

Ж. А. Писаренко,
аспірант кафедри державного управління
та менеджменту ХарРІ НАДУ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто організаційно-правові основи розвитку культури державного управління в Україні. Проаналізовано чинне законодавство та організаційні заходи, що стосуються різних аспектів культури державного управління, а також запропоновано додаткові заходи, спрямовані на вдосконалення культури управління в органах державної влади України.

Ключові слова: законодавство, організаційні заходи, культура управління, культура державного управління, органи влади.

Утвердження України як демократичної держави вимагає реформування всіх сфер суспільного життя і насамперед системи державного управління. Головними цілями реформаторських дій є створення адекватної системи органів державної влади та залучення до державної служби найбільш кваліфікованих фахівців, які володіють кращими професійними здібностями й високими моральними якостями.

Досягнення означених цілей потребує вжиття комплексних заходів, що, зокрема, передбачають зміни у чинному законодавстві, запровадження нових моделей державного управління та управлінських технологій, а також формування належної культури державного управління, яка характеризується досконалістю побудови системи державних органів, гармонізацією владних відносин, а також якістю державно-управлінських рішень і послуг.

Для з'ясування шляхів й напрямків вдосконалення культури державного управління в Україні слід передусім визначити організаційно-правові основи розвитку культури управління в органах державної влади.

Як свідчать результати аналізу наукових джерел, проблеми розвитку культури державного управління хоча і не є достатньо дослідженими, але останнім часом викликають усе більше привертають увагу вчених. Так, різні аспекти цих проблем досліджують у своїх працях В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Т. Василевська, Б. Гаєвський, В. Ігнатов,

А. Іонова, В. Князєв, В. Козбаненко, Н. Нижник, В. Ребкала, М. Рудакевич, Л. Сергєєва, С. Серьогін, В. Цветков та ін. Вчені головним чином розглядають культуру державного управління в контексті управлінської культури державних службовців, що формується у рамках визначених державою і суспільством правових та моральних норм.

Проте на сьогодні практично відсутній комплексний аналіз системи законодавчих актів та організаційних заходів, що визначають основи розвитку культури державного управління. Крім того, існуючі організаційно-правові заходи не передбачають розробку стратегії формування культури державно-управлінської діяльності, що вочевидь гальмує процес демократизації Української держави.

Метою даної статті є аналіз організаційно-правових засад розвитку культури державного управління, а також визначення основних напрямків та заходів щодо вдосконалення культури управління в органах державної влади України.

Розглядаючи культуру управління як аспект управлінської діяльності, можна зазначити, що в ній відбиваються стан методів і засобів управління, управлінських рішень та планів, а також характер правових та моральних відносин суб'єктів управління між собою та з громадянами. Іншими словами, культура управління виступає якісною характеристикою управлінської діяльності [1, с. 7]. При цьому культура управління у сфері державницької діяльності обумовлена певними особливостями, пов'язаними з вимогами щодо компетентності та професіоналізму державних службовців, якості й раціональності управлінських рішень, а також відповідності цілей і пріоритетів державного управління потребам суспільства.

Культура державного управління, на думку Б. Гаєвського та В. Ребкала, виявляє себе як у державному житті, так і у відносинах з державною владою. Комплексність цього поняття, що включає в себе сукупність моральних та правових норм, знань і умінь, методів та форм державно-управлінської діяльності, розкривається у двох аспектах: організаційній досконалості

структури державної системи та функціональному стані владних інституцій [2, с. 31–36]. Перший із зазначених аспектів пов'язаний з поділом влади на три гілки та відповідним розподілом повноважень між органами законодавчої, виконавчої та судової влади. Другий аспект проявляється у рівні управлінської культури посадовців, що включає елементи етичної, правової, комунікативної, політичної культури та культури праці державних службовців.

Досвід розвинених демократичних країн доводить, що процес формування і розвитку культури державного управління має поєднувати засоби організаційно-правового й етичного регулювання управлінської діяльності органів державної влади та їх посадовців. Комплекс нормативно-правових актів та організаційних заходів повинен створювати правові межі діяльності державних органів і державних службовців й координувати дії усіх державних інституцій в цілому та кожного посадовця окремо.

Слід зазначити, що організаційно-правові засади розвитку культури державного управління в Україні визначають цілий ряд законодавчих та підзаконних актів, серед яких Конституція України, Закони України “Про державну службу” та “Про боротьбу з корупцією”, Кодекс державного службовця та ін.

Головним документом, що визначає структуру державної системи та основні напрямки діяльності органів державної влади, є Конституція України [3]. Згідно з нею, основними елементами державної системи як вияву культури державного управління є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади, прокуратура, система правосуддя, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та Конституційний Суд України. У Конституції визначено функціональні повноваження зазначених інституцій та певні межі їх підзвітності (підконтрольності). Однак, як свідчать висновки практиків та теоретиків державного управління, проблема полягає в тому, що на

законодавчому рівні закладені очевидні протиріччя у розподілі повноважень і функцій між трьома гілками влади й насамперед між органами виконавчої та законодавчої влади. Зокрема, закони України “Про місцеві державні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування в Україні” мають низку неузгодженостей та дублювань повноважень, а звідси і невизначеність сфери відповідальності, і часто відверте конкурування місцевих державних адміністрацій та відповідних рад, і як наслідок – зниження довіри населення до цих інституцій.

Тому можна зробити висновок, що існуюча система розподілу повноважень між трьома гілками влади, між місцевими державними адміністраціями і відповідними місцевими радами, сама організаційна структура державних органів є недосконалими, що свідчить про недостатній рівень культури державного управління в Україні.

Аналізуючи правові засади розвитку культури державного управління, слід звернутися до основних нормативних документів, що регламентують діяльність органів державної влади та державних службовців в цілому. Вимоги щодо культури управління посадовців державних органів визначені головним чином нормами Закону України “Про державну службу” [4].

У ст. 3 цього Закону проголошується, що державна служба ґрунтується на таких основних принципах, як служіння народу України, демократизм і законність, гуманізм й соціальна справедливість, пріоритет прав людини і громад, професіоналізм, компетентність та ін. Разом із цим, у ст. 5 “Етика поведінки державного службовця” визначається, що державний службовець повинен: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. Також у розділі III “Правовий статус державних службовців та їх апарату” даного Закону вказано основні обов'язки державних службовців, які також стосуються ряду етичних норм

щодо їх професійної діяльності та особливості дисциплінарної відповідальності. Крім того, ст. 17 розділу IV цього Закону містить Присягу державних службовців, текст якої передбачає присягання у вірному служінні народові України, Конституції та законам України, в охороні прав, свобод та законних інтересів громадян, а також у гідному несенні звання державного службовця [4].

У цьому контексті слід звернути увагу на те, що проект нової редакції Закону України “Про державну службу” (від 22 січня 2008 р. № 1400) [5] не містить статті “Етика поведінки державного службовця”, а у принципах державної служби та обов’язках державних службовців, визначених у законопроекті, відсутній постулат щодо необхідності дотримання норм етики чи етичної поведінки. Це, на нашу думку, свідчить про недостатню увагу з боку як законодавців, так і Голодержслужби України до питань, пов’язаних з підвищенням рівня культури управління в органах влади та культури державних службовців.

Зроблені вище висновки певною мірою підтверджуються в ході аналізу ще одного документа, який визначає регламентуючу основу культури державного управління, – Загальних правил поведінки державних службовців (Кодексу державного службовця), затверджених Міністерством юстиції України 7 листопада 2000 р. № 783/5004 [6]. У даному підзаконному акті визначаються стандарти поведінки та добросовісності державних службовців, а також їх відповідальність за недотримання проголошених правил.

Кодекс державного службовця складається з 27 пунктів, в яких розкриваються: межі застосування правил, загальні обов’язки державних службовців, вимоги щодо запобігання конфлікту інтересів та недопущення проявів корупції, а також межі відповідальності за недотримання визначених норм поведінки. Аналіз даного Кодексу приводить до висновків, що у ньому досить детально прописані обов’язки державних службовців, їх професійні вимоги, а також ряд обмежень. Однак недоліком Кодексу, на наш погляд, є те, що останній розділ “Відповідальність за недотримання Загальних правил

поведінки державних службовців” не містить чітких механізмів притягнення посадовців до відповідальності, особливо за ініціативи громадян, права та інтереси яких були порушені тим чи іншим посадовцем. У цілому, Загальні правила поведінки державних службовців є лише формальним документом, в якому задекларовані основні вимоги щодо культури та етики поведінки державних службовців. Прикро, але більшість споживачів управлінських послуг не інформовані про існування цього документу. Це є очевидним порушення прав громадян, адже в Кодексі чітко визначено, що “поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості” [6].

Потреба у дієвому законодавстві, що регулює питання культури державного управління, спонукала представників законодавчої та виконавчої влади України розробити законопроект “Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування” (від 10.04.2008 р. № 2362) [7]. Аналіз зазначеного законопроекту дає підстави стверджувати, що, з одного боку, він містить ряд позитивних моментів, а саме: в ньому детально прописані суб’єкти доброчесної поведінки (СДП); надані чіткі визначення, що таке “доброчесна поведінка”, “блага”, “подарунки”, “конфлікт інтересів” та ін.; виділено окремий розділ “Відповідальність за порушення вимог цього закону” тощо. Однак, з іншого боку, в даному проекті є й очевидні недоліки. Зокрема, він не враховує спеціальний статус багатьох СДП, тому положення про можливість членства в політичних партіях (ст. 25) може трактуватися неоднозначно. Крім того, розділ VII проекту даного закону містить тільки формально зафіксовану ст. 29, в якій зазначено, що порушення норм цього Закону СДП тягне за собою дисциплінарну, адміністративну чи кримінальну відповідальність відповідно до законів України. Також, на наш погляд, положення законопроекту потребують конкретизації механізмів утворення та функціонування комісій з етики, а також функцій спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби в напрямку виконання вимог даного закону.

Головною перешкодою на шляху розвитку культури державного управління є корупція. Саме на подолання цього негативного явища в суспільстві та державній службі спрямовані чинні нормативні акти, до яких слід віднести, перш за все, Закон України “Про боротьбу з корупцією” [8] та Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” (далі – Концепція) [9].

У Законі України “Про боротьбу з корупцією” (від 5 жовтня 1995 р.) визначено правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, а також усунення наслідків корупційних діянь. У свою чергу, основні положення Концепції, схваленої Указом Президента України від 11 вересня 2008 р. № 742/2006, спрямовані на покращення стану справ щодо боротьби з корупцією та вдосконалення існуючого законодавства. Позитивним є те, що у даній Концепції чітко розмежовані заходи щодо запобігання корупційним діянням в сферах діяльності органів виконавчої та судової влади, а також виборних органів. В органах виконавчої влади, зокрема, передбачено: забезпечення оптимізації чисельності державного апарату; приведення структури державної служби у відповідність із рекомендаціями та стандартами ЄС; розроблення та впровадження системи громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади [9, с. 314-315]. У цілому, на нашу думку, реалізація цих заходів по запобіганню корупційним діянням в Україні сприятиме підвищенню рівня етичної та правової культури державних службовців, а також поверненню довіри громадян до владних інституцій.

Проаналізовані вище нормативно-правові документи визначають головні принципи, цінності та норми державно-управлінської діяльності органів влади та їх посадовців. Разом із цим у системі державної служби живляються й інші заходи організаційно-правового характеру.

Серед таких заходів, які безпосередньо впливають на розвиток культури державного управління, слід відмітити передбачені Концепцією адміністративної реформи атестування діяльності державних службовців.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922 запроваджено проведення раз на три роки оцінювання у вигляді атестування результатів роботи державних службовців, а також їх ділових та професійних якостей [10]. Атестація являє собою загальноновизнану організаційно-правову форму перевірки оцінки якостей керівника та інших державних службовців і покликана сприяти поліпшенню якісного складу службовців, підвищенню кваліфікації, посиленню відповідальності та дисциплінованості посадовців. Загальні критерії оцінювання діяльності державних службовців враховують основні вимоги Закону України “Про державну службу” та Кодексу державного службовця. Однак слід зауважити, що сучасна система оцінювання повноти виконання обов’язків і завдань, професійної компетентності та етики поведінки державних службовців не є досконалою. Досвід розвинених країн свідчить, що демократизація системи державного управління не можлива без отримання зворотного зв’язку між керівниками і підлеглими. Так, у ряді європейських держав запроваджено оцінювання діяльності посадовців вищими за рангом працівниками, які перебувають у їхньому підпорядкуванні, що дозволяє викрити факти порушення першими норм етики та обмежену компетентність деяких посадовців керівної ланки. Тому оцінювання має проводитися не лише по лінії “керівник – підлеглий”, але й у зворотному напрямку “підлеглий – керівник”, а також мають залучатися незалежні аудитори, особливо для оцінювання діяльності посадовців вищого рангу.

Треба зазначити, що важливим кроком до покращення культури державного управління стало передбачене постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 р. № 614 запровадження в діяльності органів виконавчої влади системи управління якістю ISO 9001-2001 [11]. Дана система покликана гарантувати здатність апарату органу державної влади досягти поставлених перед ним цілей і забезпечити перехід до нової ідеології державної служби, в якій є “замовник” і “споживач” послуг, а не “прохач”. Це, з одного боку, вимагає від представників органів виконавчої влади

особливої професійної та етичної культури, а, з іншого, дає можливість не лише покращити якість управлінських послуг органів влади, але й підвищити рівень культури державного управління.

До комплексу організаційно-правових заходів щодо розвитку культури управління в органах державної влади слід також віднести запровадження Всеукраїнського конкурсу “Кращий державний службовець” [12]. Метою проведення Конкурсу є зростання професіоналізму та відкритості органів державної влади, підвищення авторитету державної служби та узагальнення досвіду роботи кращих державних службовців. Серед його основних завдань: виявлення та заохочення найбільш професійно підготовлених державних службовців; удосконалення професійного рівня державних службовців; залучення високопрофесійних управлінців до роботи в органах виконавчої влади тощо. Позитивно оцінюючи ініціативу Голодержслужби України щодо проведення даного Конкурсу, зауважимо, що його Положення потребує доопрацювання, адже серед критеріїв, за якими оцінюються учасники Конкурсу, немає ані морально-етичних характеристик конкурсантів, ані вивчення і врахування думки споживачів управлінських послуг, які є головними учасниками процедури оцінювання якості послуг управлінців.

Також важливим кроком до підвищення культури управління в органах виконавчої влади стало проведення Всеукраїнського конкурсу “Приязна адміністрація” [13], який має на меті, зокрема, виявлення кращих форм і методів організації роботи з населенням, а також поширення кращого досвіду з питань якості надання державних (адміністративних) послуг громадянам.

Положенням про Всеукраїнський конкурс “Приязна адміністрація”, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 933 (із змінами), передбачено заповнення анкет учасника Конкурсу та споживача послуг, які містять запитання, що стосуються культури управління у даному органі влади. Аналіз цих запитань приводить до висновків, що у анкетах для оцінювання роботи державного органу надто детально прописані питання щодо технічного та санітарно-гігієнічного стану

органу, а питанням культури управління і культури обслуговування споживачів послуг приділено недостатньо уваги.

Важливими інструментами підвищення культури управління в органах державної влади можна також вважати і систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Зокрема, діюча професійна програма підвищення кваліфікації державних службовців, розроблена у відповідності до Комплексної програми підготовки державних службовців [14], передбачає викладання дисциплін, що включають розгляд різних аспектів управлінської діяльності, у т.ч. питання культури прийняття управлінських рішень, етики та правового навчання державних службовців. При чому проблеми культури управління та етики передбачені в основному в програмі навчання виконавців, а для навчання керівників передбачено лише шість годин на вивчення особливостей культури прийняття управлінських рішень. На нашу думку, це свідчить про недостатню увагу, що приділяється питанню вдосконалення культури управління керівного складу державних службовців, тому слід виділяти більше навчальних годин на вивчення різних аспектів культури управління в органах державної влади державними службовцями як керівного, так і не керівного складу.

Отже, підсумовуючи зазначене, слід сказати, що організаційно-правові засади розвитку культури державного управління, якими визначається система державних органів, обсяг їх повноважень, а також норми поведінки та професійної діяльності державних службовців в Україні, в цілому відповідає комплексу функцій і завдань, покладених на органи державного управління. Проаналізовані законодавчі акти засновані на головних цінностях та ідеалах, що відповідають високому рівневі культури державного управління.

Однак слід відмітити, що частина правових документів і відповідних їм заходів, спрямованих на реформування системи державного управління і державної служби, підвищення якості та культури державно-управлінської діяльності є недосконалими. На наш погляд, недосконалість цих документів

полягає у декларативності деяких положень, відсутності повного і вичерпного алгоритму застосування норм, пов'язаних з притягненням службовців до відповідальності, обмеженості прав громадян оскаржувати протиправні дії або бездіяльність тих чи інших посадових осіб та у недостатньому залученні громадськості до прийняття і впровадження управлінських рішень.

Узагальнюючи результати наведеного вище аналізу, можна зробити висновок, що для подолання проблем на шляху розвитку культури державного управління, на наш погляд, необхідно: по-перше, чітко розмежувати повноваження органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, усунувши дублювання повноважень та інші неузгодженості; по-друге, розробити дієве законодавство, що регламентує питання культури управління в органах державної влади, зокрема, закони України “Про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави” та “Про державну службу”; по-третє, ширше залучати громадськість до обговорення та прийняття управлінських рішень, особливо на місцевому рівні; по-четверте, забезпечити умови для участі громадян (споживачів) в оцінюванні якості та культури надання управлінських послуг органами державної влади та їх посадовцями; по-п'яте, посилити роль етичної та правової складових професійної освіти державних службовців як керівного, так і не керівного складу; по-шосте, підвищити статус державного службовця, створити умови для мотивації посадовців органів влади щодо свідомого додержання ними норм культури та етики.

На наш погляд, пріоритет у реалізації запропонованих заходів необхідно передусім віддати вдосконаленню законодавчої бази, що регулює діяльність державних органів та державних службовців, а також здійсненню заходів, які спрямовані на підвищення якості управлінських послуг, а відтак, і на вдосконалення культури державного управління.

Список використаних джерел

1. *Мартиненко В. М.* Культура управління : навч.-метод. посіб. / В. М. Мартиненко, В. О. Євдокімов, Л. М. Сергєєва. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 60 с.
2. *Гаєвський Б.* Культура державного управління: організаційний аспект : [моногр.] / Б. Гаєвський, В. Ребало. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 144 с.
3. Конституція України (1996 р.). Конституція України: [із змін. та допов.] станом на груд. 2004 р. – Одеса : Негоціант, 2005. – 80 с.
4. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ // Державна служба в Україні : зб. нормат. актів. – К. : Хрінком Інтер, 2002. – С. 9–23.
5. Про державну службу: Законопроект від 22 січня 2008 р. № 1400 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2_5_1_J?ses=10007&num_s=1&num=1400&date1=22.01.2008&date2.
6. Кодекс поведінки державного службовця// Уряд. кур’єр (Орієнтир). – 2000. – 29 листоп. - № 222. – С.14-15.
7. Про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування : Законопроект від 10 квітня 2008 р. № 2362 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32266.
9. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР // Правове регулювання діяльності державних службовців : у 2 т. / [А. В. Толстоухова, Т. В. Мотренко, В. І. Луговий та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Т. 1. – С.44–48.
10. Концепція подолання корупції в Україні “На шляху до добросовісності” // Державне управління і політика : моногр. / В. В. Цветков, В. М. Селіванов, О. В. Скрипник. – К. : Абрис, 2006. – С. 311–325.
11. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців. Постанова Кабінету Міністрів від 28 грудня 2000 р. № 1922 // Правове регулювання діяльності державних службовців : у 2 т. / [А. В. Толстоухова, Т. В. Мотренко, В. І. Луговий та ін.]. – К. : НАДУ, 2004. – Т. 1. – С. 379–382.
12. Про затвердження Програми запровадження управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uapravo.net/data2008/base36/ukr36501..>
13. Про запровадження Всеукраїнського конкурсу “Кращий державний службовець”: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1152 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uapravo.net/data2008/base18/ukr18188.htm>.
14. Положення про Всеукраїнський конкурс “Приязна адміністрація”: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 933 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uapravo.net/data2008/base20/ukr20798.htm>.
15. Про Комплексну програму підготовки державних службовців: Указ Президента України від 09.10.2000 р. № 1212/2000 // Правове регулювання діяльності державних службовців : у 2 т. / [А. В. Толстоухова, Т. В. Мотренко, В. І. Луговий та ін.]. – К. : НАДУ, 2004. – Т. 1. – С. 408–416.

Pysarenko Z. A. Organizational and legislative base of the public administration culture development in ukraine

The article reveals some questions which are connected with organizational and legislative base of the public administration culture development in Ukraine. Acting legislation and organizational measures concerning different aspects of the public administration culture are analyzed. Also some additional measures which are aimed at the administrative culture improvement in Ukrainian authorities are proposed.

Key words: legislation, organizational measures, administrative culture, public administration culture, the authorities.

Писаренко Ж. А. Организационно-правовые основания развития культуры государственного управления в Украине.

Рассмотрены вопросы, связанные с организационно-правовыми основами развития культуры государственного управления в Украине. Проанализированы действующее законодательство и организационные мероприятия, которые касаются различных аспектов культуры государственного управления, а также предлагаются дополнительные мероприятия, направленные на совершенствование культуры управления в органах государственной власти Украины.

Ключевые слова: законодательство, организационные мероприятия, культура управления, культура государственного управления, органы власти.