

Ukrainian].

13. Shemshuchenko, Yu. S. (2001). Legal encyclopedia: in 6 volumes. Kyiv: Ukrainska entsyklopediia [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 12.06.2020

УДК 342.9: 352 (477)

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-102-105

Оксін Віталій Юрійович,
кандидат юридичних наук
старший науковий співробітник,
Громадська організація
«Академія адміністративно-правових наук»
e-mail: 6222410@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0001-6080-7752>

МЕТА ТА ЦІЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена формуванню визначення та розкриттю розуміння мети та цілей публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні. Автор переконаний, що для публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні правильне визначення його мети має неабияке значення, адже, по-перше – це можливість передбачити майбутні наслідки конкретної владно-реалізаційної дії (як позитивної, так і негативної), по-друге – це окреслює межі уявлення про необхідний інструментарій діяльності уповноважених суб'єктів, реалізація якого забезпечує досягнення запланованих результатів. У ході дослідження виявлено, що мета та цілі публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні є окремими блоковими елементами структури даного процесу, сукупність яких репрезентує його актуалізацію як необхідного суспільно зумовленого механізму яким здійснюється соціо-економічне, екологічне, духовне, культурне та інше забезпечення регіонів та окремої місцевості публічною адміністрацією та громадянами у тісній співпраці задля досягнення бажаних, запланованих результатів, які вже досить тривалий час мають суспільний виклик до впровадження, однак не реалізовується на практиці, зокрема через те, що на найвищому державному рівні вони або не проголошені взагалі, або ж не мають достатнього підґрунтя для належної реалізації.

Надано авторське визначення аналізованих категорій, а також окреслено вектор напрямку діяльності керівництва держави та публічної адміністрації щодо забезпечення місцевого розвитку в Україні. Місцева влада має ініціювати процес забезпечення потреб своєї громади до вищих органів державної влади, без розподілу повноважень між ними «зверху-донизу». Такий стан речей має бути найближчим часом впроваджений шляхом оптимізації законодавчої бази, де збалансованість місцевих потреб із державними можливостями – основний напрям належного забезпечення інтересів регіону та його жителів.

Ключові слова: збалансований розвиток, місцеве самоврядування, місцевий розвиток, публічне адміністрування, територіальні громади.

Oksin V. PURPOSE AND TASKS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF LOCAL DEVELOPMENT IN UKRAINE

The article is devoted to the formulation of the definition and disclosure of understanding of the purpose and objectives of public administration of local development in Ukraine. The author is convinced that for the public administration of local development in Ukraine the correct definition of its purpose is of great importance, because, firstly - it is possible to predict the future consequences of a specific government action (both positive and negative), and secondly - it outlines the limits of necessary tools for activities of authorized entities, the implementation of which ensures the achievement of the planned results. The study revealed that the purpose and objectives of public administration of local development in Ukraine are separate block elements of the structure of this process. Their totality represents its actualization as a necessary socially determined mechanism by which is performing socio-economic, environmental, spiritual, cultural support of regions. These are actions that local public administration and citizens commit in close cooperation to achieve the desired, planned results, which have long been a public challenge to implementation, but not implemented in practice, in particular because at the highest state level they are either not proclaimed at all or not have sufficient basis for proper implementation.

The author's definition of the analyzed categories is given, and also the vector of a direction of activity of public administration concerning maintenance of local development in Ukraine is outlined. Local authorities should initiate the process of meeting the needs of their community to higher state authorities, without the division of powers between them "top-down". This state of affairs should be implemented in the near future by optimizing the legal framework, where the balance of local needs with state capabilities ensuring the interests of the region and its inhabitants.

Key words: balanced development, local development, local self-government, public administration, territorial communities.

Постановка проблеми. Для публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні правильне визначення його мети має неабияке значення, адже, по-перше – це можливість передбачити майбутні наслідки конкретної владно-реалізаційної дії (як позитивної, так і негативної), по-друге – це окреслює межі уявлення про необхідний інструментарій діяльності уповноважених суб'єктів, реалізація якого забезпечує досягнення запланованих результатів.

Більше того, у глобальному сенсі, мета публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні є узагальненою репрезентацією того, які цілі потрібно переслідувати керівництву держави та публічній адміністрації під час створення належних умов для організації територіальних громад задля їх самостійності у прийнятті рішень місцевого значення.

Тут яскраво продемонстровано необхідність розгляду мети та цілей публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні в дуалістичній єдності, оскільки це дві фактично самостійні, однак функціонально нероздільні елементи його змістовно-сутнісної будови, при правильному та чіткому формулюванні яких є можливість стверджувати про якісь побудови цього процесу загалом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Наукові дослідження щодо мети та цілей публічного адміністрування, здебільшого, представлені не комплексним вивченням (чи спеціалізованим) а фрагментарним. Зокрема це стосується таких вчених як: О. Венгер, В. Дикань, Д. Каримов, О. Лавренікова, С. Ожегов, Г. Осовська, О. Осовський, В. Пилипишин, В. Руденко, Н. Трубников, О. Шатило, З. Шершньова тощо. Щодо представленої до аналізу проблематики наукові пошуки зазначених вчених звернені не були.

Мета статті – визначити мету й завдання публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Мета, як явище правової дійсності, може розглядатись у декількох варіаціях. Все залежить від описуваного процесу до якого, власне, ця категорія є приналежною. Досить часто мету плутають із цілями, цілі з функціями, а функції із завданнями певного правового процесу чи явища. На наш погляд, правильною є думка О. Лавренікової, що мета – це самостійний та найголовніший елемент сутнісного складу публічного адміністрування, адже від її чіткості та спрямованості залежить формулювання цілей, функцій та завдань реалізації різновидів владного впливу чи сервісної діяльності публічної адміністрації [1, с. 132].

Ще здавна категорія мети мала мультидисциплінарне застосування. Так, древнє індійське слово «артха» (мета) трактувалося як мотив, бажання, напрямок, спосіб [2]. Сьогодні, за вивченнями даної проблематики В. Пилипишином [3, с. 337], вказаний термін означає те, заради чого здійснюється та чи інша діяльність. На думку Д. Карімова, мета лежить в основі пізнання права, процесу його створення, реалізації, розвитку і удосконалення [4, с. 307]. З цього приводу Р. Іерінг зазначає, що мета є творчою силою всього права, – немає правового положення, яке не було б пов'язане за своїм походженням з якоюсь метою; право знає тільки єдине джерело походження – мету [5, с. 214]. У свою чергу, С. Ожегов тлумачить мету як спосіб інтеграції різних дій в деяку послідовність чи систему, а також як одну з форм детермінації людської діяльності; модель, начебто завчасно побудований результат діяльності людини; ідеально розумове, те, що передує результату діяльності [6, с. 713]. Досягнення кінцевої мети передбачає її знищення, заперечення, це крок до подальшого руху. Тобто, мета може виступати як засіб для досягнення інших цілей [7, с. 93]. Тому цілком логічно вважати, що у теорії управління, найчастіше, її розуміють як випереджувальну ідею, що оцінена можливою для здійснення [2]. Фактично, це ті кінцеві рубежі, на досягнення яких через виконання конкретних завдань, функцій спрямована [8] колективна діяльність певних суб'єктів.

Встановлення мети це: 1) початок будь-якого управлінського впливу або дії, основний зміст планів; 2) основа побудови критеріїв, стандартів, нормативів, що використовуються для оцінки діяльності організації загалом, окремих її підсистем, робіт і виконавців; 3) одна з основних складових, що застосовуються для виявлення проблем (порівнюються мета та досягнуті параметри системи, для якої встановлено мету; розрив між ними є полем «проблем», які треба розв'язати); 4) загальний, попередній варіант рішення, що задає джерела та «поле рішень», а також їхній зміст в узагальненому вигляді; 5) стрижень організаційно-практичної діяльності, оскільки усвідомлення мети допомагає згуртувати персонал і мотивувати його на досягнення результату [2].

Для того, щоб визначитись із її правильним розумінням щодо описуваного нами процесу, перш за все, уточнимо, що згідно до думки Л. Уайта [9], публічне адміністрування складається з усіх операцій, що мають на меті виконання або забезпечення дотримання державної політики. З іншого боку, згідно з переконаннями В. Вільсона [10], публічне адміністрування – це покрокове та систематичне застосування закону. Можна також сказати, що публічне адміністрування – це не що інше, як політика, практика, правила, регулювання та конкретні дії [11].

Беручи за основу наведені наукові роздуми, можемо стверджувати, що метою публічного адміністрування є: по-перше, виконання та застосування законів та інших нормативно-правових актів України; по-друге, реалізація державних політик; по-третє, втілення в дійсність прописаних істин діяльністю публічної адміністрації.

Інтерпретуючи зазначене до проблематики дослідження, мету публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні можна визначити як утвердження в Україні місцевої демократії, як необхідної складової народовладдя, коли територіальні органи влади конкретного регіону наділені невичерпною можливістю вирішувати питання місцевого значення без узурпації державної влади, підкріпленою можливістю виборчого

права обирати таких органів та бути обраними до них на легальній основі, де суверенна прерогатива представника об'єднаної територіальної громади щодо формування владних функцій реалізуються у визначених Основним Законом порядках та спрямована на забезпечення основних потреб жителів як конкретного регіону, так і збалансованого розвитку держави загалом.

З розумінням вказаного нами вище щодо невіддільності мети та цілей публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні зосередимо нашу увагу й на цілях даного процесу, адже їх формулювання – «це найважливіша передумова успішного застосування майже всіх прийомів і методів» [12] публічного адміністрування. Хто хоче досягнути мети, повинен знати її цілі. Ця фраза звучить банально. Але між іншим цей принцип порушується скрізь і всюди [12]. Адекватне твердження про цілі завжди повинне відкривати можливість окреслити межі, поза якими діяльність буде доречна або недоречна в даний момент і в даному місці. Правильно сформульовані цілі дозволяють виявити унікальні риси процесу [13, с. 46], побудувати стратегічне бачення кінцевого результату.

За твердження О. Венгер, об'єктивно цілі публічного адміністрування народжуються і мають народжуватись «знизу» – іти від потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу. Зміст і цілі держави полягають у тому, щоб сприяти матеріальному і духовному розвитку свого народу. Внутрішній стан суспільства і проблеми, що його турбують, є справжнім і актуальним джерелом формування цілей [14] досліджуваного процесу.

У публічному адмініструванні при оцінюванні його результативності та ефективності порівнюються:

- 1) цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитамі;
- 2) цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними при об'єктивізації рішень і дій його управлінських компонентів) [15, с. 49]. Тому цілком логічним буде висновок, що цілями публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні є проголошені державою вектори розвитку адміністративно-територіальних одиниць, орієнтовані на досягнення сформованої мети даного процесу.

На наш погляд, такими цілями є:

- 1) розбудова громадянського суспільства на засадах стимулювання та заохочення все більшого кола його представників до процесу участі в механізмах публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні;

- 2) активізувати законодавчі основи для розвитку місцевої демократії;

- 3) підтримувати раніше не задіяні активи (можливості) народовладдя;

- 4) унеможливити узурпацію державної влади;

- 5) оптимізувати виборчі процеси та налагодити механізми його реалізації;

- 6) закінчити формування легальної основи для організації та діяльності спроможних територіальних громад;

- 7) визначити пріоритети місцевого розвитку на декілька років (перехідний період) із подальшим стратегічним його плануванням на більш тривалий проміжок часу.

Наведений перелік є загальним та невичерпним. Слід розуміти, що кожен регіон України, кожна місцева влада адміністративно-територіальної одиниці має власний перелік цілей, які відповідають запитам жителів такої місцевої та репрезентують стратегічний підхід до розвитку саме цієї території.

Висновки. Дане дослідження є підтвердженням нашого тезу про те, що мета та цілі публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні є окремими блоковими елементами структури даного процесу, сукупність яких репрезентує його актуалізацію як необхідного суспільно зумовленого механізму яким здійснюється соціо-економічне, екологічне, духовне, культурне та інше забезпечення регіонів та окремої місцевості публічною адміністрацією та громадянами у тісній співпраці задля досягнення бажаних, запланованих результатів, які вже досить тривалий час мають суспільний виклик до впровадження, однак не реалізовується на практиці, зокрема через те, що на найвищому державному рівні вони або не проголошені взагалі, або ж не мають достатнього підґрунтя для належної реалізації. Місцева влада має ініціювати процес забезпечення потреб своєї громади до вищих органів державної влади, без розподілу повноважень між ними «зверху-донизу». Такий стан речей має бути найближчим часом впроваджений шляхом оптимізації законодавчої бази, удосконалення її адміністративних норм змінами, доповненнями та кардинальними перебудовами. Збалансованість місцевих потреб із державними можливостями – основний напрям належного забезпечення інтересів регіону та його жителів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Лавренікова О.С. Завдання, цілі та функції публічного адміністрування будівництва в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 2. Том 2. С. 131-135.
2. Шершньова З. Є. Стратегічне управління: підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. К.: КНЕУ, 2004. 699 с.
3. Пилипишин В. П. Щодо сутності мети та завдань державного управління в Україні. *Форум права*. 2010. № 2. С. 377-381.
4. Каримов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972. 318 с.
5. Иеринг Р. Цель в праве. Т. 1. СПб. : Изд-во Н. В. Муравьева, 1881. 412 с.
6. Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Советская энциклопедия, 1988. 748 с.
7. Трубников Н. Н. О категориях «цель», «средство», «результат». М. : Высшая школа, 1968. 148 с.

8. Руденко В. І. Менеджмент: Посібник для підготовки до іспитів. Вид. 4-е. Ростов н / Д: Фенікс. 192 с.
9. Kurt Lewin, R. Lippitt, and R. K. White: Patterns of Aggressive Behaviour in Experimentally Created Social Climates, *Journal of social psychology* 10, No. 2: May 1939; 271 – 301
10. Woodrow Wilson. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*. Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222 (26 pages)
11. What is Public Administration ? - Meaning and its Definition. MSG. URL: <https://www.managementstudyguide.com/what-is-public-administration.htm>
12. Осовська Г.В., Осовський О.А. Основи менеджменту. Навчальний посібник. К.: "Кондор", 2006.- 664 с.
13. Дикань В. Л. Стратегічне управління: навч. посіб; В. Л. Дикань, В. О. Зубенко, О. В. Маковоз, І. В. Токмакова, О. В. Шраменко. К. : «Центр учбової літератури», 2013. 272 с.
14. Венгер О.М. Цінності та «дерево цілей» публічного адміністрування: Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія; за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене. Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2016. 608 с.
15. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»); Житомирський державний технологічний університет. Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.

REFERENCES:

- Lavrenikova O. (2018) Zavdannya, tsili ta funktsiyi publichnoho administruvannya budivnytstva v Ukrayini [Tasks, goals and functions of public construction administration in Ukraine]. *Naukovyy visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava –Scientific Bulletin of Public and Private Law*, 2 (2), 131-135[in Ukrainian].
- Shersh'n'ova Z. (2004). Stratechichne upravlinnya [Strategic Management]: pidruchnyk –a textbook, Kyiv: KNEU, 699 [in Ukrainian].
- Pylypyshyn V. (2010). Shchodo sutnosti mety ta zavdan' derzhavnoho upravlinnya v Ukrayini [On the essence of the purpose and objectives of public administration in Ukraine] *Forum prava –Law Forum*, 2, 377-381 [in Ukrainian].
- Karymov D. (1972) Fylosofskyye problemy prava [Philosophical problems of law] uchebnyk – a textbook, Moscow, 318 [in Russian].
- Yerynh R. (1881). Tsel' v prave. [Purpose in law], uchebnyk – a textbook, 1. SPb., 412 [in Russian].
- Ozhehov S (1988) Slovar' russkoho yazyka. [Dictionary of the Russian language], Moscow, 748 [in Russian].
- Trubnykov N. (1968) O katehoryyakh «tsel'», «sredstvo», «rezul'tat». [About the categories "goal", "means", "result"], uchebnyk – a textbook, Moscow, 148 [in Russian].
- Rudenko V. Menedzhment: Posibnyk dlya pidhotovky do ispytiv. [Management: A guide to prepare for exams], uchebnyk – a textbook., Rostov n / D: 192 [in Russian].
- Kurt Lewin, R. Lippitt, and R. K. White (1939): Patterns of Aggressive Behaviour in Experimentally Created Social Climates. *Journal of social psychology*, 10 (2), 271 – 301 [in English].
- Woodrow Wilson (1887) The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197-222 [in English].
- What is Public Administration ? - Meaning and its Definition. Retrieved from: <https://www.managementstudyguide.com/what-is-public-administration.htm> [in English].
- Osovs'ka H., Osovs'kyi O. (2006) Osnovy menedzhmentu. [Fundamentals of management], pidruchnyk –a textbook, Kyiv: "Kondor", 664 [in Ukrainian].
- Dykan' V. (2013) Stratechichne upravlinnya [Strategic management], pidruchnyk –a textbook, Kyiv: «Tsentr uchbovoyi literatury», 272 [in Ukrainian].
- Venher O. (2016) Tsinnosti ta «derevo tsiley» publichnoho administruvannya [Values and "tree of goals" of public administration]: Publichne upravlinnya ta administruvannya v umovakh informatsiynoho suspil'stva [Public administration and administration in the information society: domestic and foreign experience], monohrafiya – monograph, Zapozidzhzha: RVV ZDIA, 608 [in Ukrainian].
- Shatylo O. (2014) Oporny konспект lektsiy z dystsypliny «Publichne administruvannya» (dlya studentiv spetsial'nostey «Menedzhment orhanizatsiy i administruvannya» ta «Menedzhment zovnishn'oekonomichnoyi diyal'nosti) [Reference syllabus of lectures on the subject "Public Administration" (for students majoring in "Management of Organizations and Administration" and "Management of Foreign Economic Activity")]. Zhytomyr : ZHDТУ, 51 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020