

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 316.4.062:351

Микола Білей

аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України

СОЦІАЛЬНИЙ ХАРАКТЕР ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджуються державно-управлінські питання соціального характеру організаційної функції державного управління. Зазначається, що організаційна функція державного управління має своїм призначенням урегулювати відносини влади і громадян, задовольнити потреби суспільного розвитку. Соціальний характер організаційної функції державного управління можна звести до таких складових: центризм прав та свобод людини і громадянина; демократичність та відкритість державної влади; участь громадських організацій (громадських об'єднань) в організації державного управління; забезпеченість державного управління соціальними процесами та рухами; організаційно-управлінські та організаційно-правові засоби реалізації соціальної функції держави.

Ключові слова: державне управління, функції, організаційна функція державного управління, управлінське рішення, процес.

Mykola Biley

PhD student, Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine

THE SOCIAL CHARACTER OF ORGANIZATIONAL FUNCTION OF PUBLIC ADMINISTRATION

In the article the state-administrative questions of social character of organizational function of public administration are investigated. Marked, that the organizational function of public administration must setting settle the relations of power and citizens, satisfy the necessities of community development. Social character of organizational function of public administration can be erected to such constituents: centralism of rights and freedoms of persons and citizens; democratic character and openness of state power; participating of public organizations (public associations) is in organization of public administration; provision of public administration social processes and motions; organizationally-administrative and organizational and legal facilities of realization of social function of the state.

Without regard to intensifying of modern state-administrative processes in our state, it is necessary the constituent of functioning of public administration there is a requirement in maintenance of level of trust of citizens to the state structures. Balancing of interests of society and state in the process of realization of state tasks is a main task of public organs on the modern stage.

In raising of such tasks of public administration scientists determine the main indicator of their achievement is determination of social character of decisions, actions, measures, that is accepted, accomplished or used by public authorities, organs of local self-government, higher public servants of the state, civil servants, public servants of local self-government. Not only constitutionally-state character of organization of state power but also stability of community development and satisfaction of rights, freedoms and interests of citizens shows up herein – members of civil society.

Existence of public organizations (or public associations) within the limits of the concrete state is one with main principle of democratic character and openness of public administration. In fact the state, creating the corresponding decisions of possibility of the independent functioning of corresponding associations of citizens, public forming, creates by means of society those social institutes that is responsible for adjusting, development and strengthening of communicative connections of citizens and state. Such statement certainly is not new for science of public administration. However, the continuing the begun thesis, on the today's stage of further development of the state and exactly from the point of view of realization of organizational function of public administration, public organizations not only are the participants of making of state-administrative decisions but also they can participate in forming of structures of corresponding public organs.

The social structure of society represents maintenance and character of social connections that determine social character of mutual relations of the state and citizens most. All elements of social structure must be system-making factors for overcoming of "alienation" of public administration from civil society. Consider that a social structure influences on determination of structure of public administration, but on condition of democratic character and social orientation last.

The conclusion is done that a social character of organizational function of public administration influences on realization of tasks of the state regardless of concrete sphere of community development. Public administration depends on aims and functions of the state, that stand before her on the certain historical stage of development. To provide the social orientation of public administration many public organs plenary powers of that are sent exactly to realization of corresponding functions are created in the system of state power sufficiently.

Key words: public administration, functions, organizational function of public administration, administrative decision, process.

© Білей М. В., 2016.

СОЦІАЛЬНИЙ ХАРАКТЕР ОРГАНІЗАЦІОННОЇ ФУНКЦІЇ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛІННЯ.

В статті досліджуються державно-управленчі питання соціального характеру організаційної функції державного управління. Відзначається, що організаційна функція державного управління повинна своїм призначенням регулювати відносини влади і громадян, задовольнити потреби суспільного розвитку. Соціальний характер організаційної функції державного управління можна свести до таких складових: центризм прав і свобод людини і громадянина; демократичність і відкритість державної влади; участь суспільних організацій (суспільних об'єднань) в організації державного управління; забезпеченість державного управління соціальними процесами і рухами; організаційно-управленчі і організаційно-правові засоби реалізації соціальної функції держави.

Ключові слова: державне управління, функції, організаційна функція державного управління, управленче рішення, процес.

Постановка проблеми

Організаційна функція державного управління має своїм призначенням регулювати відносини влади і громадян, задовольнити потреби суспільного розвитку. У цьому контексті важливу роль відіграють постулати та принципи громадянського суспільства, що є невід'ємним атрибутом розбудови правової та соціальної держави.

У постановці таких завдань державного управління науковці визначають головним індикатором їх досягнення – це визначення соціального характеру рішень, дій, заходів, що ухвалюються, вчиняються або вживаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, вищими посадовими особами держави, державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування. У цьому проявляється не лише конституційно-державний характер організації державної влади, але й стабільність суспільного розвитку та задоволеність прав, свобод та інтересів громадян – членів громадянського суспільства.

Питання організаційної функції державного управління висвітлені у працях М. М. Білінської, В. Д. Бакуменка, Т. М. Кравцової, Н. Р. Нижник та ін.

Формулювання цілей статті – здійснити характеристику соціального характеру організаційної функції державного управління.

Права і свободи людини та їх гарантії згідно з Конституцією України визначають зміст і спрямованість діяльності держави, головним обов'язком якої є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, і яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Основним змістом соціальної функції держави є соціальні права людини. Сучасні уявлення про права людини і соціальну державу розглядаються як два взаємообумовлені явища, оскільки саме права людини сприяли формуванню концепції соціальної держави.

Цікавою є думкою просвітника Дж. Локка, який вважав метою правління блага людства, кращим для людини – те, щоб народ був завжди під владою нічим не обмеженої волі тиранії, чи щоб інколи можна було виявляти непокору правителям, коли вони переступають будь-яку межу у використанні своєї влади і спрямовують її на винищення, а не на покращення добробуту всього народу [1, с. 339].

Така думка Дж. Локка підтверджує необхідність у подальшій розбудові громадянського суспільства. Це також підтверджує тезу, що інститути громадянського суспільства формуються всупереч державі – шляхом формування конституційними засобами протидії державі – незалежних асоціацій, засобів масової інформації, функціонування опозиційних масових суспільних демократичних рухів тощо. Одним з ефективних засобів на цьому шляху є активна участь суспільства у висуванні та реалізації різноманітних соціальних ініціатив. Громадянське суспільство, створюючи інститути самоврядування, виконує низку державних функцій. Тому частково функції стабілізації в Україні можуть взяти на себе структури громадянського суспільства, що тільки формуються [2, с. 66].

У зв'язку із викладеним, ми повинні констатувати, що організаційна функція державного управління, на відміну від інших його функцій, здатна визначити оптимальну структурно-функціональну та системну моделі державного управління, які їй створювали б відповідні бар'єри для обмеження державного свавілля, визначення чітких меж державно-управлінської діяльності, відповідних повноважень та компетенції органів державного управління. Організаційна функція державного управління як напрям діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування має реалізовуватися на засадах дотримання основоположних прав, свобод та інтересів людини і громадянина державно-владними суб'єктами, це має бути один із основних, якщо не головних, критеріїв пропорційності відповідного державно-управлінського рішення з урахуванням принципів субсидіарності та правової визначеності.

У цьому контексті важливо ще раз наголосити на взаємозалежності таких теоретичних конструкцій, як «громадянське суспільство» та «державне управління», тому що громадянське суспільство позбавлене методів державно-владної організації відносин, при цьому саме рівень його розвитку може давати підстави для вироблення висновків, рекомендацій щодо поточного стану державного управління, наскільки реалізація повноважень державними органами відповідає соціальним запитам та потребам, а також які лінійні або нелінійні відносини можуть виникати між членами громадянського суспільства та державно-владними структурами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виклад основного матеріалу

Мета

Існування громадських організацій (або громадських об'єднань) у межах конкретної держави є однією із головних засад демократичності та відкритості державного управління. Адже держава, створюючи відповідними рішеннями можливості незалежного функціонування відповідних об'єднань громадян, громадських формувань, створює за допомогою суспільства ті соціальні інститути, що відповідають за налагодження, розвиток та посилення комунікативних зв'язків громадян та держави. Таке твердження, звісно ж, не є новим для науки державного управління, однак продовжуючи розпочату тезу, на сьогоднішньому етапі подальшого розвитку держави й саме з погляду реалізації організаційної функції державного управління, громадські організації не лише є учасниками вироблення державно-управлінських рішень, але й вони можуть брати участь у формуванні структур відповідних державних органів.

Як приклад, Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року передбачає створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби, до складу якої передбачено зокрема включити по одному представнику громадських об'єднань та експертів відповідної кваліфікації. Варто зазначити, що Комісія з питань вищого корпусу державної служби здійснюватиме важливі повноваження у сфері організації державної служби України (погоджує типові вимоги до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»; проводить конкурс на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду; розглядає пропозиції та надає згоду на дострокове звільнення з посади за ініціативою суб'єкта призначення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та повідомляє про своє рішення суб'єкта призначення і центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; тощо).

Такі новації у сфері державного управління свідчать про зміну ролі громадських організацій у взаємовідносинах з органами державного управління – від «спостерігача» до учасника, наділеного відповідними повноваженнями, зокрема щодо участі у реалізації організаційної функції державного управління.

Соціальна структура суспільства найбільше відображає зміст та характер соціальних зв'язків, що визначають соціальний характер взаємовідносин держави та громадян. Усі елементи соціальної структури повинні бути системоутворюючими факторами для подолання «відчуження» державного управління від громадянського суспільства. Вважаємо, що соціальна структура впливає на визначення структури державного управління, але за умови демократичності та соціальної спрямованості останнього.

Соціальні відносини (відносини між індивідами громадянського суспільства та їх групами) є основою громадянського суспільства, що складаються з різних питань соціального життя. Соціальні відносини та державно-управлінські відносини можуть перебувати або окремо одні від одних, або формувати систему відносин, що виникають між органами державного

управління та громадянами, їх соціальними утвореннями. Соціальна площина відносин індивідів та держави відображає можливість впливу на вироблення, прийняття та впровадження у життя рішень організаційно-управлінського характеру. Рівень соціальних відносин може не відображати рівня державного управління у сфері взаємовідносин з громадянами, громадськими організаціями тощо.

У науці державного управління однією із базових світоглядних засад суспільного діалогу та публічної влади є людиноцентризм. Використання узагальненого позитивного досвіду взаємодії виконавчої влади і громадськості, осмислення попередніх помилок і прорахунків у цій сфері, раціональне доопрацювання існуючих норм законодавства, урахування позицій і висновків представників громадськості, наукового та експертного середовища, адаптація відповідного міжнародного досвіду, помножені на професіоналізм тих, хто будує комунікації між владою та громадою, дозволять забезпечити платформу для успішного впровадження публічного управління, зміцнивши засади демократії в Україні. Виходячи з вищенаведеного, слід визнати людиноцентризм ключовим принципом організації публічного діалогу та управління й забезпечити відповідний процес комунікації між владою та громадськістю; визнати, що публічне врядування неможливе без ефективного громадського моніторингу й контролю та впровадити відповідні механізми моніторингу, громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування; для забезпечення прозорості та зрозумілості публічної політики необхідно впровадити нову технологію інформування – роз'яснювальну роботу, аналог західного «стратегічного інформування»; необхідно запровадити наукову дискусію між практиками та теоретиками для спільної розробки комунікативних стандартів у роботі органів державної влади, забезпечення публічного діалогу влади і громади. Отже, стратегічним завданням держави є інституціоналізація суспільних комунікацій, розробка та впровадження державної комунікативної політики, базовою парадигмою якої має стати людиноцентризм, що, у свою чергу, буде організуючим принципом усього публічного діалогу та публічного управління зокрема [3, с. 339-340].

У контексті становлення інформаційного суспільства та з метою впровадження транспарентності публічної адміністрації необхідно послідовно вирішити завдання щодо [4, с. 380]:

- переходу суб'єктів публічної адміністрації до електронного документообігу на всіх рівнях;
- розбудови єдиної телекомунікаційної мережі органів виконавчої влади;
- створення комплексної системи захисту інформації в інтегрованих інформаційно-аналітичних системах;
- впровадження інтерактивної взаємодії з населенням, що включає: інформування про діяльність державних органів; звернення до державних органів та отримання відповідей на них; консультації з громадськістю; надання адміністративних послуг та здійснення інших трансакцій через інформаційні технології.

Соціальний характер організаційної функції державного управління може мати свій прояв і у соціаль-

ному контролю громадянського суспільства за тими організаційними рішеннями та організаційною діяльністю, яку здійснюють органи державного управління.

Соціальна значимість організаційної функції може бути пов'язана із реалізацією державою соціальної функції. Ці дві функції державного управління взаємопов'язані, оскільки забезпечення соціальних прав, вимог, потреб та інтересів громадян здійснюється за допомогою використання державою відповідних організаційно-управлінських та організаційно-правових інструментів (засобів).

Організаційно-управлінські інструменти (засоби) реалізації соціальної функції держави – це сукупність передбачених у державно-управлінській практиці способів вирішення питань соціального значення у межах системи державного управління, що сприяють оформленню та введенню в дію управлінських рішень.

Зокрема, ми можемо назвати такі організаційно-управлінські інструменти (засоби), як: 1) утворення та діяльність органів державної влади, на які покладається виконання загальносоціальних державних програм та прийняття відповідних рішень на користь громадян; 2) визначення субординаційних, координаційних та реординаційних функцій органів державного управління з питань соціального розвитку; 3) прийняття загальнодержавних програм у сфері державної гуманітарної політики; 4) інспекційні повноваження у сфері забезпечення приватними структурами соціальних, культурних, освітніх прав громадян тощо; 5) кадрове забезпечення реалізації державної гуманітарної політики.

Організаційно-правові інструменти (засоби) реалізації соціальної функції держави – це передбачені нормативно-правовими актами особливості здійснення повноважень органами державного управління.

До таких організаційно-правових інструментів (засобів) пропонуємо віднести: 1) правові засоби реалізації повноважень органів державного управління у сфері забезпечення реалізації державної гуманітарної політики; 2) рішення та дії із вжиття заходів щодо захисту соціальних, культурних, освітніх прав громадян; 3) правові процедури контролю у випадку неналежного виконання завдань державної гуманітарної політики.

Соціальний характер організаційної функції визначає також рівень розвитку соціальної держави. Мається на увазі, що від змісту прийнятих державно-управлінських рішень та порядку забезпечення органами державного управління соціальних прав громадян, залежить ступінь розвинутої соціальної держави, а також можливості доступу громадян до відповідних благ та ресурсів. Організаційна функція державного управління у даному випадку формує взаємозв'язок відносин держави та громадян, що повинен враховувати сучасний рівень соціальних відносин у суспільстві, існуючі соціальні комунікації та самоорганізаційні можливості соціальних груп. Органи державного управління мають бути наділені саме тими повноваженнями з організації своєї роботи, щоби прослідковувалася чіткість між поставленими завданнями та досягнутими чи недосягнутими результатами з питань забезпечення державою розвитку соціальної сфери. Крім цього, потребує чіткості структурна вертикаль органів державного управління, управлінська організація роботи кожного відомства та державного

органу, вироблена належна стратегія розробки та прийняття управлінських рішень із соціальних питань.

Соціальний характер організаційної функції державного управління впливає й на реалізацію завдань держави незалежно від конкретної сфери суспільного розвитку. Державне управління залежить від цілей та функцій держави, які стоять перед нею на певному історичному етапі розвитку. Щоб забезпечити соціальну спрямованість державного управління у системі державної влади, створено досить багато державних органів, повноваження яких направлені саме на реалізацію відповідних функцій. Тобто, мова йде про усім відому теорію поділу влад та формування у межах її гілки відповідних державних органів.

На думку О.В. Бермічевої, на відміну від правових форм реалізації функцій держави, організаційні форми являють собою однорідну за своїми внутрішніми ознаками діяльність держави, яка не тягне правових (юридичних) наслідків. До організаційних форм реалізації функцій держави відносяться [5, с. 132-144]:

1. Організаційно-регламентуюча форма. Ця форма пов'язана з поточною роботою соціальних працівників у розв'язанні завдань держави в соціальній сфері. Україна впевнено, хоча і досить повільно, іде шляхом реалізації своїх соціальних функцій. І однією з причин цього гальмування є нестача людей, які б мали обсяг знань та навичок, необхідних для побудови саме соціальної держави. Сьогодні як ніколи ми всі дуже добре розуміємо необхідність і відчуваємо гостру потребу у кваліфікованих працівниках і спеціалістах саме соціальної сфери.

2. Організаційно-економічна чи організаційно-господарська форма. Важливою умовою підтримки і забезпечення нормального розвитку соціальної сфери України є система фінансування. Від вдалої побудови системи фінансування значною мірою залежить успіх у здійсненні соціальної політики взагалі. З позицій соціальної сфери фінансова політика включає такі основні елементи: 1) джерела фінансування; 2) напрями фінансування; 3) способи формування джерел; 4) заходи щодо здійснення витратів на соціальну сферу. Характеристика джерел фінансування охоплює такі основні аспекти: джерела за формою власності й використання: бюджетні й позабюджетні; джерела за видами: бюджетні – за рівнями бюджетів; позабюджетні – за рівнем централізації коштів. Фінансування соціальної сфери провадиться не лише з бюджетних джерел, а і з різних Фондів, кошти яких не включаються до складу Держбюджету (наприклад, фонди по загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню).

3. Організаційно-ідеологічна форма. Ця форма пов'язана з ідеологічним забезпеченням реалізації соціальної функції держави. Розпад адміністративно-командної системи і перехід до ринкових відносин призвів не лише до краху старих економічних структур, а й до втрати звичних (хоча й ілюзорних) духовних орієнтирів. Це дезорганізує суспільство, веде до його розпаду, до поляризації суспільної свідомості. Головною особливістю соціальної політики перехідного періоду є необхідність підтримки реформ населенням (хоча б у пасивній формі). При здійсненні державної політики безпосередньо у соціальній сфері стає необхідним досягнення єдності як стратегічних, що формуються через законодавчі акти, так і безпосередніх тактичних

цілей. Це забезпечить адаптацію до конкретних обставин сьогодення через прийняття нормативних актів і завчасне здійснення організаційних заходів. Головною метою соціальної політики є забезпечення соціально-політичної стабільності у державі.

4. Організаційно-контрольна форма. Як вже зазначалось, ця форма реалізації функцій держави пов'язана з організацією недержавного контролю у сфері здійснення державних функцій. Стосовно недержавного, тобто громадського контролю за реалізацією соціальної функції держави, то він здійснюється громадськими організаціями та професійними спілками.

5. Організаційно-виховна форма. Ця форма реалізації функцій держави взагалі йї соціальної функції зокрема дуже схожа з організаційно-ідеологічною формою. Головна їх відмінність в суб'єкті – особі, на яку направлено ідеологічний чи виховний вплив. Організаційно-ідеологічна форма пов'язана переважно з дорослою частиною населення, організаційно-виховна форма зосереджує увагу на її молодших представниках. Це, безперечно, не виключає ні їхньої тісної взаємодії, і тим більше – доповнення однієї іншою, ні їхньої взаємообумовленості. Діти виховуються в родині (переважно), в суспільстві, і проймаються певною ідеологією з дитинства.

6. Політична форма. Багатопартійна система, яка почала формуватися з проголошенням незалежності України, призвела до появи великої кількості політичних партій, в політичних платформах яких надто складно розібратися. Так вже сталося, що побудова саме соціальної держави є однією з вихідних концепцій такого ідеологічного типу, як соціал-демократія.

7. Власне організаційна форма. Ця форма реалізації передбачає, хто саме (який орган) здійснює власне планування, організацію та контроль за реалізацією функцій держави взагалі та соціальної функції зокрема. Відповідно до статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України розробляє загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України (п.4). Верховна Рада України затверджує розроблену Кабінетом Міністрів України загальнодержавну програму соціального розвитку (ст.85 п.6 Конституції). Здійснює розроблену Кабінетом Міністрів України та затверджену Верховною Радою України загальнодержавну програму соціального розвитку країни теж Кабінет Міністрів України (ст.116 п.4 Конституції). Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку (ст.119 п.3 Конституції).

Отже, соціальний характер організаційно-управлінських форм державного управління полягає у визначенні пропорційності відповідних рішень із потребами громадян, ступеня задоволеності їхніх потреб, вирішення проблем суспільного розвитку загалом тощо.

Проведений теоретичний аналіз свідчить про переконливість соціального характеру організаційної функції державного управління, сутність якого можна звести до таких складових:

- центризм прав та свобод людини і громадянина;
- демократичність та відкритість державної влади;
- участь громадських організацій (громадських об'єднань) в організації державного управління;

- забезпеченість державного управління соціальними процесами та рухами;
- організаційно-управлінські та організаційно-правові засоби реалізації соціальної функції держави.

Література.

1. Локк Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк // Соч. : в 3 т. – М. : Мысль, 1988. – Т. 3. – 668 с.
2. Замогильний А. Г. Сучасні тенденції розвитку соціального управління й пошуки нової парадигми влади / А. Г. Замогильний // Статистика України – 2007 – № 3. – С. 61–66.
3. Публічна адміністрація в Україні : становлення та розвиток : [монографія] / За заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – 400 с.
4. Публічна адміністрація в Україні : становлення та розвиток : [монографія] / За заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – 400 с.
5. Бермічева О. В. Соціальна функція держави в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Бермічева Олена Володимирівна. – Х., 2002. – 189 с.