

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-526-6-25>

**ON THE ISSUE OF CHANGING THE MANAGEMENT PARADIGM
REGARDING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL POLICY
OF UKRAINE IN THE SOCIAL SECURITY SPHERE**

**ДО ПИТАННЯ ЗМІНИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ПАРАДИГМИ
ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ
У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ**

Кропівницький М. О.

*PhD in Law
Lviv, Ukraine*

Кропивницький М. О.

*кандидат юридичних наук
м. Львів, Україна*

В управлінській парадигмі суттєво перетлумачується розуміння сутності держави, яка не розглядається в «політичному» сенсі як «влада», яка має можливості впливу (який слід обмежити правом), а постає сукупністю інституцій та управлінських практик, водночас «добре врядування» (good governance) стає характеристикою їх менеджменту, що має забезпечити законність та ефективність діяльності органів державної влади, які замість власних цілей мають свої «статути» й «положення», в яких передбачені функції. Власне, це і є «перевертанням з ніг на голову», адже функції не є «першопричинами» ні створення органів державної влади, ні їхньої діяльності, а запроваджуються задля досягнення конкретної цілі певної державної політики і є не чим іншим, як засобом її досягнення [5, с. 241–242]. Одного разу створені органи державної влади й запроваджені в них функції набувають інерційності та прагнуть власного специфічного способу «звічнення» (надання статусу юридичних осіб, відповідно, усі утруднення правової публічної та господарської регламентації: створення, ліквідації, реорганізації, згадування їх у текстах нормативно-правових актів), законодавчого «закріплення» їхніх функцій як апіорі звуженого набору доступних інструментів державної політики. Навіть рецепція досвіду інших країн відбувається не через аналіз чинників успішності урядового втручання для вирішення суспільних проблем, а через вивчення досвіду організації діяльності органів публічної адміністрації інших країн чи міжнародних організацій [5, с. с. 242–243, 258].

Своєрідна «інститутоцентричність» такого дискурсу щодо адміністративно-правової політики України у сфері соціального забезпечення населення зумовлена: 1) фактичною відсутністю досвіду зміни інституцій, а не кон'юнктурно-кадровою реорганізацією (інерція звички до існування «вічних органів державної влади»); 2) звичним уявленням про «результат», за який «відповідає» керівник-управлінець – «налагодження діяльності» в організації (установі); відповідно, так чи інакше організаційне планування поглинає змістовні (орієнтовані на вирішення суспільних проблем) цілі. Замість орієнтації на вирішення суспільних проблем увага, як правило, зосереджується на реорганізації інституцій із постійним висуванням нерелевантних «менеджерських вимог» – підвищення ефективності. Таке «оменеджментування» запозичується з приватної сфери корпоративного управління, відтак розвивається засаднича відмінність між «приватною» і «публічною» сферами і проголошується можливість застосування бізнес- і менеджерських підходів в «управлінській діяльності» органів державної влади. Макс Вебер у низці своїх праць назвав цей процес «патримоніалізмом» (управління публічною сферою як приватним господарством), а Фрідріх Гайєк вказував на «перенесення реалій сучасного підприємства на публічну владу» [2, с. 437]. Іншими словами, функціонування органів державної влади починає нагадувати регламентований «виробничий процес». Так, наприклад, діяльність міністерств сприймається вже не крізь призму формування змісту державної політики, що передбачає проведення великого обсягу аналітичної й консультативної роботи для формулювання суспільних проблем, вирішення яких потребує втручання уповноважених державних органів, прогнозування й встановлення фактичних впливів, розробки й порівняння варіантів із обранням кращого, а крізь «проектну» призму, де керівник міністерства постає радше як керівник проектного офісу, а уряд – як державний менеджмент. Адміністративно-правова політика в такому разі розглядається як вторинна щодо «стратегії» і зосереджена на організації інституційної діяльності, відтак втрачає усякий зв'язок із обґрунтуванням доцільності державного втручання в саморегулятивні суспільні процеси й можливістю обговорення їхнього змісту з позицій інтересів тих, на кого вона впливає, що вочевидь суперечить засадничим уявленням про громадянина як активного учасника процесу вироблення такої політики і гаслу принципу інклюзивності: «нічого для нас без нас».

Проста екстраполяція методів бізнес-управління в усталену практику органів державної влади «дає збій» з огляду на звужену

дискрецію й обмеженість «управлінського маневру» за умов тотальної регламентації нормами публічного права: на відміну від приватної сфери, відносини між органами державної влади не договірні, а строго ієрархічні, в них засадничим є жорстке регулювання для мінімізації свавілля й максимальної захищеності (автономності) підпорядкованих службовців. Застосування SWOT-аналізу (аналізу переваг, недоліків, можливостей та загроз) як способу бізнес-аналізу та визначення перспектив конкретної компанії на конкурентному ринку до органів державної влади є вочевидь неадекватним аналітичним інструментом. «Бізнес»-підхід видається релевантним хіба що в межах лібертаріанської парадигми, яка перекладає соціальні функції з держави (яка тлумачиться, по суті, як окремий випадок некомерційної корпорації) на суб'єктів, які не мають монополії на владу: приватний сектор, некомерційні благодійні організації та місцеве самоврядування, а органи публічної адміністрації розглядає лише в сервісному ракурсі й постулює систему KPI (key performance indicators) як основу оцінки сукупності значимих для громадян результатів діяльності публічних службовців [1, с. с. 37, 42, 54]. Залишаючи осторонь питання не так теоретичної, як практичної валідності таких лібертаріанських поглядів, можемо констатувати з певністю неспроможність поточної гібридної моделі публічного адміністрування в соціальній сфері України, яка, з одного боку, ще не звільнилася від рудиментів радянського державоцентризму, з другого ж механічно інтегрує «найкращі» практики менеджменту з приватної сфери у специфічно регламентовану сферу публічного управління з відмінними змістом діяльності й цілепокладанням.

Відтак ключовим аспектом якісної трансформації адміністративно-правової політики України у сфері соціального забезпечення населення на цьому рівні бачиться перехід від «розпорядчої» парадигми управління до «адаптивності», що визначає вирішальну значущість динаміки середовища й автономних суб'єктів: «адаптивний» характер адміністративно-правової політики є курсом дій, що зважає як на спонтанні умови, так і ті, які виходять за межі наявних можливостей впливу, тобто є не чим іншим, як «відповіддю на виклики»: постановка проблеми, її пріоритетизація, розробка варіантів її вирішення й обрання кращого, оцінювання як встановлення фактичного впливу та рішення щодо продовження [5, с. 254–255]. Адже сьогодні процес формування адміністративної політики України у сфері соціального забезпечення населення є невпорядкованим і хаотичним з огляду саме на фокус управлінського дискурсу виключно на адмініструванні заходів

із реалізації згаданої політики, чи не найкращою ілюстрацією чого є відсутність «документів державної політики» як виду урядових документів: документи, що визначають цілі державної політики (різноманітні «Програми», «Стратегії», «Концепції» тощо) ухвалюються у вигляді «розпоряджень» Кабінету Міністрів України, так само як і будь-які інші адміністративні акти на кшталт «призначення/звільнення», «передання на баланс», «формування делегації» та ін., профільні міністри ж замість обговорення власне проблем, варіантів та впливів як тематики державної політики зосереджені на розгляді управлінських документів на кшталт «планів заходів» та «звітів». Отже, пріоритетом має стати не кон'юнктурне ersatz-реформування органів державної влади зі зміною «вивісок», а саме сутнісна (орієнтована на людиноцентричну парадигму доктрини українського адміністративного права) трансформація адміністративної політики України у сфері соціального забезпечення населення згідно «духу» (не тільки «букви») найкращих взірців адміністративних практик країн євроатлантичного простору, для яких слугує моделлю, у свою чергу, веберівський концепт «раціональної бюрократії». З огляду на те, що «будь-яка успішно функціонуюча сутність – результат множини дрібних покращень» [4, с. 71], своєрідним методологічним камертоном згаданої трансформації може слугувати спостереження Рональда Дворкіна: «... суспільство справді виробить інституції, що найкращим чином відповідають його потребам, лише в ході еволюції і аж ніяк не в результаті радикальних реформ» [3, с. 215].

Література:

1. Башлаков С. В. Лібертаріанська перспектива. Від посткомунізму до вільного суспільства. Київ : Ніка-Центр, 2019. 336 .
2. Гаск Ф. А. Конституція свободи / пер. з англ. М. Олійник та А. Королишина. Львів : Літопис, 2002, 556 с.
3. Дворкін Р. Серйозний погляд на права / пер. з англ. А. Фролкін. К. : Основи., 2000. 519 с.
4. Поппер К. Злиденність історизму / пер. з англ. К. : Абрис, 1994. 192 с.
5. Пролєєв С. В., Зимовець Р. В., Кобець Р. В. Дискурси у глобальному світі : колективна монографія. К. : ДУХ І ЛІТЕРА, 2023. 276 с.