

УДК 35(477)

Гуманізація державного управління в Україні в аспекті стратегії ООН

І.І. ХОЖИЛО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: dnerzdrav@rambler.ru

Авторське резюме

У статті досліджується проблема гуманізації державного управління в Україні в аспекті сучасної стратегії Організації Об'єднаних Націй. У процесі пошуку шляхів удосконалення державного менеджменту у XX ст. сформувалися декілька концепцій державного управління, зокрема такі як «публічне управління», «нове публічне управління», «благое управління» тощо. На відміну від традиційної веберівської моделі управління сучасні моделі засновані на елементах партнерства і взаємної відповідальності управлінських структур, що представляють державний сектор і громадянське суспільство, на всіх рівнях державного управління (глобальний, національний, регіональний, місцевий) та взаємодіють в управлінні державними справами з метою забезпечення процесів суспільного розвитку. Зроблено детальний аналіз концепції ООН та переліку перспективних завдань (до 2015 року) для держав щодо поживлення державного управління, метою якої є пошук балансу класичного державного управління, скерованого на задоволення загальнонаціональних інтересів, та державного менеджменту, спрямованого на безпосереднє задоволення населення державно-управлінськими послугами.

Ключові слова: державна служба, державне управління, гуманізація, стратегія ООН, сучасні концепції державного управління, управлінські послуги.

Humanization of public administration in Ukraine in terms of UN strategy

I.I. KHOZHILLO

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine,
E-mail: dnerzdrav@rambler.ru

Abstract

An issue of humanization of public administration in Ukraine in terms of contemporary strategy of the United Nations is being researched. Several concepts of public administration were formed during the process of search for approaches of public management enhancement at XX century. In particular, they were such as "public administration", "new public administration", "good governance" etc. As opposed to traditional Weber's model of administration, contemporary models are grounded at the elements of partnership and mutual responsibility of administrative structures that represent state sector and civil society at all levels of public administration (global, national, regional, local) and interact in administration of state affairs with the aim of social development processes provision. The detailed analysis of the UN conception and list of perspective objectives (up to 2015) for the states concerning revival of public administration is conducted. The UN conception is aimed to search balance between classic public administration that is directed to satisfaction of national-wide interests, and state management, directed to immediate satisfaction of population with state-administrative services.

Key words: civil service, public administration, humanization, the UN strategy, contemporary concepts of public administration, administrative services.

Одним із пріоритетних напрямів визначених завдань Програми економічних реформ України на 2012 – 2014 роки є належне організаційне забезпечення створення професійної та ефективної державної служби. У зв'язку з чим надзвичайно актуальною постає тема з'ясування ролі та місця державної служби в Україні як чинника гуманізації державного управління. Звернення дослідницької уваги до цієї теми обумовлено, передусім, загостренням протиріч між об'єктивною необхідністю гуманізації державної служби і її сучасним станом, між процесами саморозвитку особистості державного службовця і системою традиційної нормовідповідної діяльності, а також недостатньою розробленістю теоретичних основ означеної проблеми в галузі науки «Державне управління».

Аналіз останніх досліджень. Аналізу різноманітних проблем становлення та розвитку державної служби як чинника гуманізації державного управління присвячено багато наукових робіт. Серед найбільш відомих дослідників, які розробляли зазначену тематику, насамперед слід назвати В.Д. Бакуменка, В.В. Баштанника, Є.І. Бородіна, Н.Т. Гончарук, С.Д. Дубенко, А. Колодій, Б. Кравченка, Н.А. Липовську, В.І. Мельниченка, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенського, Т.І. Пахомову, С.М. Сербьогіна та інших.

Невирішені проблеми. Ретельний аналіз наукового доробку вітчизняних дослідників

© І.І. Хожило, 2013

показує, що більшість наукових праць присвячена аналізу інновацій у сфері державної служби та управлінських технологій. Проте аналіз основних аспектів функціонування державної служби в Україні як чинника гуманізації державного управління зумовлює необхідність комплексного розгляду цього питання. Це обумовлено, насамперед, необхідністю прискорення реформ, розробки нових методів, механізмів і технологій у державному управлінні, а також необхідністю вироблення концепції та практичного здійснення нової, людиноцентристської політики у державній службі та розвитку систем державного управління на засадах європейських стандартів.

Мета дослідження. Вивчення проблем гуманізації державного управління, насамперед, пов'язано із становленням нової української держави, а разом із ним – формуванням самого інституту державної служби. Оскільки основною функцією державної служби є управління, то від його якості значною мірою залежить майбутній розвиток української держави. Відповідно до положень Конституції України [3] наша держава проголошена демократичною, правовою, соціальною державою. Практична ж складова реалізації зазначених положень здійснюється через державно-управлінську діяльність відповідних суб'єктів управління. Тому мету даного дослідження можна окреслити як визначення комплексу пріоритетних заходів, спрямованих на забезпечення ефективності функціонування державної служби в Україні як чинника гуманізації державного управління, досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України в аспекті управлінської стратегії ООН.

Виклад основного матеріалу. Необхідність реформування державного управління обумовлена тим, що сьогодні старі методи керівництва виявились неефективними в нових умовах господарювання. Командно-адміністративний підхід в умовах ринкової економіки та глобалізаційних змін не забезпечує належний результат управління. Звідси й низька ефективність роботи всіх гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової. Особливості та перспективи розвитку України на початку XXI ст., становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток засад громадянського суспільства зумовлюють підвищення ролі та значення державної служби як ефективного інструменту гуманізації державного управління.

У центрі нової моделі державного управління, побудованої на принципах гуманізму, має перебувати людина, а основними цінностями нових суспільних відносин мають стати вільне самовираження кожного члена суспільства, відповідальність та ініціативність з боку органів влади. Гуманізація державного управління, як підтверджують результати нашого

дослідження, є досить масштабним проектом у часі здійснення та надзвичайно складним за структурою. Адже гуманізація у сфері державно-суспільних відносин передбачає морально-психологічну перебудову людини, внутрішню переорієнтацію системи духовних цінностей, усвідомлення власної гідності і цінності іншої людини, формування почуттів відповідальності і причетності до минулого, сучасного і майбутнього. Цілком слід погодитися з вітчизняним дослідником Є.І. Бородиним, який вказує на невідворотність у сучасних умовах управління в державне управління всіх рівнів базових принципів, за яких людина є найвищою соціальною цінністю, а забезпечення її прав і свобод визначає зміст і спрямованість діяльності як системи державного управління загалом, так і державної служби зокрема. Стосовно останньої дослідник акцентує, що державна служба, як професійна діяльність осіб, які обіймають посади в органах державної влади, потребує гуманізації у декількох площинах: особистісній, нормативній, політичній та організаційній [1].

Гуманізація державної служби, як зазначає Є.І. Бородин, є безперервним процесом, адже розмаїття людських потреб у контексті реалізації прав та свобод людини є невичерпанним. Отже, всі нові форми реалізації людиною своїх прав та свобод будуть потребувати від держави, зокрема від державної служби, забезпечення механізмів їх практичного втілення за такими напрямками: 1) створення та впровадження нових механізмів, що гарантують реалізацію людиною своїх прав та свобод; 2) забезпечення й підвищення ефективності функціонування вже існуючих механізмів.

Отже, доходимо висновку, що гуманізація державного управління найбільш ефективно здійснюється тоді, коли відбувається розвиток творчих здібностей та громадянських якостей особистості; створений комфортний морально-психологічний клімат, атмосфера взаємодовіри, взаємоповаги та взаємовідповідальності; соціокультурне середовище, яке стимулює до самопізнання і самовдосконалення; враховуються індивідуальні особливості службовців, відбувається демократизація управління тощо.

З цією метою в державно-управлінську практику необхідно впроваджувати:

– принцип простоти організації, який забезпечує скорочення проміжних елементів управлінської структури, певних ієрархічних сходинок і потребує достатньо розвинутого духовного потенціалу людського ресурсу організації;

– принцип автономії, який передбачає ефективне використання здібностей службовців через надання їм простору для самореалізації, наділення їх свободою та відповідальністю за доручену справу;

– принцип управління через підвищення рівня культури менеджменту, який пропонує перейти від складних управлінських структур до простих організацій, що складаються із автономних спільнот самоуправління. Все це обумовлює необхідність зміни пріоритетів розвитку державної служби в контексті її гуманізації, спрямування на потреби людини та громадянина, створити умови для наближення стандартів державної служби України до тих, що застосовуються в країнах Європейського Союзу [5].

Історично державне управління формувалося як комплекс спеціальних державних інститутів, процесів, процедур, систем і організаційних структур, практики і методів роботи, що спрямовані на управління суспільством та реалізуються у взаємодії з ним.

Наприкінці другої половини ХХ ст. зміст класичного державного управління поступово втрачав первинне значення. Виявилися його певні недоліки, зокрема приділялося багато уваги правилам, положенням, механізмам контролю, процедурам і процесам замість надання якісних управлінських послуг населенню. Саме через таку відірваність від населення у багатьох зарубіжних країнах були проведені реформи державного управління, мета яких полягала у впровадженні й популяризації управлінських підходів і методів, що використовуються у приватному секторі.

У процесі пошуку шляхів удосконалення державного менеджменту поступово сформувалась концепція державного управління, яку можна визначити як «публічне управління». Згодом концепція «благого управління» внесла важливі елементи партнерства і взаємної відповідальності, на основі яких різні зацікавлені сторони, що представляють державний сектор і громадянське суспільство, на всіх рівнях державного управління (глобальний, національний, регіональний, місцевий) взаємодіють в управлінні державними справами з метою забезпечення процесів суспільного розвитку. У цій концепції акцент зроблено на задоволенні загальнонаціональних інтересів, прозорість прийняття владних рішень на всіх рівнях державного управління, забезпечення дієвого зворотного зв'язку з населенням, що, безумовно, сприятиме підвищенню довіри до влади та справедливості її рішень.

Останнім часом все більшу увагу привертає концепція поживлення державного управління [4], оскільки вона спрямована на пошук балансу класичного державного управління, скерованого на задоволення загальнонаціональних інтересів, державного менеджменту, спрямованого на безпосереднє задоволення населення державно-управлінськими послугами. У широкому розумінні поживлення державного управління має означати наділення його інсти-

тутів, структур, систем, процедур, процесів, мереж, зв'язків, практики, підходів і методів роботи, а також діяльності керівництва властивостями ефективності, результативності, економічності, відвертості, підзвітності, справедливості, врахування суспільних потреб і передбачати участь широкого кола зацікавлених сторін і суб'єктів у всіх його секторах та на всіх рівнях реалізації державно-управлінської діяльності. Цей процес має спиратися на процес взаємодії між державним управлінням, громадянським суспільством і приватним сектором. Серед заходів, які можуть слугувати орієнтирами в процесі поживлення державного управління, Комітетом експертів з державного управління Економічної та соціальної ради ООН рекомендовані такі [4]:

– переоцінка й підтвердження основоположних функцій держави, включаючи її роль у забезпеченні миру, безпеки і стабільності, законності й порядку, а також у створенні й підтримці сприятливих умов для розвитку особистої ініціативи та ініціативи приватного сектора для економічного зростання і розвитку людського потенціалу;

– налагодження і підтримка партнерських зв'язків і взаємодії між інститутами державного сектора, громадянським суспільством і приватним сектором;

– заохочення співпраці між інститутами держави і державного управління в різних країнах з метою сприяння обміну успішним досвідом у справі оновлення системи державного управління;

– вибірковий облік принципів і практичних методів державного менеджменту і державного управління в діяльності державно-адміністративних органів з метою побудови і заохочення систем державного управління, які були б ефективними, економічними і дієвими, а також забезпечували б широку участь населення, швидкість реагування, справедливість і підзвітність перед народом;

– впровадження у сфері державного управління структур і культур дослідницької роботи, включаючи застосування нових інформаційно-комунікаційних технологій, які можуть відіграти виключно важливу роль у наданні нового імпульсу органам державного управління;

– створення стимулів для залучення, набору і утримання на службі в державному секторі найбільш талановитих кадрів.

Як найважливіший чинник поживлення державного управління розглядається створення базису для розвитку людського потенціалу і гарантування безпеки, включаючи свободу особистості, захист життя і охорону власності, правосуддя, захист основних прав людини, стабільність і мирне врегулювання конфліктів, постійне дотримання владою принципу примату права.

Державне управління може надати конкретне сприяння у справі досягнення сталого розвитку, і особливо важлива роль у цьому процесі належить Організації Об'єднаних Націй, членом якої є й Україна. Слід акцентувати, що цінність Програми розвитку державного управління на період після 2015 року полягає не в тому, що в ній передбачається як така глобальна структура «благого управління», а в застосуванні цієї наднаціональної структури до завдань сталого розвитку, що стоять перед державами-членами. Сьогодні Організація Об'єднаних Націй створила механізм для широким і всеосяжним консультаційним процесів, потреба у здійсненні яких обумовлена багатоплановим характером самого поняття «управління» [6]. Як зазначається у доповіді Комітету експертів з державного управління Економічної та соціальної ради ООН у контексті обговорення програми на період після 2015 року для держав-учасниць буде вкрай необхідно зберегти належний баланс між політико-інституціональним та управлінсько-технічним аспектами управління. У той час як такі технічні аспекти, як відкритість уряду, мають велике значення для досягнення визначених результатів, слід зазначити, що ключову роль у підтримці принципів і цінностей демократії відіграють, насамперед, інституційні аспекти управління. Тобто управлінські цілі не повинні передувати соціальним.

Як надзвичайно важливий фактор гуманізації державного управління слід розглядати й роль засобів масової інформації. Оскільки це питання має міждисциплінарний характер, Комітет експертів рекомендує державам-учасницям ООН у навчальних закладах, які здійснюють підготовку фахівців у галузі знань «Державне управління», більш широко застосовувати міжсекторальні підходи. Також було відзначено про необхідність початку діалогу про структуру міжнародного управління. У Програмі розвитку ООН у сфері державного управління на період після 2015 року зазначається необхідність урахування ключових компонентів управління з акцентом визначених пріоритетів. У цьому зв'язку на найближчу перспективу Комітет експертів з державного управління сформулював такі рекомендації державам - членам ООН [2]:

– стимулювати ефективне лідерство, високі стандарти професіоналізму, етики, сумлінності, транспарентності, підзвітності, дієвості та ефективності в державному секторі на національному та місцевому рівнях, у тому числі за рахунок використання інформаційно-комунікаційних технологій ;

– стимулювати довіру суспільства та звітність за рахунок забезпечення доступу до інформації, заохочення використання інформаційного забезпечення та обслуговування в контексті «відкритого уряду» в державних установах та організаціях, що фінансуються за рахунок держави, та оптимізації участі громадян;

– продовжувати підтримувати зміцнення потенціалу в галузі державного управління на всіх рівнях, в тому числі за допомогою стимулювання інновацій у системі державної служби, всебічного освоєння потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій у всіх галузях управління, залучення громадян та стимулювання громадської участі в процесі управління суспільним розвитком;

– сприяти ефективному управлінню диверсифікацією та участю у наданні державних послуг і підвищувати рівень доступності послуг для всіх, особливо для інвалідів, людей похилого віку, жінок, молоді, дітей та інших соціально вразливих груп населення.

Висновки. Актуальність впровадження гуманізаційного підходу є пріоритетом сучасного суспільного розвитку й, зокрема, сучасного державного управління. Динамічний поступ гуманізаційного підходу у сферу державного управління супроводжує практичну реалізацію всіх державного управління, особливо тих, що виникли у другій половині ХХ ст. : класичне державне управління (до 70-х рр. ХХ ст.), державний менеджмент (70-ті – 80-ті рр. ХХ ст.), публічне управління (90-ті рр. ХХ ст.), позбавлення державного управління та перехід до збалансованого державного управління (початок ХХІ ст. і до т.ч.). Саме останні моделі найбільшою мірою відповідають гуманізаційному підходу й створюють умови для подальшого стійкого розвитку людського потенціалу, гарантування безпеки життєдіяльності та стабільності у суспільстві, захисту власності, прав, інтересів та свобод громадян.

Перспективи подальших досліджень. Теоретико-методологічне обґрунтування парадигми гуманізаційного виміру державного управління має актуальний характер для науки «Державне управління» та для сучасного державотворчого процесу в Україні, що є підставою для продовження наукової розвідки зазначеного напрямку.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Гуманізація державної служби. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України : наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова), В.М. Сороко (співголова) та ін. К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С.М. Сєрьогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – С. 93 – 94.
2. Доклад. Организация Объединенных Наций. Экономический и Социальный Совет. Комитет экспертов

- по государственному управлению (15 – 19 апреля 2013 года). Официальные отчеты, 2013 год. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/ecosoc/about/public_administration_committee.shtml
3. Конституція України: Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
4. Оживление государственного управления как одно из стратегических направлений деятельности по обеспечению устойчивого развития человеческого потенциала: общий обзор: Доклад Секретариата Комитета экспертов по государственному управлению Экономического и социального совета ООН 30 янв. 2004 г. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/ecosoc/about/public_administration_committee.shtml
5. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278 // Голос України. – 2004. – 17 берез. – С. 3.
6. Управління суспільним розвитком : словник-довідник / за заг. ред. А.М. Михненко, В.Д. Бакуменка; уклад.: В.Д. Бакуменко, С.О. Борисевич, О.А.Бутрін та ін. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 248 с.

REFERENCES:

1. Humanizatsiia derzhavnoi sluzhby. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia (Humanization of public service. Encyclopedia of Public Administration). К.: NADU, 2011. Vol. 6: *Derzhavna sluzhba*. 2011. P. 93 – 94.
2. Doklad. Organizatsiia Ob'edinennyih Natsiy. Ekonomicheskii i Sotsialnyi Sovet. Komitet ekspertov po gosudarstvennomu upravleniyu (15 – 19 aprelya 2013 goda). Ofitsialnyie otchetyi, 2013 god (The report . Organization of the United Nations. The Economic and Social Council . The Committee of Experts on Public Administration (15 - 19 April 2013) . Official Records, 2013). Mode of access: http://www.un.org/ru/ecosoc/about/public_administration_committee.shtml
3. Konstytutsiia Ukrainy: Pryiniata na 5-y sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 roku (Constitution of Ukraine adopted at the 5th session of the Verkhovna Rada of Ukraine 28 June 1996). К.: *Prеса Ukrainy*, 1997. 80 p.
4. Ozhivlenie gosudarstvennogo upravleniya kak odno iz strategicheskikh napravleniy deyatelnosti po obespecheniyu ustoychivogo razvitiya chelovecheskogo potentsiala: obschiy obzor: Doklad Sekretariata Komiteta ekspertov po gosudarstvennomu upravleniyu Ekonomicheskogo i sotsialnogo soveta OON 30 yanv. 2004 g (The revival of public administration as one of the strategic framework for sustainable human development : an overview : Report by the Secretariat of the Committee of Experts on Public Administration of the Economic and Social Council of the United Nations on January 30, 2004). Mode of access: http://www.un.org/ru/ecosoc/about/public_administration_committee.shtml
5. Pro Kontseptsiuu adaptatsii instytutu derzhavnoi sluzhby v Ukraini do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu: ukaz Prezydenta Ukrainy vid 5 berez. 2004 r. № 278 (On the Concept Adaptation of the Civil Service of Ukraine to EU standards: Decree of the President of Ukraine dated 5 March. 2004 number 278). *Holos Ukrainy*. 2004. 17 berez. P. 3.
6. Upravlinnia suspilnym rozvytkom : slovnyk-dovidnyk (Office of Community Development: Dictionary). К.: *Vyd-vo NADU*, 2006. 248 p.

Хожило Ирина Іванівна – доктор наук з державного управління, професор, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: dneprzdrav@rambler.ru

Khozhylo Iryna Ivanivna – doctor of public administration, Full Prof., associate professor
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public
administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044
E-mail: dneprzdrav@rambler.ru