парадигми. Розкрито понятійно-категорійний апарат у сфері державного та публічного управління та проаналізовано зміст базисної основи інституалізації публічної влади. Виокремлено наявні в цій парадигмі компоненти соціальної орієнтації публічної служби у взаємозв'язку до соціальних очікувань громадянського суспільства. Обговорено дискусійні питання щодо змісту критеріїв соціальної орієнтації в системі публічної служби. Аргументовано етапність інституалізації публічної служби в процесах формулювання зального контенту, які можуть мати практичну цінність при побудові моделі державного управління і місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічна служба, інституалізації, представницька влада, соціальні орієнтири, організаційні компетентності, ефективність управлінських рішень.

The article is devoted to the formulation of the general principles of the socially oriented model of the state management system in the context of the institutionalization of public power. The fundamental principles of the process of institutionalization of the public service are discussed, with arguments for the possibilities of providing management decisions based on them, aimed at taking into account the social interests of civil society. The social orientation of public administration is considered in connection with approaches to the traditional understanding of the effectiveness of the power structures. It has been found that socio-cultural paradigms are becoming more and more in demand in the field of public administration. The conceptual and categorical apparatus in the field of state and public administration is revealed and the content of the basic basis of the institutionalization of public power is analyzed. The components of the social orientation of the public service in relation to the social expectations of civil society are highlighted in this paradigm. Discussed controversial issues regarding the content of social orientation criteria in the public service system. In a generalized form, the experience of countries in the implementation of the model of socially-oriented public service with an analysis of the possibilities of their adaptation to the Ukrainian public, social and political space is given. Based on the analysis of thematic developments, it was concluded that the elements of the institutional approach, which considers the sphere of public service within the framework of public administration as an institution, are rational for Ukrainian practice. This aspect will be especially important in the post-war period,

in which public administration bodies will carry out their activities, as expected, in a new type of social environment. The stages of institutionalization of public service in the processes of formulating the content of the public administration and local self-government model construction are argued.

Keywords: public service, institutionalization, representative power, social orientations, organizational competencies, effectiveness of management decisions.

Постановка проблеми. У сучасному світовому просторі, особливо в країнах з розвинутою демократією, система державного управління в той чи той спосіб адаптується до адекватних змін в суспільно-соціальному середовищі. Для практичних потреб в теоретичних розробках формулюють все нові парадигми публічного управління (публічної служби), у яких соціальні критерії висуваються ключовими індикаторами при встановленні ефективності управління в публічному секторі. Закономірним подається тезис про те, що соціально-економічний розвиток демократичної держави ґрунтується на забезпеченні високого рівня довіри між громадянами та державними структурами. Нові й прогнозовані на оглядовий період соціокультурні умови та політичний ландшафт зумовлюють дослідження і впровадження у практику того чи іншого типу інституалізації владних структур.

Розглядувана у цій статті проблематика побудови вітчизняної системи публічного управління суттєво нового типу зумовлена практичною потребою, пов'язаною з динамічними змінами в українському суспільно-соціальному і економічному середовищі. Формування інституту публічної служби з вираженим акцентом на соціальну орієнтацію вимагає використання не тільки загальнотеоретичних і прикладних аспектів цієї сфери, але й інституціонального підходу. У тематичних розробках аргументується, що базова основа інституційного підходу «має потенційно високу спроможність до ґрунтового дослідження та всебічного аналізу соціальних систем як об'єктів управління» [1, с. 113]. Забезпечення прозорості та відкритості державного управління у нашій країні особливо важливе в повоєнний період, у якому вкрай важливою стане довіра громадян до інститутів влади. У цей період органи публічного управління здійснюватимуть свою діяльність, як очікується, у соціально-суспільному середовищі нового типу. Аналіз тематичних розробок дозволяє зробити висновок, що при визначенні складових елементів публічної служби достатньо раціональними для української практики слід вважати компоненти інституційного підходу, впровадження яких у сферу публічної служби

сприятиме її розгляду в рамках публічної адміністрації (інституції).

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що в більшості з них аргументується необхідність кардинальних змін в діяльності публічної служби в Україні. Для формування нової парадигми публічного управління (інститут публічної служби) в розробках використовують базисну основу функціонального чи інституційного (інституціонального) підходу. Останній підхід, як відзначає І. Сурай, є недостатньо «розробленим і дослідженим, передусім в ідеологічних рамках, а тому у перспективі слід провести поглиблені наукові дослідження публічної служби за інституціональним підходом [1, с. 112]. У цьому контексті можна відзначити, що у своїй розробці О. Петренко інтерпретує розгляд публічної служби як інтегрованого інституту [2]. У публікації О. Петроє аргументується, що «інституціоналізм як методологічна основа створює умови для активізації різноманітних міждисциплінарних досліджень соціальних систем, забезпечує аналіз інституціональних факторів, які визначають рамкові умови функціонування та розвитку соціальних систем як об'єктів державного управління [3].

Вирішування існуючої проблематика у сфері публічного управління В. Дзєга розглядає також і через критерій зростання професіоналізму та інституалізацію професійних компетентностей посадових осіб. У його публікації аргументується, що «кваліфікований і високопрофесійний кадровий потенціал забезпечує успішність соціально-економічних і політичних перетворень в Україні, реалізацію сучасної концепції суспільного розвитку й стратегію управління суспільними змінами» [4]. На формування морально-етичних основ публічної служби в Україні спрямована кваліфікаційна наукова праця Н. Сорокіної, у якій прикладний зміст публічного управління реалізується на основі платформи служіння суспільному благу та прийнятих рішень, оцінюваних з точки зору суспільної моралі та професійної етики [5].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає в узгальненому розкритті процесу інституалізації

публічної влади, визначення за цим підходом складових публічної служби в умовах пошуку балансу між ефективністю управлінських рішень та врахуванням соціальних інтересів громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. У загальноприйнятому розумінні публічна служба розглядається основою державного управління, фундаментом державотворення і формування стабільного економічного та суспільного середовища. Ефективність діяльності будь-якого органу публічного управління значною мірою залежить від довіри до нього громадянського суспільства. Практика різних країн показує, що високий рівень суспільної довіри дозволяє владі реалізовувати реформи на загальнодержавному і регіональному рівнях, впроваджувати раціональні і максимально можливі заходи у суспільно-соціальній сфері.

Термінологічно-понятійний апарат у сфері державного управління публічну службу характеризує правовим і соціальним інститутом професійної служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади [6, с. 163]. На прикладному рівні цей критерій може бути розкритим через рівень налагодженої співпраці органів влади і місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства. Громадські об'єднання за своєю суттю є соціальним носієм колективної активності (залучення населення (територіальної громади) до співпраці із владою). Тому можна дотримуватись погляду, що від такої диспозиції залежить «ефект синергізму», виражений в критерії продуктивної діяльності у сфері публічного управління.

Сучасні цивілізаційні процеси висувають нові вимоги з боку громадянського суспільства до діяльності органів публічного управління. Акцент таких вимог знаходять вираз у зростанні значимості соціальних і суспільних критеріїв при оцінюванні функціонування органу публічного управління. Серед окреслених (задекларованих) складових реформи державного управління до 2025 року відзначається побудова управлінської діяльності орієнтованої на захист інтересів громадян, розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій.

Запорукою (базисною передумовою) підвищення ефективності публічного управління вважаються задекларовані параметри реорганізації державного управління України. Йдеться, зокрема, про практичне впровадження розробленого плану заходів для

реалізації «Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р). Практична реалізація розроблених і затверджених заходів також сфокусована на тому, що їх виконання стане одним з основних факторів та передумовою європейської інтеграції України. Вважається, що реалізація адаптивної для українських умов моделі публічного управління може забезпечити високі позиції держави у міжнародних рейтингах. У процесі її практичного впровадження велике значення має рівень довіри громадян та бізнесу до держави. В розвиток цієї програми у вересні 2021 року Указом Президента України № 487/2021 затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021–2026 роки.

Проведення реформи державного управління передусім спрямоване на формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян. Центральним і базовим моментом цієї реформи слід вважати створення ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій. У них важливе місце посідає довіра громадян до влади та спроможність публічних службовців ефективно та коректно виконувати своє соціальне призначення. Такий інституційний підхід об'єктивно слід вважати визначальним факторами продуктивних суспільних взаємодій та конструктивного суспільного розвитку, оскільки довіра громадян до публічної влади дозволяє владі щонайшвидше реалізовувати реформи й здійснювати раціональні зміни у суспільстві.

Для сучасних і очікуваних українських умов критичної важливості набувають питання регулювання морально-етичних основ публічної служби. Дотримання правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є запорукою зміцнення авторитету державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. У цьому контексті відзначимо, що Міжнародний кодекс поведінки державних службовців (ООН) наголошує на обов'язку державної посадової особи діяти в інтересах суспільства [7]. Національним регулятивним актом регламентуються питання формування позитивної репутації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також забезпечення інформування громадян про норми їх етичної поведінки [8].

Реформування системи державного управління здійснюється з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування, розроблених Програмою підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (Програма SIGMA). У цій програмі та «Принципах державного управління» наводиться система принципів і критерії оцінки державного управління. Їх набір базуються на основі міжнародних стандартів і вимог, а також кращих практик держав-членів ЄС та держав Організації економічного співробітництва та розвитку (Європейські принципи). Система публічного управління, яка зорієнтована на якісне виконання державних функцій та, водночас, соціальні потреби населення сприяє підняттю авторитету та престижу влади, росту легітимності управління [9; 10]. Компоненти інституційної парадигми дають можливість контролю за наданням соціальних послуг.

В Україні на теперішній час створюються сприятливі передумови для формування суттєво нової за якістю системи публічного управління. Орієнтиром у цьому процесі за багатьма компонентами може стати досвід країни Європейського Союзу, оскільки такий пріоритет, крім іншого, стає ключовим для прийняття України як інтегрованої частини Європи. Практика публічної служби в європейських демократіях передбачає модель, у якій працівники таких структур мають ідентифікуватися як публічні службовці. Безперечно вітчизняна нормативна база з питань публічної служби має бути сформована на національному рівні (національний менталітет і реальні українські умови). Це зумовлює потребу передачі значної частини повноважень місцевими органами, які мають прямий зв'язок з громадою, займаються соціальними питаннями. В цілому державний сек-

тор повинен стати відкритим для контролю з боку громади.

За інституційного підходу публічна служба в найширшому розумінні здійснюється працівниками усіх організацій публічного сектору. Тобто діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання. У вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1].

Процес інституалізації публічної влади є складним та багатоаспектним. Цей процес залежить від ряду внутрішніх та зовнішніх чинників, які формують державну політику, норми та структуру. В табл. 1. нами узагальнено та представлено основні етапи інституалізації публічної влади.

Процес інституалізації публічної служби та влади проходить через вище наведені етапи. В їх основу покладаються принципи формування ідеології, яка закладає фундаментальні цінності та передумови неперервної адаптації до суспільних викликів. Кожен етап має свої особливості та завдання, які мають бути вирішені для досягнення успішної інтеграції публічної влади в соціокультурне, економічне та політичне середовище країни. Загальна ефективність та успішність цього процесу в значній мірі залежить від ряду чинників (табл. 2). Серед них нами виділено активність соціокультурного контексту країни, політична стабільність й економічне становище. З такою ж вагомістю розглядається взаємодія з міжнародною спільнотою та рівень громадськості.

Конструктивна взаємодія відзначених чинників дає змогу сформулювати збалансований сценарій розвитку країни та регіонів. Врахування їх специфіки на кожному етапі є ключовим.

Таблиця 1

Основні етапи інституалізації публічної служби

Етап	Сутність
Формування ідеології	Це початковий етап, на якому відкриваються основні цінності та принципи публічної служби, які відображають інтереси суспільства.
Розробка нормативно-правової бази	Створення законодавчих актів, що регулюють діяльність публічних органів та застосовують їх права та обов'язки.
Створення інституційних механізмів	Заснування публічних установ, організація їх діяльності та взаємодія між ними
Забезпечення стабільності	Неперервна адаптація та вдосконалення інститутів публічної влади для реагування на суспільні виклики та зміни
Сучасні реформи	Намагання модернізувати та оптимізувати публічну службу, враховуючи сучасні виклики та потреби суспільства

Джерело: сформовано авторами

Таблиця 2

Основні чинники в етапах інституалізації публічної служби

Чинник	Сутність
Політичне середовище	Стабільність політичної ситуації, наявність демократичних процесів та відкритість у прийнятих рішеннях сприяють інституалізації публічної влади, які відображають інтереси суспільства
Економічні умови	Економічний розвиток країни, стабільність бюджету та інвестиційна активність впливають на ресурси та можливості публічної влади
Соціальне середовище	Соціальні очікування, довіра до державних органів та активність громадянського суспільства також відіграють ключову роль у процесі інституалізації
Зовнішні впливи	Міжнародна співпраця, угоди та стандарти, особливо з ЄС, залишаються в числі драйверів змін

Джерело: сформовано авторами

човим питанням для вдосконалення системи публічної влади. На основі наведених етапів та чинників нами розкриваються передумови формування системи публічної служби та влади в Україні. В розвиток наведеного додатково акцентуємо увагу на ключових моментах для розгляду соціально орієнтованого публічного управління:

– *соціальна відповідальність публічних установ.* Публічні установи повинні бути відповідальними перед громадянами за якість та доступність послуг, які вони надають. Це вимагає постійного моніторингу і на його основі адаптації до змінених умов;

– *адаптація до технологічних інновацій.* Для забезпечення ефективності публічної служби важливо інтегрувати сучасні технологічні рішення, які дозволяють удосконалювати послуги та взаємодію з громадянами (впровадження електронних послуг і мобільних додатків);

– *професіоналізм та освіта публічних службовців.* Ключ до успішної публічної служби ставиться в неперервному професійному розвитку та навчанні, що дозволяє службовцям відповідати на сучасні виклики.

У сучасному науковому дискурсі велика увага приділяється методам та підходам до реалізації соціальної орієнтації публічної служби. При цьому, основний акцент зміщено на забезпеченні ефективного зворотного зв'язку з громадськістю, що регулярно забезпечує створення механізмів для отримання

відгуків від громадян, таких як опитування та публічне слухання. Прозорість та відкритість діяльності публічних службовців забезпечується шляхом оприлюднення рішень, стратегій та звітів. У цих процесах моніторинг та оцінка ефективності впроваджених методів створюється за допомогою встановлених індикаторів та критеріїв успішності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Публічну службу, зосереджену на соціальних інтересах слід вважати такою, що відповідає сучасним запитам українського суспільно-соціального середовища. Урахування базових засад інституційної парадигми може стати дієвим засобом для покращення взаємодії між громадянами та державними і регіональними органами публічного управління. Інституалізація розглядається сполучною ланкою в процесах закріплення та систематизації соціальних норм та структури і вона може служити засобом до вдосконалення публічної служби. Система публічної служби України переходить на новий якісний етап після підписання асоціації з ЄС, а тому її характеристики мають наблизитися до світових стандартів державної служби. Необхідним питанням, яке потребує окремого розгляду, стають принципи і механізми адаптації національної моделі до європейських підходів. Безумовним критерієм залишається вимога, що соціально орієнтована публічна служба має на меті служити громадянам, а не тільки виконувати формальні завдання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- Сурай І. Публічна служба України: інституціональний підхід. *Науковий вісник: державне управління*. 2021. № 2 (8). С. 111–132.
- Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.03. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. 20 с.

3. Петроє О. Інституціональний підхід як методологічна основа дослідження та аналізу соціальних систем у державному управлінні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 2. С. 208–220.
4. Дзега В. Д. Сучасні виклики публічного управління щодо зростання професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. Том 30 (69). № 6.
5. Сорокіна Н.Г. Формування морально-етичних основ публічної служби в Україні. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.03 – державна служба. –ніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Дніпро, 2021.
6. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Вид. 2-ге, доп. і виправл. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
7. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб: від 23.07.1996 р. № 995_788. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>
8. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05 серпня 2016 року № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#n13>
9. Гриб В. І., Конотопенко О. П., Юзвак А. Д. Орієнтація на соціальну державу як ідеальна модель публічної служби для України. *Управління та адміністрування в умовах протидії гібридним загрозам національній безпеці: матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 7 грудня 2020 року)*. Київ : ДУІТ, 2020. С. 215–217
10. Міщук, Є. В., Адамовська В. С., Вишняк Г. Д. Модель публічної служби як елемент європейської інтеграції України та драйвер розвитку публічного адміністрування. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2022. № 3 (34). С. 50–57.

REFERENCES:

1. Suray I. (2021) Publichna sluzhba Ukrayiny: instytutsional'nyy pidkhid.[The public service of Ukraine: institutional approach]. *Naukovyy visnyk: derzhavne upravlinnya*, 2 (8): pp. 111–132. (in Ukrainian)
2. Petrenko O. S. (2008) Formuvannya intehrovanoho instytutu publichnoyi sluzhby v Ukrayini [Formation of an integrated institute of public service in Ukraine]: autoref. thesis ... candidate state control: 25.00.03. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU. 20 p. (in Ukrainian)
3. Petroie O. (2012) Instytutsionalnyi pidkhid yak metodolohichna osnova doslidzhennia ta analizu sotsialnykh system u derzhavnomu upravlinni [Institutional approach as a methodological basis for research and analysis of social systems in public administration]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Collection of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 2, pp. 208–220. (in Ukrainian)
4. Dzeha V. D. (2019) Suchasni vyklyky publichnoho upravlinnya shchodo zrostannya profesionalizmu posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya [Modern challenges of public administration regarding the growth of professionalism of local self-government officials]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernads'koho. Seriya: Derzhavne upravlinnya*. Tom 30 (69). № 6. (in Ukrainian)
5. Sorokina N. H. (2021) Formuvannya moral'no-etychnykh osnov publichnoyi sluzhby v Ukrayini [The formation of moral and ethical foundations of public service in Ukraine]. *Kvalifikatsiyna naukova pratsya na pravakh rukopysu. Dysertatsiya na zdobuttya naukovooho stupenya doktora nauk z derzhavnoho upravlinnya za spetsial'nisty 25.00.03 – derzhavna sluzhba*. Dnipropetrovs'kyu rehional'nyy instytut derzhavnoho upravlinnya Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny. Dnipro. (in Ukrainian)
6. Malynovskyi V. Ia. (2005). Slovyk terminiv i ponyat' z derzhavnoho upravlinnya [Dictionary of terms and concepts of public administration]. Vyd. 2-he, dop. i vypravl. Kyiv: Tsentr spryannya instytutsiynomu rozvytku derzhavnoyi sluzhby. 254 p. (in Ukrainian)
7. Mizhnarodnyy kodeks povedinky derzhavnykh posadovykh osib [International Code of Conduct of Public Officials] dated 07/23/1996 № 995_788. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>
8. Zahal'ni pravyla etychnoyi povedinky derzhavnykh sluzhbovtiv ta posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya, zatverdzeni Nakazom Natsional'noho ahentstva Ukrayiny z pytan' derzhavnoyi sluzhby [General rules of ethical behavior of civil servants and officials of local self-government, approved by the Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service]. August 5, 2016 № 158. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#n13>

9. Hryb V. I., Konotopenko O. P., Yuzvak A. D. (2020). Oriyentatsiya na sotsial'nu derzhavu yak ideal'na model' publichnoyi sluzhby dlya Ukrayiny [Orientation to the social state as an ideal model of public service for Ukraine] *Upravlinnya ta administruvannya v umovakh protydyi hibrydnym zahrozam natsional'niy bezpetsi: materialy I Vseukrayins'koyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi* (Kyiv, 7 hrudnya 2020 roku). Kyiv: DUIT, pp. 215–217. (in Ukrainian)
10. Mishchuk, Ye. V., Adamovs'ka V. S., Vyshnyak H. D.. (2022) Model' publichnoyi sluzhby yak element yevropeys'koyi intehtratsiyi Ukrayiny ta drayver rozvytku publichnoho administruvannya [The public service model as an element of the European integration of Ukraine and a driver of the development of public administration]. *Publichne upravlinnya ta mytne administruvannya*. № 3 (34), pp. 50–57. (in Ukrainian)