



Н. Р. Нижник*

ПРОБЛЕМИ СЬОГОДЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Управлінці як теоретики, так і практики весь час знаходяться в пошуку. З одного боку, постійне незадоволення досягнутим рівнем знань про управління і державне зокрема, вічно актуальне відчуття неповноти змісту державного управління, а з другого боку — зростаюче разом із досвідом розуміння відносності результатів, що добути управлінською думкою, обмеженість та перехідний характер висновків.

Починаючи з античних часів, людство втратило зусилля, що пізнати сутність управління, особливо управління державою, зрозуміти його природу, його зміст. А кожний етап розвитку держави ставив на порядок денний потребу відшукати своє визначення як держави, так і державного управління.

На жаль, в умовах криз, які супроводжують будь-яку державу, не до кінця зрозумілі мета та завдання реформ, відносно яких тривають суперечки управлінців, що не завжди сприяє розробленню конструктивних рекомендацій. Тому часто практики прориваються та діють, не чекаючи, коли буде розроблена концепція, програма, закон і т. д.

Державне управління — комплексний, невичерпний для пізнання та розуміння феномен.

В умовах розповсюдження ідей синергетики, ноосферних підходів у світі з'являються нові погляди на державне управління, яке потрібно досліджувати також нашим ученим.

Українська держава має не просто проголосити побудову демократичної, правової, соціальної держави, але і виробити дієвий механізм її розвитку. Завдання полягає в тому, щоб якомога швидше полатати тенденцію до посилення протиріч між цілями та засобами державного будівництва та державного управління в Україні. Цілям, що проголошені в Конституції України, мають відповідати адекватні засоби, що впливають із раціональної організації державної влади, її системних утворень.

До різнопланових реформ в Україні приступили, коли не були розроблені їх теоретичні засади та чітко визначена мета. Так, у 1997 році згідно з Указом Президента України від 7 липня 1997 року № 620/97 було утворено Державну Комісію з проведення в Україні адміністративної реформи, затверджено персональний склад Комісії та визначено її основні завдання. У квітні 1998 року Концепція адміністративної реформи в Україні була схвалена. Нерівномірність та неузгодженість проведення реформ по вертикалі і по горизонталі не дозволило планово здійснювати реформування в Україні. Вітчизняна наука також не запропонувала українському суспільству теорії реформ. То ж не дивно, що вони нашоствхнулись на нерозуміння суспільства. Державне управління в Україні сьогодні має своїм об'єктом суспільство перехідного періоду, якого в історії фактично не було, оскільки процеси капіталізації і демократизації суспільства радянського типу здійснюються вперше. Разом із тим, система управління має бути адаптована до інтересів різних прошарків та груп посткомуністичного суспільства та не допускати соціального антагонізму.

Потрібно також не забувати, що державно-управлінські механізми та інститути, які у країнах Заходу склалися і вдосконалювалися протягом століть,

© Нижник Н. Р., 2007

* завідувач відділу Інституту законодавства Верховної Ради України (Київ), доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України, Заслужений юрист України



в Україні, як і інших державах СНД необхідно створити у значно коротший термін. Чіткі методологічні та теоретичні підходи в управлінні відсутні.

Управлінську ж термінологію практикують, на жаль, хто як хоче.

Конституція України не застосовує поняття “державне управління”. У намаганні відійти від системи глобального державного впливу на розвиток економік в умовах перехідного періоду, коли переважає державна власність у системі національної економіки законодавець відмовився від адміністративно-правового та соціального розуміння терміну “управління”.

Крім того, із державної влади виведено місцеве самоврядування. Це породило немало складнощів у реалізації повноважень органами державної влади, особливо виконавчої та створило комплекс потреб, які потрібно вирішувати в нормативно-організаційних планах.

Різне трактування державного управління звузило сферу державного управління тільки до державного сектора економіки, що часто буває в системах галузевого управління, в результаті постійне витіснення державної власності в інші сектори господарства не може забезпечити балансу форм власності з врахуванням специфіки окремих галузей господарства та соціального розвитку.

Термін “управління” практиками часто вживається як командний механізм суспільної системи і його функціонування з метою гарантування її безпеки, процвітання, цілісності, упорядкованості та стійкого існування. При цьому обов’язково мається на увазі державницька ідеологія, залежно від якої може формуватися в умовах демократії механізм обліку волі народу та ступеня відповідальності влад.

Розділяючи позицію, згідно з якою державне управління здійснюється всіма гілками влади, підкреслимо, що пріоритет в організації і відповідальності за результат стану суспільства та його реалій покладається на виконавчу владу.

Раніше питання про співвідношення виконавчої влади та державного управління не виникало, тому що ці два поняття ототожнювалися. Сьогодні потрібно враховувати, що виконавча влада — це здебільшого категорія політико-правова, в той час як державне управління — категорія організаційно-правова. Право на життя мають обидві державно-правові категорії, не зважаючи на те, що в Конституції України не має згадки про державне управління. Державне управління — реальність, без якої не може працювати державно-владний механізм. Але Конституція і чинне законодавство України не запропонували синоніма державного управління, тому що в них нічого не говориться про виконавчу діяльність; суб’єкти цієї діяльності в наявності, а характер її не визначений. Між тим, система розподілу влад виходить із того, що кожна гілка єдиної державної влади реалізується в діяльності її суб’єктів. Тому державне управління за своїм призначенням і є видом державної діяльності, в рамках якого практично реалізується державна влада.

На наш погляд, управління — це діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) для вироблення і здійснення регулюючих, організуючих, координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються.

Місце і роль державного управління у суспільстві визначається тим, що воно:

а) у своєму існуванні спирається на владу — організовану силу суспільства, здатну до примусу;

б) впливає на суспільство і важливі процеси, явища, зв’язки;

в) діє системно, оскільки з’єднує функціонування двох складних структур — державного апарату управління і публічних проявів суспільства.

Державне управління — регулятивна система, яка поєднує в собі державно-управлінські інтереси та ідеї, державно-управлінські відносини, державно-



управлінську діяльність, через які встановлюються порядок організації, контролю та захисту людини, що підтримуються засобами влади. Мова може йти про управління в широкому смислі.

Дуже часто термін “державне управління” підміняється терміном “регулювання”, а останній ототожнюється з “правовим регулюванням”. Регулювання це: 1) підпорядкування певному порядку, правилу, упорядкування; 2) встановлення правильної взаємодії частин механізму в будь-якій системі. Правове регулювання — діяльність держави (уповноважених нею органів) по виданню юридичних норм поведінки людей, обов’язкових до виконання, які забезпечуються можливостями державного апарату. Застосовуючи практикою поняття “державне управління”, “виконавча влада”, “правове регулювання” — це умова і джерело багатства, показник динаміки життя. Всі вони мають право на життя. Тому, перш за все потрібно забезпечити реалістичне врахування фактора часу в усіх процесах державного будівництва України та становленню нового суспільно-політичного ладу.

Сутність нової державності певною мірою сформована у Конституції України, де відмічено такі важливі властивості держави, як “суверенна, незалежна, правова, демократична, соціальна”, які українське суспільство має розкрити теоретично, практично реалізувати і розвинути.

Розглядаючи різні аспекти державного управління, доцільно виходити із необхідності реалізації таких цілей управління державою. В якості стратегічної цілі може бути перехід України на модель стійкого соціально-економічного розвитку, що передбачає:

— створення для народу України середовища проживання, що відповідає історичним, екологічним, духовним та матеріальним потребам, що склались, та забезпечення їх безпеки;

— повному розкриттю творчого та ділового потенціалу людей, зацікавлених у результатах своєї праці, гармонійно вписаної в державну концепцію управління, співпадання особистих і державних інтересів;

— вхід України в число безумовних лідерів серед країн світу, що обрали шлях стійкого розвитку;

— досягнення соціальної стабільності суспільства. Як першочергові цілі можна розглядати:

— ефективне подолання в короткі терміни і з мінімальними затратами кризи;

— відновлення виробництва та добробут більшості людей на основі науково-технічного прогресу, розширення відтворення та управління народним господарством;

— відтворення систем життєзабезпечення суспільства та всіх видів соціального захисту;

— завершення нового типу державності України;

— створення організаційно-правових умов для розвитку закріплення відносин між різними формами власності, що необхідно у становленні сучасної ринкової економіки;

— формування та зміцнення суспільних інститутів, що забезпечують стійкий та надійний демократизм суспільства та держави;

— створення та підвищення рівня в житті соціальних і адміністративно-правових регуляторів, що гарантують конституційно проголошений комплекс прав, свобод і обов’язків громадян України;

— формування та практичне здійснення державної політики, направленої на модернізацію всіх сторін господарського життя держави, підвищення добробуту



людей, розвиток освіти, науки і культури в суспільстві, збереження і відновлення середовища проживання;

— здійснення організаційних, правових, економічних, інформаційних та інших заходів із розвитку та використання можливостей потенціалу суспільства;

— забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки, сприятливих умов для життєдіяльності України, налагодження взаємопроникнення та рівноправного співробітництва з усіма державами світового співтовариства;

— досягнення гармонійного, збалансованого та взаємопов'язаного розвитку територій і регіонів у взаємодії їх із центральною державною владою.

Важливо побудувати “дерево” цілей державного управління, у якому були б стратегічні, оперативні і тактичні цілі, кінцеві і проміжні, загальні і локальні, віддалені і близькі, що безпосередньо узгоджувались та представляли певну логічну цілісність. Важливо також їх з'єднати із засобами, ресурсами, методами і формами їх реалізації.

Ключовою проблемою сучасного державного управління в Україні є проблема вироблення та становлення сучасних принципів державного управління. Великі теоретичні і практичні протиріччя спостерігаються у питаннях, що стосуються проблем принципів державного управління. Сьогодні проблема принципів часто ігнорується, багато перетворень та трансформацій у державному управлінні відбувається суб'єктивно. Відсутній цілісний, комплексний підхід до створення і зміни державних структур, у результаті суспільство майже не відчуває впливу апарату державного управління. Криза виробництва та кореспондуючий їй ріст злочинності також є наслідком ігнорування проблеми принципів державного управління, на підставі розв'язання якої можна дати державному управлінню необхідні системні характеристики, забезпечити його раціональність, дієвість і ефективність.

Принципи державного управління — об'єктивні закономірності і відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державного управління. Принципи управління виступають у вигляді певних наукових положень, закріплених у своїй основі правом та застосовуються у теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності людей. Обґрунтування принципів нового державного управління в Україні, їх систематизація і розробка конкретних механізмів є науковою проблематикою, що потребує глибоких досліджень.

Перспективи громадянського суспільства значною мірою визначаються ефективністю державного управління, підвищення якого відбувається під впливом демократизації відносин влади. Демократичне управління можливе лише в умовах звільнення суспільства від тоталітаризму, панування політичної і економічної свободи, народовладдя і верховенства права. Враховуючи, що всяка стратегія в своїй методологічній основі виходить із єдності історичного і логічного, правомірно зробити висновок — без усвідомлення принципів, форм і методів взаємодії державної влади і суспільства неможливе зміцнення України як демократичної правової держави. Але і без логічного осмислення конституційного ладу України неможливо викрити внутрішні механізми її закономірного руху шляхом соціального прогресу. Наприклад, у Конституції України записано, що Україна є соціальною державою. Ця стаття — фундамент соціальної політики, і обов'язок держави щодо соціального захисту дітей, старих людей, їх здоров'я, забезпечення їх ліками, мають бути суворо, скрупульозно регламентованими. Потрібна наукова методологія. На жаль у нас багато що робиться спонтанно, фрагментарно. Вводяться пільги, що визріли на ґрунті політичної кон'юнктури, без оцінок наслідків.



Виходячи із демократичного здійснення влади в Україні, особливо її відносини з громадянським суспільством, потрібно повніше розкрити наукові категорії, навколо яких ведеться дискусія щодо сутності і ролі державного будівництва, державного управління та їх реформування.

Ключовою залишається проблема прав та свобод громадян. Питання реалізації прав і свобод громадян, їх всебічного забезпечення має суттєве значення в аспектах реформування правової держави. В цьому сенсі особливо велика увага повинна бути приділена забезпеченню населення охорони прав і свобод громадян у всіх сферах суспільного та державного життя. Це обумовлює відповідальність держави як перед окремим громадянином, так і перед суспільством в цілому, та визначає необхідність створення механізму захисту прав особи.

В Конституції України структура влади і принципи її організації, права і свободи людини і громадянина вперше закріплені на основі концепції природного права. По суті здійснено перехід до нового праворозуміння з позиції загальнолюдських цінностей, але нові принципи і інститути права ще не мають адекватної основи в структурі суспільства, свідомості народу, правозастосовуючої практики. Звідси їх низька ефективність, байдужість народу до політики і права по використанню конституційних прав і свобод. До числа важливих проблем також належать такі фундаментальні питання. Це проблема розвитку реформи в Україні в контексті реальної демократії. Це питання відкриває шляхи усунення кризи закону і законодавчого процесу. Консенсуальна демократія як основа реформ — це засіб взаємної суспільно-політичної оцінки державно-управлінських явищ і ревізії управлінських дій усіх суб'єктів державного управління, політичного і правового процесів у режимі діалогу, компромісу і співробітництва. В юридичному плані консенсуальна демократія має базуватися на механізмі обов'язкових консультацій і публічно-правових угод, у рамках яких усі учасники державно-управлінських відносин мають рівні можливості впливу на прийняття рішень симетричні обов'язки та їх виконання.

Державне управління буде здійснюватися успішно лише в тому випадку, якщо йому на допомогу прийдуть структури громадянського суспільства. Державні органи мають перетворити їх вимоги в державну політику і закони, а потім реалізують політики і ці закони. Цей механізм взаємодії розповсюджується на широку участь усього суспільства у формуванні державної політики. Прихильність до громадянського суспільства, демократії, реформування застарілих владних відносин потрібно розглядати не абстрактно, а в єдності з механізмами їх втілення в життя. Один з них — правовий механізм демократичного суспільства набуде реального змісту у тому випадку, якщо буде спиратися на зміцнення конституційного порядку.

Другий механізм — механізм дії демократичної системи управління має враховувати поряд перевагами свої моделі і слабкості, а саме уявлення про владу як раціональну, у вищій мірі цілеспрямовану субстанцію. Недооцінка цього положення привела до того, що спроби в ході реформи моделювати зміст, структуру державного регулювання економіки не зробили її дієвою, уряду потрібно політику невтручання держави у економіку змінити на програму, при якій держава бере на себе основну роль у визначенні правил для економіки, як це відбувається у сучасних економіках США, Швеції, Німеччини. Держава має відіграти центральну координуючу роль у створенні державних і приватних установ, що забезпечують функціонування ринкової економіки. Вона має визнати, що якщо існує “ключ” ринкової економіки, то він не в приватній власності, а в конкуренції.

Наступний механізм — механізм реформування державного та економічного розвитку буде безуспішним, якщо не стане реальною основою теорії народовладдя



і її складової частини — концепції демократичної організації соціально-економічного функціонування народовладдя як закономірності демократії.

Держава має об'єднати громадян нашого суспільства. Для громадян України важливі моральні підвалини, які вони набувають в сім'ї, в школі, вузі, трудовому колективі і які складають стержень патріотизму.

Патріотизм — усвідомлення спільності інтересів людей, що віками живуть в цій Вітчизні, повага до історії своєї нації, гордість за успіх і гіркота за прикрість, за невдачі, біди та помилки предків і сучасників, конструктивна діяльність по створенню нового, прогресивнішого. Без патріотизму говорити про об'єднання громадян, домовлятися про національну гідність і навіть про національний суверенітет — важко.

Важливо настроїти громадян держави на загальні цілі, допомогти повірити в себе. Потрібно відродити особисту гідність громадян України в ім'я високої національної гідності держави. Це посилить дієздатність держави, сприятиме перетворенню України в державу, побудовану на основі кращих європейських традицій поваги прав і свобод кожної людини, її захисту від свавілля та соціального захисту.

Важлива проблема — відсутність твердих, загальновизнаних демократичних правил. А правила в правовій державі — це закон, конституційна дисципліна, порядок. Держава має встановити рівні правила і дотримуватись їх. Чим сильнішою буде українська держава, тим вільніша буде людина. Демократія — це диктатура закону.

Сьогодні людство намагається зробити глобальний крок у своєму розвитку: воно має навчитись жити в умовах миру, співробітництва, доброзичливості та свободи. Зміна людської цивілізації приведе феномен управління до нового змісту. Управління, очевидно, буде орієнтуватись на цінності самовизначення, саморозвитку, саморегулювання та самоуправління.

