

Валентина ЄВДОКИМОВА

СВІТОВИЙ ДОСВІД МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК АРХЕТИПНА СКЛАДОВА ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Якщо розглянути світовий досвід моделей державного управління передових країн світу як взірець для наслідування, а відповідно, розвиток передових країн — як свідчення правильності вибраного напрямку розвитку, значної актуальності набуває осмислення архетипних аспектів еволюції й особливостей розвитку передових країн світу для вдосконалення механізмів державного управління, зокрема надання адміністративних послуг в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державного управління в різні часи розглядалися такими видатними вченими, як Платон, Аристотель, Цицерон, Конфуцій, Спіноза, Макиавеллі, Гобс, Монтеск'є, Ж-Ж. Руссо та ін.

М. Вебер став автором концепції раціональної бюрократії, яка є значним доробком у розвитку теорії державної служби.

Вітчизняні дослідження проблем державного управління відображено у працях сучасних вчених, таких як Е. Афонін, М. Білинська, В. Бодров, В. Князев, С. Мосов, Н. Нижник, М. Пірен, С. Попов, Ю. Сурмін, С. Серьогін та ін., які, користуючись терміном «державний менеджмент» чи ні, підкреслюють необхідність дотримуватись загальних тенденцій людиноцентристської орієнтації систем державного менеджменту на забезпечення потреб конкретного громадянина, що є визначальним принципом демократії.

Виклад основного матеріалу. За визначенням державне управління – це діяльність держави, спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством. Ключовими поняттями для державного управління є держава і державна влада, оскільки державне управління є способом функціонування й реалізації державної влади з метою становлення і розвитку держави [8].

Оскільки державна служба фактично уособлює державу і державну владу, інститут державної служби посідає одне з центральних місць у державному управлінні. Державна служба персоніфікує державний устрій та уособлює собою управлінські структури держави. З огляду на це громадська думка щодо ефективності та результативності виконання державою своїх функцій значною мірою формується залежно від того, якою постає державна служба у взаємодії з населенням. Принципи, правові та організаційні засади державної служби, умови та порядок реалізації громадянами України права на державну службу, визначаються в Законі України від 17.11.2011 № 4050-VI «Про державну службу», що має набрати чинності [3].

Особливістю інституту державної служби є те, що завдяки їй забезпечується виконання покладених на органи державної влади функцій.



**ЄВДОКИМОВА
Валентина,
IEVDOKYMOVA
Valentya,**

головний спеціаліст управління праці та соціального захисту населення Печерської районної в місті Києві державної адміністрації, м. Київ.

Анотація: у статті порівняно архетипні підходи до становлення системи державного управління передових країн світу та системи державного управління України і зроблено спробу обґрунтування необхідності збереження наукових кадрів у процесі вдосконалення як механізмів державного управління в цілому, так і надання адміністративних послуг зокрема.

Ключові слова: лідерство, розвиток, державне управління, державна служба, рівень освіти, науковий потенціал, адміністративні послуги, європейські стандарти.

УДК 354

Якщо розглядати державну службу в сучасному розумінні як професійну діяльність щодо забезпечення виконання функцій і повноважень держави, то її витоками є соціальні умови її формування та розвитку.

Проблемою реалізації Україною національної стратегії європейської інтеграції є неможливість європеїзації державної служби в цілому, а також у тому, що стосується надання адміністративних послуг без запровадження в ній європейських стандартів. Глобалізаційні процеси неминуче призведуть до розширення інфраструктури взаємодії зі світом, і Україні важливо як своєчасно приєднатися до цих процесів, так і втримати позиції у майбутньому, особливо в теперішніх умовах.

Оскільки орієнтація на наукові знання, отримані з іншого ментального та національного середовища, не можуть повною мірою сприяти вирішенню економічних, політичних і соціальних проблем України, метою цієї статті є обґрунтування необхідності збереження вітчизняних наукових кадрів у процесі вдосконалення механізмів державного управління та презентація конкретних пропозицій щодо наближення і входження України в європейський адміністративний простір у контексті надання адміністративних послуг.

Ознакою процесів глобальної трансформації й посилення впливу чинників глобальної інтеграції є реалізація сучасної концепції розвитку цивілізації, що передбачає єдиний перелік вимог до інститутів держави, які постають головними закономірностями світового розвитку [9; 10].

Одним із нових чинників глобальної інтеграції та джерел економічного росту України може стати експортоорієнтована сфера послуг, що задовольняє глобальний попит на інтелектуальний/інформаційний продукт[4].

Аналіз архетипів зарубіжного досвіду державного управління дає можливість визначитись, які із концепцій розвитку державної служби зарубіжних країн можуть бути адаптовані до українських реалій.

У розвинених країнах Заходу протягом тривалого історичного періоду поступово запроваджувались важливі зміни в адміністративно-державному апараті управління за рахунок систематичного розподілу праці зверху донизу. Централізована перебудова державної служби, з одного боку, викликала збільшення чисельності чиновництва, з іншого – зміну його якісного складу. Однією з характерних ознак централізації державного управління було розширення складу «канцелярії» (франц. – bureau). Звідси і терміни «бюрократія», «бюрократизація».

Поступово вводилася ієрархія чинів залежно від особистої вислуги і знань людини, її професійної кваліфікації. Введення постійної грошової платні для всіх категорій чиновників посилювало їх залежність від державної влади.

У Західній Європі процес бюрократизації почався в XV–XVI століттях [5], в Америці – у XVIII столітті. Процес формування національних бюрократичних структур у більшості країн Заходу закінчився приблизно однаково – у другій половині XIX століття.

Серед показових можна виділити французьку модель державної цивільної служби, яка формується в період французької революції за Наполеона I. Проголошується відкритість державної служби, служіння суспільним інтересам, створюється система конкурсного відбору службовців, створюються спеціальні навчальні заклади для підготовки державних службовців.

Водночас переважає тенденція до посилення службової централізації, дисципліни, до кастовості службовців.

У США в 60-х роках XIX століття на федеральному рівні практично була відсутня професійна бюрократія в європейському розумінні. Значне поширення отримала запроваджена в 1829 році президентом Е. Джексоном «victor's spoils system», згідно з якою посади отримували представники партії, що перемогла. Велику популярність в кінці XIX – початку XX століття отримала концепція про необхідність введення в США «раціональної» моделі державної служби європейського зразка.

У 1883 р. в США був ухвалений закон Пендлтона, що отримав назву «Закон про цивільну службу». Ухвалення цього документа поклало початок законодавчому оформленню сучасного інституту цивільної служби (civil service). Закон Пендлтона передбачає проведення відкритих конкурсних іспитів для претендентів на державні посади і зберігає чинність у США дотепер.

У 1887 р. професор Вудро Вільсон – майбутній президент США – поклав початок теоретичній розробці питань адміністративно-державного управління у своїй праці «Вивчення адміністрування». Вільсон підкреслив, що «наука адміністрування шукає способи поліпшення діяльності уряду, зробить його роботу менш трудомісткою, упорядкує організацію управління». Вільсон вважав, що зміна політичного керівництва не повинна впливати на діяльність незмінного адміністративного апарату. Таким чином, завданням державної адміністрації проголошувалося оперативне і компетентне втілення у життя рішень будь-якої групи політичних лідерів – «обранців нації».

У питаннях реформування державної служби, а саме: розмежування політичної, як напрям вироблення державної політики, та адміністративної, як надання адміністративних послуг, складових все більшої ваги набуває вдосконалення надання адміністративних послуг в Україні.

За даними державної служби статистики України у 2011 році загальна кількість зайнятого населення у галузях економіки в віці 15—70 років складала 20247,7 тис. осіб, з них державних службовців – 232979 осіб, що складає близько 1,15 % від загальної кількості зайнятого населення.

Необхідність здійснення економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання та надання державою громадянам управлінських послуг на високому рівні є закономірною, мотивується в процесі просування в напрямі європейської інтеграції і розкривається у Стратегії реформування державної служби в Україні [12], відповідно до якої, особи, які мають займати адміністративні посади в системі державного управління мають зберігати інституційну пам'ять, під час політичних змін, організаційний досвід, забезпечувати безперебійну роботу органів державної влади відповідно до законодавства. Зміна керівників, підпорядкування органів державної влади не може бути підставою для звільнення з посад державних службовців, які займають адміністративні посади в органах державної влади.

За таких умов неабиякого значення у системі державного управління набуває рівень освіти осіб, що є державними службовцями.

Таблиця 1

Загальні тенденції затребуваності наукового знання в державному управлінні України

	станом на 31.12.2010 р.		станом на 31.12.2011 р.	
	осіб	% до заг. кількості	осіб	% до заг. кількості
усього керівників держслужбовців	71100	100	69750	100
з них мають науковий ступінь	1260	1,77	1149	1,65
з них докторів наук	161	0,23	128	0,18
з них мають вчене звання	344	0,48	290	0,42
з них професори	99	0,14	68	0,01
усього спеціалістів держслужбовців	166814	100	163229	100
з них мають науковий ступінь	579	0,35	585	0,36
з них докторів наук	28	0,02	23	0,01
з них мають вчене звання	82	0,05	69	0,04
з них професори	10	0,06	9	0,005

Однак проведене дослідження (див. табл. 1) [6; 7] вказує на тенденцію до зменшення затребуваності наукового знання в системі державного управління, що може свідчити про поступову деградацію суспільства.

Тут доречно було б звернутися до архетипних аспектів досвіду передових країн світу, а саме – Японії, яка в середині ХХ століття особливу увагу приділила підвищенню рівня освіти управлінських кадрів, оскільки вважалося, що в майбутньому економічне зростання може бути обмежене не ринковими умовами, а браком талановитих управлінців[11]. З цією метою системою управління Японії всіляко заохочувалось та позитивно сприймалось набуття державними службовцями відповідного знання.

Особлива увага в системі управління Японії приділялась перспективному баченню, чесності, широті поглядів і раціональному аналізу, підтриманню прагнення державних службовців до заняття посад в надії, що в довгостроковій перспективі вони стануть успішними і змінять саму культуру державного управління.

В Україні, відповідно до Конституції [1] повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можуть визначатися лише законами, тому питання надання ними адміністративних послуг має регулюватися на законодавчому рівні із застосуванням єдиного підходу.

Відсутність правового розмежування функцій і владних повноважень, здійснення яких є безпосереднім обов'язком органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема пов'язаних з наданням ними платних послуг, була однією з причин, що впливають на комерціалізацію їх діяльності. Недосконалість та неузгодженість актів законодавства різної юридичної чинності та безперервне запровадження нових платних послуг призводили до зростання корупції у відповідній сфері державного управління і невиправданого стягнення коштів з фізичних та юридичних осіб.

Правова невизначеність у царині надання послуг створювала низку недоліків у роботі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також у роботі підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління.

Ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» покликане сприяти становленню, впорядкуванню та подальшому розвитку системи надання адміністративних послуг на чітко визначених правових засадах і дасть змогу задовольнити потреби споживачів адміністративних послуг, забезпечить захист їх прав та інтересів, гарантованих законом.

Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI «Про адміністративні послуги»[2] визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Адміністративна послуга цим законом визначається, як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Суб'єкт звернення – фізична чи юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг.

Суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування та їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Відповідно до частини третьої статті 16 Закону України «Про адміністративні послуги» Кабінетом Міністрів України Постановою від 30 січня 2013 року № 57 затверджено Порядок ведення Реєстру адміністративних послуг, де визначено механізм ведення Реєстру адміністративних послуг як єдиної інформаційної комп'ютерної бази даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб'єктами надання адміністративних послуг.

Стаття 14 Закону України «Про адміністративні послуги» визначає здійснення організаційного забезпечення надання адміністративних послуг шляхом:

1) забезпечення безоплатного автоматизованого віддаленого доступу адміністраторів у режимі реального часу до інформації в інформаційних системах суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ та організацій, які належать до сфери їх управління, в яких міститься інформація, необхідна для надання адміністративних послуг, якщо інше не передбачено законом;

2) надання на підставі запитів адміністраторів інформації, необхідної для виконання покладених на них завдань;

3) забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктам звернень у строки, встановлені законом, на підставі відповідних документів, одержаних від адміністраторів.

Відповідно до статті 18 фінансове та інше забезпечення діяльності системи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг здійснюється виключно за рахунок Державного бюджету України та відповідних місцевих бюджетів.

Стаття 17 передбачає з 1 січня 2014 року:

— можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв;

— можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг;

— можливість здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

Тому існує необхідність на державному рівні звернути увагу на висхідну позицію надання адміністративних послуг, а саме, оснащення робочих місць суб'єктів надання адміністративних послуг, що автоматично на порядок підвищить якість надання адміністративних послуг.

Якщо розглянути надання адміністративних послуг в Україні з позицій архетипів справжньої перлини китайської мудрості «Дао-Де цзин»: «Здійснення Великого починається з малого», можна відзначити нагальну необхідність належного забезпечення матеріально-технічної складової виконання Закону «Про адміністративні послуги».

Висновки.

1. У цьому дослідженні зроблено спробу обґрунтування необхідності збереження вітчизняних наукових кадрів у процесі вдосконалення механізмів державного управління, що дасть можливість більш творчого підходу до виконання посадових обов'язків, а також можливість систематизації та аналізування як виконуваних завдань, так і своєї трудової діяльності в цілому.

Ураховуючи, що рушійною силою наукового підходу до виконуваних завдань є фактори, які проявляються як виконання покладених на посадову особу обов'язків, у наявності творчого підходу до повноважень та з метою припинення «вимивання» наукового потенціалу з державного управління, враховуючи проведене наукове дослідження та досвід передових країн світу, існує необхідність закріпити на законодавчому рівні підвищення ролі моральних і матеріальних мотиваційних чинників для вдосконалення рівня освіти державних службовців, а саме – розділ VI статті 46 Закону України від 17.11.2011 № 4050-VI «Про державну службу», що має набрати чинності, доповнити пунктом: «державним службовцям, що мають науковий ступінь кандидата або доктора наук, встановлюється щомісячна надбавка у розмірі відповідно 100 і 150 відсотків посадового окладу».

2. Одним із першочергових завдань України у русі до приведення системи державного управління у відповідність до європейських стандартів визначається розмежування політичних та адміністративних посад. Політична складова у системі державного управління має встановлювати стратегічні напрямки розвитку суспільства,

а адміністративна щодо надання адміністративних послуг забезпечувати тактичну реалізацію та впровадження окресленої стратегії, професійне, надійне, політико-нейтральне й неупереджене здійснення завдань держави та здатність ефективно діяти в умовах політичних змін. Оскільки виконання поставлених завдань вимагає адекватного та такого, що відповідає вимогам часу оснащення робочих місць суб'єктів надання адміністративних послуг, необхідно законодавчо закріпити цю вимогу, а саме: пункт 1 статті 18 Закону України від 06.09.2012 № 5203-VI «Про адміністративні послуги» сформулювати так: «Фінансове, (доповнити: сучасне матеріально-технічне облаштування робочих місць суб'єктів надання адміністративних послуг) та інше забезпечення діяльності системи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг здійснюється виключно за рахунок Державного бюджету України, відповідних місцевих бюджетів».

Список літератури:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про адміністративні послуги : Закон України : від 06.09.2012 р., № 5203-VI // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 184.
3. Про державну службу : Закон України : від 17.11.2011 р., № 4050-VI // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 8.
4. Афонін Е.А. Експортоорієнтована сфера послуг – новий вектор економічного зростання України / Е.А. Афонін, С.Л. Благодетелева-Вовк // Український соціум. – 2012. – № 4 (43). – С. 141–160.
5. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учебное пособие / И.А. Василенко. – Изд. 2-е , перераб. и доп. – М. : Изд. корп. «Логос». – 2001. – 200 с.
6. Державна служба статистики України. Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на 31 грудня 2011 року // Статистичний бюлетень. – Київ, 2012. – 35 с.
7. Державний комітет статистики України. Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на 31 грудня 2010 року // Статистичний бюлетень. – Київ, 2011. – 45 с.
8. Енциклопедія державного управління : у 8 т. : Т. 1. Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – С. 157.
9. Оболенський О.Ю. Державна служба : навчальний посібник / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
10. Пірен М.І. Конфліктологія : підручник / М.І. Пірен. – К. : МАУП, 2003. – 360 с.
11. Райт Г. Державне управління / Г. Райт ; пер. з англ. В. Івашка та ін. – К. : Основи, 1994. – 109 с.
12. Стратегія реформування системи державної служби в Україні // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16. – С. 63. – Ст. 665.