

Володимир ЄГАНОВ

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РОБОТИ
ОРГАНІВ ВЛАДИ ШЛЯХОМ РОЗВИТКУ СТИЛЮ
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**



**ЄГАНОВ
Володимир
Володимирович**

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Постановка проблеми. Державно-управлінські трансформаційні процеси, що здійснюються на сучасному етапі адміністративного реформування, спрямовані в напрямку створення якісно нової системи державного управління, яка має забезпечити становлення України як високорозвинутої, правової, соціально орієнтованої, цивілізованої європейської держави. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки має назву “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, адже будь-які перетворення в системі державного управління мають безпосередньо наближувати діяльність органів влади до потреб і запитів людей [6].

Виходячи з цього, оновлення існуючого стилю діяльності виступає одним з ключових завдань реформування державного управління. Спостерігається безпосередня залежність стабільного розвитку держави від наявності в ній професійної, компетентної управлінської еліти, яка була б належним чином ознайомлена зі світовою управлінською практикою. Саме від якісного керівного складу державно-управлінських структур, від особистого професійного рівня управління, наявності в нього прогресивних орієнтацій, енергійності та відповідальності значною мірою залежить розвиток української держави.

Наведене підкреслює нагальну необхідність здійснення реформ в напрямку забезпечення реального підвищення результативності роботи органів влади будь-якого рівня шляхом розвитку стилю державно-управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Узагальнення вітчизняної та зарубіжної фахової літератури свідчить про наявність багатьох теоретико-методологічних праць, присвячених проблематиці стилю діяльності в державному управлінні. Слід відзначити вагомий внесок, який зробили у розвиток досліджень за даним напрямом Г. Атаманчук, О. Бандурка, Д. Вітер, Н. Бренінг, Р. Войтович, Р. Войтович, А. Гончаренко, А. Гришко, Р. Вудмен, Д. Гелрігел, Р. Жуков, В. Князев, С. Князев, Н. Мельтюхова, М. Мурашко, Г. Нікіфоров, Н. Нижник, А. Омаров, В. Орлов, Г. Одінцова, В. Цветков, О. Перелигіна, Г. Райт, К. Скрипник та ін.

Метою статті є обґрунтування організаційно-правових засад підвищення результативності діяльності органів влади шляхом розвитку стилю державно-управлінської діяльності та надання конкретних пропозицій щодо реформування за даним напрямом.

Виклад основного матеріалу. На даний момент державою здійснюються важливі кроки на шляху підвищення результативності роботи органів влади шляхом оновлення стилю державно-управлінської діяльності, яскравим прикладом яких є формування президентського кадрового резерву “Нова еліта нації” метою якого є добір та підготовка до роботи у сферах державного управління найбільш обдарованих громадян України [7]. Проте, не зважаючи на явні позитивні зрушення, слід відмітити що ефективність державно-управлінської діяльності суттєво знижується внаслідок таких недоліків як

Анотація: у статті досліджено організаційні та правові засади розвитку стилю державно-управлінської діяльності. Запропоновано інституційні зміни що мають за мету підвищити результативність діяльності органів влади шляхом розвитку управлінського стилю.

Ключові слова: стиль державно-управлінської діяльності, органи влади, закон, організація, реформа, ефективність.

УДК 334.73.01

недосконалість кадрової політики та вади корпоративної культури державних службовців. Також на державному рівні відсутнє будь-яке обґрунтування пріоритетних напрямів розвитку стилю державно-управлінської діяльності, не існує відповідної нормативної бази. З огляду на це існуюча необхідність підвищення результативності діяльності органів влади шляхом розвитку стилю державно-управлінської діяльності набуває ще більшої актуальності.

Успішна діяльність керівника, поряд із зумовленістю багатьма чинниками суспільного, фахового і особистісного характеру, знаходиться в прямій залежності від його формального (юридичного) статусу. Свідомість і поведінка управлінських кадрів значною мірою залежать від стану правового регулювання їх діяльності [9, с.236]. Саме правове регулювання визначає роль управлінця в реалізації владних повноважень, а також компетенцію державних органів. В ієрархічній побудові службових функцій право особливо виділяє керівництво, що об'єднує решту функцій управління. Отже, чим більш складним є комплекс службових обов'язків, тим більш обґрунтованими є межі правового регулювання управлінських дій. Це не тільки здійснює дисциплінуючий вплив на працівника, а й стає правовою основою здійснення контролю та перевірки його діяльності. У свою чергу, відсутність чіткого правового регулювання або визначених обов'язків знижує відповідальність та результативність управлінської діяльності. Звідси постає актуальне питання стосовно здійснення правової регламентації стилю державно-управлінської діяльності.

Розгляд закордонних та вітчизняних джерел [3, 4, 8, 11] дозволяє стверджувати про наявність великої кількості нормативних документів, переважно внутрішньовідомчого характеру, що мають за мету забезпечити високий рівень моральних норм, професійної честі службовців та підтримку позитивної репутації установ. Наприклад, тільки у сфері журналістики та зв'язків з громадськістю, різноманітних кодексів професійної етики та поведінки, у різних країнах світу налічується більше ста шістдесяті (кодекс професійної поведінки та етики Міжнародної асоціації PR, "Афінський кодекс", кодекс професійної етики спілки професійних журналістів США та ін.) В Україні на даний момент є кодекс професійної етики українського журналіста, кодекс професійної етики юриста, кодекс професійної етики працівника Державної податкової служби України [1, 2] (затверджений наказом ДПА України від 7 лютого 2006 р. за № 59) та Кодекс професійної етики суддів (затверджено V з'їздом суддів України 24 жовтня 2002 р.), триває розробка Кодексу професійної етики та поведінки прокурора. Існує також проект Закону України "Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави" [5], положення якого мають поширюватися на державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, військовослужбовців Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України та Держспецтрансслужби (крім військовослужбовців строкової служби), осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, податкової міліції, державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, Держспецзв'язку, працівників органів прокуратури, дипломатичної служби, митної служби. Також, у разі реалізації даного акту, його дію буде поширено на суддів Конституційного Суду України та професійних суддів. Змушені будуть дотримуватись його норм також особи, які прирівняні до осіб, уповноважених на виконання функцій держави, а саме: керівники державних підприємств; посадові особи, які не є державними службовцями або посадовими особами місцевого самоврядування, але виконують функції держави та органів місцевого самоврядування і перебувають у трудових відносинах з юридичними особами публічного права, та одержують заробітну плату за рахунок коштів державного чи місцевого бюджету.

Отже, у разі прийняття даного законодавчого акту його дія пошириться практично на всю сферу державного управління та місцевого самоврядування України. Основною метою формування даної норми є піднесення авторитету державної служби в очах громадян шляхом введення законодавчої регламентації правил [10] та норм

службової поведінки, етики та моралі, а фактично мають призвести до зміни стилю державно-управлінської діяльності.

Нажаль, у даному законопроекті, не зважаючи на актуальну необхідність якомога скорішого впровадження законодавчої регламентації стилістичних ознак діяльності управлінців, існують такі недоліки: відсутність узгодженості з іншими проектами законодавчих актів, що повинні регламентувати діяльність у даній сфері; відсутність будь-якого, навіть непрямого згадування про явище стилю керівництва або управлінської діяльності; зміст даного документу має переважно заборонний характер, що не повною мірою відповідає принципам демократичного законодавства; недостатня наукова розробленість даного законопроекту та механізму його реалізації.

Таким чином даний проект закону потребує негайного доопрацювання фахівцями саме з державного управління та найскорішого введення в дію, адже його було розроблено ще понад шість років тому.

Головними завданнями щодо розвитку стилю діяльності в органах державного управління України слід визначити такі:

- вплив на корегування та розвиток індивідуальних якостей управлінців, основними з яких є компетентність, професіоналізм, чесність, патріотизм та порядність;
- розробка та впровадження комплексної методики діагностування стилів управлінської діяльності на основі новітніх досягнень науки державного управління;
- удосконалення на базі результатів досліджень існуючих стилів діяльності в органах влади шляхом розробки науково-методичного забезпечення та формування пропозицій щодо внесення змін у відповідні законопроекти та внутрішньовідомчі нормовстановлюючі документи.

Результати попередніх досліджень дозволяють стверджувати, що основними цілями реформування роботи органів влади в контексті розвитку стилю державно-управлінської діяльності на середньострокову перспективу слід визначити:

- досягнення соціально-політичної стабільності у суспільстві шляхом покращення взаємодії між органами влади та громадянами - споживачами управлінських послуг;
- покращення іміджу органів влади в середині країни, та держави в цілому у зовнішніх відносинах;
- удосконалення необхідної законодавчої бази;
- зниження рівня бюрократизації та корумпованості владних установ;
- позбавлення від такого відносно-корупційного явища як непотизм в органах влади;
- оновлення управлінської еліти через приток професійно підготовлених кадрів.

У зв'язку з вищенаведеним, підвищення результативності роботи органів влади шляхом розвитку стилю державно-управлінської діяльності пропонується здійснювати на основі наступних принципів.

1. На загальнодержавному рівні:

- демократичності (державне управління будується на підвалинах партнерських відносин між об'єктами та суб'єктами державного управління);
- верховенства права;
- суб'єктно-об'єктної колегіальності у прийнятті рішень;
- пріоритету м'якого управління у відносинах між владою та суспільством;
- неприпустимості ознак дистанціювання влади від громадян, диктату;
- відмови від призначення на керівні посади (особливо у збройних силах) не за ознаками професіоналізму, службової компетенції та особистих якостей управлінця, а за приналежністю до політичних сил.

2. На рівні окремого органу державного управління:

- пріоритет професіоналізму та компетентності під час добору та розстановки керівних кадрів.
- обов'язковості здійснення моніторингу управлінської діяльності;
- орієнтації на управлінський вплив;

- позбавлення від добору за ступенем відданості режиму та родинними зв'язками;
- свідомості, толерантності, рівності сторін перед законом.

3. На особистісному рівні управлінця:

- колегіальності у прийнятті управлінських рішень;
- делегування повноважень;
- довіри до підлеглих (при об'єктивному контролі результатів);
- раціонального використання ментальних особливостей громадян.

Процес розвитку стилю державно-управлінської діяльності доцільно реалізувати шляхом поетапного здійснення таких кроків: усвідомлення необхідності розвитку стилю державно-управлінської діяльності; опрацювання місії (мети) державно-управлінської структури; підготовка до діагностики стилю державно-управлінської діяльності; оцінка існуючого стилю державно-управлінської діяльності; вибір методів впливу на існуючий стиль державно-управлінської діяльності; забезпечення позитивної дії впливу на стиль державно-управлінської діяльності; відслідкування динаміки змін стилю державно-управлінської діяльності та внесення необхідних коректив.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Правовим підґрунтям для майбутньої реформи щодо підвищення результативності діяльності органів влади шляхом розвитку стилю має слугувати вже раніше згаданий Закон України “Про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави”, який повинен бути належним чином перероблений та доопрацьований. Відповідні зміни до цього закону мають бути внесені на основі наукових розробок висококваліфікованих фахівців з даної проблематики, силами Національної академії державного управління при Президентові України.

Таким чином можна запропонувати наступну послідовність дій органів влади, необхідних для реалізації реформи:

1. Усвідомлення на державному рівні необхідності оновлення існуючого стилю державно-управлінської діяльності та потенційних можливостей цього процесу.

2. Визначення процесу розвитку стилю державно-управлінської діяльності в якості пріоритетного напрямку реформування державної служби в Україні.

3. Залучення наявних наукових потужностей Національної академії державного управління при Президентові України до процесу реформування органів влади з питань розвитку стилю державно-управлінської діяльності.

4. Розробка проекту державної програми розвитку стилю державно-управлінської діяльності на період 2014-2020 рр.

З метою ефективної реалізації заходів щодо розвитку стилю державно-управлінської діяльності та найскорішого досягнення середньострокових цілей реформування доцільно запровадити такі організаційні зміни:

1. Створення на базі Національної академії державного управління при Президентові України Наукового центру з моніторингу та розвитку стилю державно-управлінської діяльності.

2. Розробка Науковим центром з моніторингу та розвитку стилю державно-управлінської діяльності Національної академії державного управління при Президентові України науково-методичного та організаційно-правового забезпечення реформи.

3. Внесення відповідних змін в організаційні структури органів державного управління та органів місцевого самоврядування, з метою утворення відділів (секторів) з розвитку стилю державно-управлінської діяльності.

4. Організація відповідними територіальними представництвами Національного агентства України з питань державної служби практичного забезпечення та координації дій з Національною академією державного управління при Президентові України й органами влади з питань модернізації стилю державно-управлінської діяльності.

Обсяг інституційного, кадрового, матеріально-технічного, організаційного забезпечення проведення реформи визначається переважно потребами у проведенні

на базі Національної академії державного управління при Президентіві України тематичних “круглих столів”, семінарів, конференцій за участю керівників органів державного управління; проведення внутрішньоорганізаційних нарад, розробці програм, комунікативних заходів з роз’яснювальної роботи.

Обсяг фінансового забезпечення пропонованого реформування визначається виходячи зі штатного розкладу та посадових окладів працівників відділів (секторів) з розвитку стилю державно-управлінської діяльності органів влади та Наукового центру Національної академії державного управління при Президентіві України. Джерело фінансування – державний бюджет. Орієнтовний термін проведення реформи складає 3 – 5 років. Етапом проведення реформи є звітний період тривалістю 1 рік, по закінченню якого складається відповідний документ (звіт).

Розуміючи той факт, що перевірка на практиці ефективності пропонованих трансформаційних змін та теоретичних умовиводів є достатньо складною та фінансово витратною справою, особливо враховуючи необхідність економії коштів державного бюджету, подальші дослідження за даною проблематикою доречно здійснювати в напрямку детального економіко-математичного моделювання процесу підвищення результативності роботи органів влади шляхом розвитку стилю державно-управлінської діяльності.

Література:

1. Кодекс професійної етики працівника державної податкової служби в Україні [Електронний ресурс] : Офіційний Інтернет-сайт Державної податкової адміністрації в Харківській області. – Режим доступу : <http://www.dpa.kharkov.ua/page3.php>
2. Кодекс честі працівника органу державної податкової служби України [Електронний ресурс] : Офіційний Інтернет-сайт державної податкової адміністрації України. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>
3. Міжнародний кодекс поведінки державних посадовців, прийнятий резолюцією ООН 12 грудня 1996 р. № A/RES/51/59 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/russian/document/gadocs/convres/r51-59.pdf>.
4. Моральний кодекс державного службовця США [Електронний ресурс] / Програма сприяння Парламенту України. – Режим доступу : <http://www.pdp.org.ua>
5. Проект Закону України “Кодекс добросесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави” [Електронний ресурс] : – Режим доступу : http://www.legalreform.gov.ua/docs/11-10-2006_17-38_kodeks_kontrolnij.rtf.
6. Про План дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”: Указ Президента України від 12 березня 2012 р. № 187/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
7. Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації”: Указ Президента України від 05 квітня 2012 р. № 246/2012 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
8. Рекомендация № R(2000)10 Комитета Министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (принята 106-й сессии Комитета Министров Совета Европы 11 мая 2000 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.transparency.org.ru/INTER/DOC/eur_recom10.doc.
9. Цветков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко : [монографія] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2001. – 248 с.
10. Якименко Ю. Держслужба за правилами: про користь того, як корисно вчитися в інших / Ю. Якименко // Дзеркало тижня. – 2005. – № 44 (572). – С. 3.
11. The Civil Service Code [Електронний ресурс] : – Режим доступу : <http://www.civilservice.gov.uk/publications/civilservicecode/code.asp>.