

Сергій ЛЕВЧЕНКО

НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Соціальні трансформації, що відбуваються в українському суспільстві в останні роки, повною мірою оголили вади наявної системи публічного управління: її громіздкість, низьку ефективність, відірваність від потреб та інтересів суспільства, нерозвиненість демократичних процедур керівництва. Саме тому значна частина сучасних науковців погоджується з думкою, що ключовою проблемою сучасної України є невідповідність якості і рівня управлінської діяльності існуючим соціальним вимогам і потребам [3; 4]. Дослідники відзначають, що існуюча в Україні система управління вже не тільки не здатна адекватно і результативно регулювати глобальні зміни і спрямовувати їх розвиток в напрямку бажаних для суспільства соціальних, економічних, політичних перетворень, але і своєчасно розуміти поточні процеси і правильно оцінювати перспективи розвитку [5; 7]. Саме тому нагальною стає проблема впровадження нової моделі публічного управління, адекватної суспільним очікуванням і реаліям сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адаптації нових моделей публічного управління до вітчизняної практики знаходять відображення у працях багатьох вітчизняних вчених, зокрема, В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, Д. Карамішева, В. Князева, В. Корженка, О. Крутій, В. Мартиненка, П. Надолішнього, Д. Олійника, О. Радченка, І. Розпутенка, В. Солових, Ю. Шарова та ін. Між тим, сучасні геополітичні процеси та виклики, з якими стикається Україна в останні декілька років, вимагають нових науково обґрунтованих підходів щодо модернізації системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Протягом останніх двадцяти років у наукових і політичних колах України точаться розмови щодо необхідності проведення адміністративної реформи та модернізації системи державного управління. Поштовхом для них стало ухвалення Конституції України [9] та Концепції адміністративної реформи України [11], метою якої було створення такої системи державного управління, яка забезпечила б становлення України як високо розвинутої, правової європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, близької до потреб і запитів людей.

Проте й досі адміністративна реформа так і не завершена, а задекларовані цілі так і не були досягнуті. Значною мірою це пов'язано з тим, що процеси формування нових організаційно-управлінських структур базувалися не стільки на підвищенні ефективності роботи державного апарату, формуванні правової культури, розвитку самодіяльних форм активності соціальних суб'єктів, скільки на бюрократизації та формалізації управлінської діяльності. У першу чергу це позначилося на зростанні загальної кількості управлінців, ускладненні механізмів взаємодії та надмірності управлінських структур, посиленні контрольних функцій при одночасному зниженні рівня загальної та персональної відповідальності за кінцевий результат справи. Одночасно різко впав рівень прогнозування, планування, проектування бажаних соціальних змін і бачення стратегічних перспектив розвитку суспільства в цілому. Стара система управління



ЛЕВЧЕНКО
Сергій
Олександрович,

здобувач кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління національної Академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Анотація: у статті розглянуто існуючі проблеми та перспективні напрями модернізації системи публічного управління в Україні. Зроблено акцент на необхідності зміни відносин управлінської системи із зовнішнім середовищем, зокрема, через зміну стилю і методів управлінської діяльності, збільшення соціальної відповідальності управлінських кадрів, сприяння розвитку громадянського суспільства та публічно-приватного партнерства.

Ключові слова: модернізація, публічне управління, соціальна ефективність, соціальна відповідальність, громадянське суспільство, партнерство, інновації.

УДК 351/354

виявилася не здатною орієнтуватися і спиратися на соціальні аспекти життя суспільства, що призвело до різкої поляризації суспільства, зростанню недовіри до влади. При цьому в 2010-2013 рр. стала проявлятися тенденція надлишкового адміністрування з боку державних органів функціонування соціальної системи, наслідком чого стало зростання соціальної напруги в суспільстві та революційні події початку 2014 р.

Потреба в модернізації системи публічного управління постала з новою гостротою. Між тим, попри ухвалення новим керівництвом держави Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», одним з ключових напрямів якої є було визнано «побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності» [12], спроби реформування системи поки не дають бажаного ефекту. Характер домінуючих суспільних настроїв щодо ефективності публічного управління, соціальної сутності влади показує, що найбільш провальним у цьому плані є нерозвиненість реальних механізмів зворотного зв'язку і соціального контролю діяльності органів публічного управління «знизу», цивілізованих форм громадянського діалогу, відсутність належного рівня публічно-приватного партнерства в реалізації цілей економічного і соціального розвитку [1]. Значною мірою це пов'язано з тим, що реформи замкнулися на вирішенні внутрішніх проблем управління (зміна управлінських кадрів, скорочення штатів тощо) і не вплинули належним чином на підвищення ефективності управлінського впливу на основні сфери життєдіяльності суспільства і урахуванні стану об'єкту управління.

Саме тому склалася об'єктивна потреба перевести реформи системи публічного управління на нову траєкторію розвитку, зв'язавши їх не тільки з розвитком самих органів державної влади та управління, а й із соціально-економічним розвитком українського суспільства. Це зумовлює необхідність упровадження нової науково обґрунтованої моделі публічного управління, що дозволить підняти на сучасний рівень якість і ефективність управлінської діяльності. При чому під час реформування важливо забезпечити цілеспрямоване, оперативне і систематичне приведення методів публічно-управлінської діяльності у відповідність з виникаючими внутрішніми викликами і потребами розвитку суспільства. Серед таких викликів дослідники визначають відсталу структуру економіки, корупцію в органах публічного управління на всіх рівнях, деградацію науки і освіти, технологічну відсталість, духовний вакуум, розпад моральних і культурних основ життєдіяльності суспільства, аномію, зростання девіантних настроїв тощо [1; 4; 10].

Нова концептуальна модель публічного управління повинна впроваджуватися за кількома ключовими напрямками.

1. Забезпечення постійного урахування в управлінській діяльності змін об'єкту управління (внутрішнього середовища) моніторингу проблем і протиріч, виробленні своєчасних заходів щодо їх вирішення на основі подальшої демократизації політичної системи та активізації участі українських громадян в управлінській діяльності. При чому модернізація управлінської діяльності має бути спрямована націлена на консолідацію українського соціуму, на його поступальний розвиток.

2. Сприяння розвитку соціального капіталу. Система публічного управління в новій парадигмі свого розвитку повинна описуватися не тільки в рамках таких категорій як «ефективність» і «результативність», на що зараз акцентовано основну увагу, а й у контексті понять «соціальна справедливість», «соціальне благополуччя», «соціальна відповідальність». Саме останнім якимось соціальних відносин у даний час приділяється недостатня увага під час реформування системи публічного управління в Україні. У зв'язку з цим розвиток соціального капіталу та людського потенціалу, запобігання і вирішення гострих соціальних конфліктів, подолання соціальної напруженості набувають у сучасних умовах пріоритетного значення і стають головними цільовими орієнтирами і критеріями ефективності модернізації всієї системи публічного управління.

Під час модернізації публічного управління великого значення набувають принципи такі проблеми: як надійно вбудувати соціальні галузі в ринок, щоб соціально значущі послуги були доступні населенню, а їх якість відповідала сучасним стандартам. Від того, як відбудеться реформування охорони здоров'я, пенсійної системи, житлово-комунального господарства, системи соціальної підтримки населення в чималому ступені буде залежати стабільність у суспільстві, довіра до органів публічного управління. Новий підхід до управління соціальною сферою полягає в тому, що ключове місце відводиться підвищенню взаємної відповідальності різних рівнів влади в реалізації соціальної політики.

3. Гнучкість економічної політики. Варто відзначити, що для досягнення соціальних ефектів поступального розвитку, активізації соціальних механізмів громадської саморегуляції та забезпечення ресурсів подальшого зростання необхідно гнучко поєднувати різні управлінські стратегії економічного розвитку. З одного боку, є нагальна необхідність стимулювання та державної підтримки галузей, що знаходяться на спаді, надання їм найбільш сприятливого режиму розвитку. З іншого боку, потрібно активне адміністративне регулювання галузей, які знаходяться на стадії підйому і найвищого розвитку, щоб вони виступили локомотивами розвитку інших сфер суспільного життя.

Очевидно, що зі зміцненням економіки методи і масштаби державного втручання в дану сферу повинні скорочуватися. Нова модель управління передбачає активне залучення до регулювання економічних процесів некомерційних асоціацій виробників, громадських організацій, що захищають права споживачів, інших інститутів громадянського суспільства, які можуть взяти на себе частину управлінських функцій, які зараз здійснює держава.

4. Підтримка науки та інновацій. Відзначимо, що майбутнє України, успіх усіх перетворень, які йдуть у країні, буде значною мірою визначатися забезпеченням прориву на пріоритетні напрями розвитку науки, техніки і технологій, забезпеченням конкурентоспроможності вітчизняної науки і освіти, підвищення їх ролі в економічному і соціокультурному розвитку країни. Інтеграція науки і освіти дозволить забезпечити конкурентоспроможність та сталий розвиток національної інноваційної системи України. Таке об'єднання можливе на основі ефективного функціонування науково-освітніх структур як центрів передової науки, створення перспективних інновацій та підготовки висококваліфікованих фахівців.

Ключове значення у формуванні нової моделі управління наукою та освітою має усунення існуючих сьогодні зайвих адміністративних і правових бар'єрів. Не менш важливо забезпечити державне сприяння інституційному розвитку науково-освітніх структур, з використанням інструментів державно-приватного партнерства, таких як венчурні фонди, банки розвитку, інноваційні майданчики та інкубатори. За своєю сутністю нова модель орієнтована на розвиток кадрового потенціалу науки, на ефективне заповнення та підвищення якісного рівня науково-дослідних і адміністративно-управлінських кадрів.

5. Упровадження нової управлінської культури. Істотною проблемою на шляху модернізації публічного управління стає протиріччя між творчим потенціалом особистості і його слабкою затребуваністю з боку суб'єктів управління. У зв'язку з цим ключовими питаннями модернізації управлінської діяльності стають проблеми сприйняття інновацій з боку управлінських кадрів, ставлення до творчої активності особистості, формування нового стилю мислення, що відповідає новим вимогам соціальної організації.

Ключове значення набуває орієнтація управлінських кадрів не на думку вищого керівництва, а на чітке виконання своїх функціональних обов'язків, свою громадянську позицію, на свою відповідальність за результати роботи перед громадянами. Формування сучасної культури управління можливо на основі синтезу вже існуючих управлінських парадигм, на об'єднанні і приведення у відповідність до сучасних ви-

мог розвитку трьох типів управлінських культур: адміністративної, інформаційно-аналітичної; гуманітарно-орієнтованої [2, с. 24].

Соціальна відповідальність, громадянська гідність, інноваційна поведінка, мислення, культура стають ключовим «стратегічним ресурсом» управлінської діяльності, здатним успішно конкурувати в сучасному світі, ставити продуктивні цілі, приймати і проводити в життя грамотні управлінські рішення. Першорядне значення в цьому плані належить визнанню соціального, людського капіталу органу публічного управління як вирішального чинника конкурентоспроможності та ефективності діяльності. Основна гуманістична ідея модернізації управлінської діяльності випливає з визнання факту, що в центр усіх суспільних змін висувається соціально відповідальна, зріла у громадянському плані, творча вільна і незалежна особистість, яка повинна отримати максимальні можливості для реалізації своїх сутнісних сил, духовного та інтелектуального потенціалу.

Для створення сучасної моделі публічного управління необхідно подолати застарілий стереотип державної бюрократії, в основі якого лежить недовіра до людини, неприйняття ініціативи, самостійності, самодіяльності, нестандартного підходу до вирішення завдань. Такі моделі характерні для сучасних розвинених у соціальному, економічному плані товариств і успішно довели свою ефективність. В їх основі – справедливі ринкові відносини, верховенство закону, демократичні свободи, відповідальна влада, соціально активні громадяни, самокеровані території. Більш широке залучення громадян до реальної участі в управлінській діяльності дозволить сформувати нову модель державно-громадського управління. Саме в розвитку державно-громадського управління в роботі полягають головні ресурси модернізації всієї управлінської діяльності в сучасній Україні, основні умови вдосконалення соціальної організації і соціальних відносин у суспільстві.

6. Розвиток громадянського суспільства. Стосовно розвитку самого українського суспільства важливе місце належить досягненню високого рівня самоорганізації і саморегуляції соціуму на основі зрілої громадянської позиції, що виражається в розвиненому почутті громадянської відповідальності, у формуванні вимог до влади щодо ефективної діяльності на благо суспільства. Без досягнення даних якостей українське суспільство не зможе вирішувати соціальні завдання, пов'язані з організацією багатьох важливих аспектів економічного, соціального, культурного життя, звільняючи від цього державні структури, націлюючи діяльність останніх на вирішення стратегічних завдань національного розвитку, де потрібна участь держави.

Побудова розгалуженої системи самоврядних організацій дозволить зміцнити демократичні засади управління, повніше розкрити творчий потенціал особистості, сприятиме розвитку самого громадянського суспільства, модернізації всієї системи публічного управління.

7. Децентралізація влади. Модернізація публічного управління передбачає не тільки перерозподіл управлінських функцій між державою і суспільством, а й між владою і бізнесом, центром і регіонами. Децентралізація державного управління та передача частини економічних, соціальних та інших функцій, які зараз перебувають у віданні держави, некомерційним асоціаціям і партнерам дозволить значно оптимізувати всю систему управління, підняти її ефективність і якість на новий рівень.

8. Розвиток публічно-приватного партнерства. Він дозволить скоротити загальну кількість чиновників за рахунок передачі багатьох допоміжних управлінських функцій, які раніше виконували державні органи, бізнес-структурам. Велику роль у його розвитку відіграють такі його форми, як аутсорсинг, лізинг, оренда, державні контракти, договори про концесію та розподіл продукції. Створення великих державно-приватних корпорацій дозволить акумулювати національні ресурси економічного розвитку на найбільш проривних напрямках, підвищувати конкурентоспроможність українських компаній на глобальному ринку. Розвиток взаємовигідних відносин між бізнесом та органами публічного управління корисні не лише двом сторонам взаємо-

дії, але і має соціально значимий характер, сприяючи вирішенню важливих соціальних, економічних, соціально-культурних завдань.

Відзначимо, що у світовій практиці широко використовується наступний алгоритм модернізації публічного управління: спочатку основна увага приділяється створенню нормативних засад діяльності та законодавству, потім формуються нові організаційні інститути управління, і тільки потім переходять до роботи над технологіями підвищення ефективності управлінської діяльності, базуючись на розробленій «ідеальній» моделі публічного управління.

Деякі дослідники відзначають, що гальмом модернізації публічного управління в Україні є недосконала правова основа управлінської діяльності [13]. Так, зокрема, вказується, що в даний час вона вкрай громіздка, суперечлива, непослідовна і не дозволяє належним чином реалізувати поставлені цілі суспільного розвитку, скоротити чисельність апарату державного управління, підвищити ефективність і якість його роботи. Рішення проблеми зміцнення законодавчої бази державного управління шляхом його модернізації вбачається, з одного боку, у створенні більш гнучких правових механізмів взаємодії різних суб'єктів управлінської діяльності, що дозволяють краще враховувати конкретні інтереси сторін та умови діяльності; з іншого – у встановленні більш жорсткої виконавської дисципліни та відповідальності за кінцеві результати управлінських дій. Така нормативна система управлінської діяльності дозволить вивільнити ініціативу і творчість під час вирішення багатьох соціальних та економічних завдань державного управління на різних управлінських рівнях, поліпшити взаємодію влади, бізнесу і суспільства, скоротити зайві ланки управління, нейтралізувати корупцію і свавілля з боку правоохоронних структур. На основі посилення контролю за діяльністю органів публічного управління з боку громадян.

У той же час основною проблемою для сучасної України, на нашу думку, є незавершеність двох останніх етапів реформ. Це ставить на порядок денний питання реорганізації діючих інститутів публічного управління, підвищення їх ефективності та результативності на основі нової моделі управлінської діяльності, що відповідає сучасним умовам.

В організаційному плані першорядне значення має формування нової системи взаємодоповнюючих управлінських прийомів і методів, властивих демократичному типу соціальних відносин.

В інституціональному плані ключове значення набуває проблема співвідношення справедливості, свободи і рівності (у тому числі різних суб'єктів публічного управління) як головної умови соціального розвитку, що є, по суті, центральною ланкою всіх процесів самоорганізації суспільства та регулювання соціальних взаємодій.

Соціальними суб'єктами проведення модернізації публічного управління можуть виступати не тільки управлінці і депутати різних рівнів, а й національно орієнтовані промисловці і підприємці, представники некомерційних організацій та об'єднань, професійно підготовлена молодь. У найближчому майбутньому новою рушійною силою модернізації повинні стати і представники галузі високих технологій та інновацій, вчені і підприємці, з яких буде сформовано нові управлінці і національно орієнтована еліта, здатна вирішити соціально-економічні, науково-технічні, культурні та інші завдання, що стоять перед країною.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Модернізація публічного управління в Україні є нагальною суспільно-політичною та соціально-економічною проблемою. Її вирішення потребує забезпечення демократичного, соціально орієнтованого характеру публічного управління, формування нової управлінської культури, яка базуватиметься на пріоритетності прав і свобод громадян над політичною доцільністю і економічною вигодою.

Побудова реальної соціальної держави, на основі інтеграції держави і суспільства, співпраця різних суспільних груп в інтересах соціально-економічного та соціально-культурного розвитку, здатного реалізувати права українця на гідне життя є головним завданням модернізації системи публічного управління.