

## ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

*У статті розглядається організація діяльності у сфері публічного адміністрування в Україні, принципи та класифікація органів державного управління, особливості їх діяльності в сучасних кризових умовах. Узагальнено природу адміністративної влади; визначено відмінності між бюрократичністю і бюрократизмом; обґрунтовано чинники демократизації управління й структура державних служб.*

**Ключові слова:** адміністрація, бюрократія, публічна служба, категорії організації служб, публічне адміністрування, демонія адміністративної влади, структура публічної служби.

**O. Kolianko**

## ACTIVITY ORGANIZATION IN PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE

*Organization of activities in the field of public administration of Ukraine, principles and classification of government are considered in the article. Features of their activities under the current crisis conditions are studied. Generalized nature of the administrative authority; defined differences between bureaucracy and bureaucratic; factors reasonably democratic governance and structure of public services.*

**Keywords:** administration, bureaucracy, public service, category of services, public administration, administrative authorities, public service structure.

**Вступ.** Актуальність проблематики організації діяльності у сфері публічного адміністрування в Україні до умов сучасного глобалізаційного середовища зумовлена відсутністю фундаментальних наукових досліджень на цьому напрямі.

Сьогодні в центрі наукових дискусій опинилися складні проблеми самої природи та сутності публічного адміністрування, принципів і класифікації адміністративних органів у системі публічного адміністрування. У публікаціях К. Арановський, Г. Атаманчук, З. Балюк, О. Денищик, О. Лазор та інші подаються різні погляди на процеси організації діяльності в сфері публічного адміністрування і державної служби.

**Метою статті** є дослідження теоретичного та науково-практичного аналізу організації діяльності у сфері публічного адміністрування в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Встановлення та розвиток адміністративних органів України відбувалося на всіх етапах її історії та державотворення. Паростки державної служби можна розпізнати у найперших державних утвореннях на території України. Природа державного ладу кожного з державних утворень визначала зміст діяльності публічних органів та осіб, які слугували державі в особі цих органів [1].

Зауважимо, що політика публічного адміністрування полягає в: організації і управлінні суспільними процесами; розпорядженні фінансами і майном; виконанні законодавчих актів; виданні належних розпоряджень; застосуванні заходів примусу при ухваленні від їх виконання.

Тому дуже важливо проаналізувати еволюцію адміністративної влади та основні принципи діяль-

ності публічної адміністрації. У широкому розумінні адміністрація (від лат. – управління, керівництво) – це вся діяльність держави у сфері управління суспільством.

Адміністративна влада має об'єктивну природу:

- ✓ адміністрація, насамперед, підпорядкована закону і підзвітна представницьким органам,

- ✓ видані адміністрацією акти управління розвивають, уточнюють, деталізують, визначають особливості застосування чинного законодавства в конкретних обставинах.

Неодмінною передумовою успіху адміністративної політики є фаховість і кваліфікація її виконавців.

Професія політика-адміністратора потребує доброго знання справи, якою доводиться керувати, а також управлінських навичок, володіння технологією управлінських процесів – тобто того, що часто називають бюрократичністю.

Бюрократією називають раціонально організовану, ієрархізовану систему управління, яку характеризує:

- ✓ чітке визначення межі компетенції кожного з виконавців;

- ✓ прийняття і реалізація рішень у строгій відповідності до порядку, встановленого законами та інструкціями.

Бюрократія притаманна будь-якому соціальному врядуванню, будь якій апаратній діяльності. Нами встановлені переваги бюрократичної системи управління:

- ✓ дозволяє надати державному управлінню певної усталеності, упорядкованості, дисциплінованості й надійності, функціональної ефективності, формальної визначеності;

✓ уможливлене планування та інструментально-методичне забезпечення управління, запровадження оптимальних методів управління;

✓ забезпечує чітке підпорядкування складових владної піраміди, спеціалізацію й професіоналізм управлінських кадрів.

Призначення бюрократії полягає, зокрема, в тому, щоби бути носієм нормативного, впорядко-вуючого початку в житті суспільства, що особливо важливо, коли воно переживає радикальні перетворення.

Проте переоцінка ролі й значущості формального боку справи перетворює бюрократичність на бюрократизм, коли перебільшена вимога детальнішого дотримання інструкцій призводить:

✓ до відриву управління від здорового глузду й потреб життя, навіть до їх протиставлення;

✓ до помилок у керівництві, його безпорадності при виникненні “нештатних” ситуацій.

Владні повноваження реалізуються людьми, і їхнє виконання – процес вольовий, розумовий, емоційний, який може здійснюватися як правомірно, раціонально, так і волюнтаристськи та ірраціонально. Тому адміністративне управління як суб’єктивна категорія може змінювати реальну дійсність у кращу та гіршу сторони. Це – величезна творча і водночас руйнівна сила [2].

Суб’єктивація влади відбувається з того моменту, коли людина обійняла керівну посаду, з її допомогою індивідуальна воля службовця трансформується в державну. Адміністративна посада, трансформуючи індивідуальну владну волю в державну, багаторазово підсилює першу у всіх її проявах, – як позитивних, так і негативних.

Вступ на посаду нерідко пов’язується з одержанням різних матеріальних і нематеріальних благ, що не може не впливати на особисті якості керівників, але в керівників може гіпертрофуватися смак до влади, і тоді відбувається зворотний процес:

✓ державна воля трансформується в особисту;

✓ державна влада привласнюється посадовою особою і використовується у власних інтересах;

✓ у підсумку, керівник служить не суспільству, а самому собі, його особиста воля (що стала державною) скеровує його нераціональним, неправомірним чи навіть злочинним шляхом.

Одна з форм присвоєння адміністративної влади – зловживання нею, коли керівник використовує довірені йому службові повноваження для протекціонізму, незаконного придбання різних соціальних благ тощо.

Значно деформованіша форма присвоєння державної волі – демонія адміністративної влади, під чим розуміють керівника, який прагне вирішити великі державні завдання та водночас переслідує власні егоїстичні цілі (бажання великої влади, слави, почестей тощо). Найбільш небезпечний її прояв – прагнення до розширення сфер діяльності, безконтрольного володарювання. Демонія влади штовхає керівника йти далі можливих меж, незважаючи на людські, матеріальні та фінансові витрати, зневажаючи інтереси конкретних людей, їхні права.

Багатівіковий досвід показав, що виконавча влада за своєю природою прагне до незалежності й безконтрольності. Цьому сприяють численні чинники:

✓ можливість опертися на бюрократичний апарат, нею же створений, який завжди і скрізь протистоїть представницьким органам;

✓ розпоряджання зняряддями примусу;

✓ володіння інформацією, яке пов’язане з безкарністю її приховання чи перекручення тощо.

Прагнення адміністративної влади стати всеохоплюючою, необмеженою, безконтрольною обумовлено деякими чинниками (сьогодні характерними і для України), пов’язаними, насамперед, з тим, що в колишньому СРСР влада була однопартійною. Що можна протиставити демонії адміністративної влади?

1. Насамперед, створення ефективної системи перешкод і противаг, які могли б стримати демонічні властивості адміністративної влади та перетворити її в інститут, що надійно служить суспільству.

2. Розвиток цивільного суспільства та законодавства, що забезпечує його потреби, поряд з поділом влади, необхідні умови перетворення адміністративної влади у виконавчу владу правової держави.

3. Створення сильної законодавчої та судової влади дозволяє скоротити повноваження адміністрації, демократично її формувати, направляти і контролювати.

Активізація роботи законодавчих органів, розвиток адміністративної юстиції, утворення господарських судів і ряд інших заходів – важливі кроки в реалізації ідеї поділу влади.

Дієвим чинником демократизації управління є закон, який додає формальній визначеності діяльності суб’єктів управління, упорядковує цю діяльність, чітко встановлює повноваження суб’єктів, створює перешкоду сваволі. За допомогою законів представницькі органи керують діяльністю виконавчо-розпорядницького апарату, передбачають відповідальність суб’єктів управління за протиправні службові дії, спонукають службовців правомірно використовувати свої повноваження і виконувати службові обов’язки.

Ще одним чинником протидії демонізму адміністративної влади є високий рівень професійної та політичної культури державних службовців, здатність посадових осіб прислухатися до громадської думки, поважати, представників народу, відповідати перед ними за свої дії. Постійно пам’ятати про межі своєї влади можна лише в умовах твердих демократичних установок у державному управлінні та високого рівня правової культури суспільства.

Дуже важливо, щоб такі категорії, як “підпорядкування закону”, “відповідальність перед представницьким органом”, “повага прав громадянина”, стали правовими і політичними цінностями, соціально усвідомленими та сприйнятими кожною посадовою особою. Тому сьогодні у всіх демократичних країнах світу важливою значення надають професійній підготовці державних службовців.

Системи адміністративних органів включають: сукупність розпорядчих органів державного управління, виконавчої влади (уряд, відомчі установи, виконавчі комітети, апарат президента, губернатора та ін.) тощо. Характер і зміст урядового адміністрування неабиякою мірою визначаються встановленою в країні формою правління (президентська та парламентська республіка).

Президентська республіка характеризується зосередженням повноти виконавчо-адміністративних функцій в особі глави держави та в певній самостійності й незалежності здійснюваного ним курсу, а отже, і в можливості проводити його послідовно і навіть жорстко. Парламентська республіка передбачає значну залежність особового складу уряду та програми його дій від розстановки партійно політичних сил в законодавчо-представницькому органі – парламенті. Відповідальність за характер і успішність урядової політики тут несе партія або коаліція партій, що отримали більшість на парламентських виборах.

Опираючись на світову практику, публічну службу за структурою можна поділити на:

- ✓ адміністративну (служба в органах виконавчої та судової влади на всіх рівнях (центральний, регіональний, муніципальний, районний);

- ✓ спеціалізовану (дипломатична служба, служба в органах внутрішніх справ, державної безпеки, прокуратури, митниці, Збройних силах тощо);

- ✓ громадську (в державних закладах освіти, науки, вищої школи, культури, охорони здоров'я тощо);

- ✓ політичну (служба в органах представницької влади на всіх рівнях як у вигляді політичної більшості, так і політичної меншості).

У сучасній теорії публічного адміністрування існують різні класифікації адміністративних органів. Класичною серед них вважають модель, запропоновану американським ученим Л. Уайтом, відповідно до якої в системі публічного адміністрування розрізняють три категорії або організації служб: оперативні, допоміжні, штабні.

Розбудова публічного адміністрування в Україні вимагає підвищення ефективності діяльності органів публічної влади. Для того, щоб органи влади могли працювати регулярно та втілювати в життя реформи держави, необхідно створити надійну професійну та висококваліфіковану команду службовців, адже саме від наполегливості та сумлінності людей залежить успіх будь-якої справи, досягнення поставлених завдань. При цьому виділяють:

- оперативні служби – адміністративні одиниці, що надають послуги безпосередньо населенню, виконуючи тим самим завдання, з якими пов'язано створення цієї адміністративної установи чи служби, наприклад, поштове відділення, муніципальна бібліотека, паспортний стіл;

- допоміжні служби – адміністративні утворення, що не мають самостійних кінцевих цілей. Їхня діяльність полягає в наданні іншим службам (насамперед, оперативним) допомоги матеріального і нематеріального характеру у формі надання в їх розпорядження різних засобів чи послуг. Відтак, комплектування штатів, організація навчання службовців, забезпечення виконання рішень, що стосуються проходження служби, нарахування заробітної плати тощо здійснюють управління служби чи бюро кадрів. До допоміжних служб належать також фінансові та бухгалтерські служби, постачальницькі й закупівельні організації (господарські управління), юрисконсультські відділи тощо;

- штабні служби – адміністративні одиниці, які консультують керівників організацій з питань політики, розробки проектів, програм тощо. Особи, що працюють у службах цього типу, як правило, не здійснюють повсякденного управління. На них покладено виконання, під керівництвом і в тісному контакті з керівником, завдань, що виникають у зв'язку з прийняттям важливих рішень.

**Висновки.** Динамічні зміни в соціальних процесах наприкінці ХХ – поч. ХХІ ст. потребують принципово нових якостей та навичок від професійних державних службовців і керівників. Вони повинні: володіти сучасними методами і засобами реформування державних організацій; мати здібності управляти інноваційними процесами; переборювати соціальну та організаційну інертність бюрократичних структур. Це передбачає необхідність оволодіння глибокими знаннями з теорії політики, теорії управління, конфліктології, політичного аналізу, теорії прийняття рішень, соціального прогнозування тощо.

При визначенні структури публічної служби в Україні доцільно до публічних службовців включати всіх працівників, що працюють задля впровадження державних рішень у життєдіяльність населення та надають громадянам послуги (адміністративні, комунальні, соціальні тощо).

Перехід української системи управління на модель публічного адміністрування передбачає відкритий діалог між владою і суспільством. Тут є предметне поле для взаємодії. Зокрема, виконання функцій забезпечення прозорості добору на державну службу; формування механізму протидії корупції; здійснення контролю за дотриманням правил поведінки державними службовцями; ведення моніторингу громадської думки щодо оцінки діяльності органів виконавчої влади; відстеження якості послуг, що надаються населенню; функціональне обстеження державних органів тощо.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Атаманчук Г. Теория государственного управления : курс лекцій / Г. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1977. – 400 с.
2. Біла С. Фахова підготовка державних службовців як чинник активізації структурної трансформації економіки України / С. Біла // Освіта і управління. – 2000. – № 1-2. – С. 121-127.
3. Денищик О. Професійно-кваліфікаційні характеристики державних службовців / О. Денищик // Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування : монографія ; [кол. авт. за заг. ред. проф. О. Оболенського]. – Хмельницький : Поділля, 1999. – С. 342-348.
4. Лазор О. Державна служба в Україні : навч. посіб. / О. Лазор. – К. : Дакор КНТ, 2005. – 469 с.
5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.  
Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.