

УДК 342.07(477)

П. Шевчук

МОДЕЛЬ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Описано концепції основних моделей державного управління та проаналізовано передумови вибору найбільш сприйнятливої моделі державотворення для України.

Ключові слова: демократичне врядування, державне управління, публічне адміністрування, публічне врядування, публічне управління, публічні службовці.

Історія розвитку України та її державного управління свідчить, що народ України впродовж віків так і не зміг сформуватись як цілісна спільнота в умовах відсутності демократії. Лише на межі третього тисячоліття, коли певного розвитку в усьому світі набули демократичні процеси, українське суспільство отримало реальний шанс збудувати свою власну країну на принципово інших, демократичних засадах, відмінних від тих, що були використані в решті демократичних держав світу. Як показав перебіг подій, не завжди цей процес був успішним, можливі невдачі чого можна пояснити відсутністю інноваційних підходів до теорії державного будівництва та формування стратегії демократичного розвитку Української держави.

Становленню та розвитку державного управління, організації та трансформації систем влади присвятили свої праці такі вітчизняні вчені: В. Бакуменко, В. Бебик, С. Бистрицький, О. Босак, Р. Войтович, В. Дзюндзюк, А. Колодій, І. Курас, М. Лахижа, В. Малиновський, В. Мартиненко, М. Міненко, П. Надолішний, О. Оболенський, П. Петровський, В. Погорілко, А. Пойченко, В. Ребало, Ю. Римаренко, С. Серьогін, Ю. Сурмін, В. Цветков, Ю. Шаров та інші, а також зарубіжні науковці: З. Бжезинський, Дж. Бостон, Р. Даль, І. Дзялошинський, П. Друкер, Р. Инглегард, С. Полліт, А. Пшеворський, Г. Райт, Х. Дж. Рейні, Л. Сморгунов, А. Турен, С. Хантингтон та інші.

Незважаючи на значний науковий доробок цих науковців, у вітчизняній науці недостатньо досліджено питання понятійно-категоріального апарату теорії державного управління в частині моделей державного управління та вибору найбільш сприйнятливої для державотворення в сучасних умовах України.

Метою статті є виявлення відмінностей між категоріями понять “державне управління”, “публічне управління”, “публічне врядування” та “публічне адміністрування”, а також пошук найбільш відповідного типу управління для України.

Останнім часом у вітчизняних політичній та державно-управлінській науках водночас із поняттям “державне управління” використовуються такі понятійні конструкції, як “публічне управління”, “публічне врядування”, “публічне адміністрування” та “демократичне врядування”. Зазначимо те, що запровадження у науковий обіг нових термінів (чи визначень) певною мірою є наслідком впливу традицій західної науки на розвиток української наукової думки. Тому, під час застосування нових наукових дефініцій доцільно враховувати їх змістовне навантаження, об’єктивний і суб’єктивний виміри, а також національний контекст, політичну і соціокультурну специфіку України, показувати їх співвідношення з державним управлінням.

Явище управління загалом та державного управління зокрема є досить складним і багатогранним, тому на сьогодні не існує сталого, вичерпного та загального визначення

тлумачення останнього, однак водночас його сутність зазнає подальшої еволюції внаслідок демократичних перетворень.

Не зупиняючись на визначеннях поняття “управління” представниками класичної та неокласичних шкіл, аналіз яких надано у працях [1 – 3], доцільно зазначити основну відмінність між ототожненими дефіціціями “управління” та “менеджмент”, яка полягає саме у суб’єкті, на який вони скеровані. У випадку менеджменту він переважно застосовується до суб’єкту управління – організації або підприємця.

Більшість науковців, серед яких Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Цветков, вважають, що державне управління – це форма й основний різновид соціального управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об’єктивними потребами забезпечення цілісності суспільства, його функціонування та поступального розвитку.

На думку В. Авер’янова, державне управління – це особливий вид діяльності держави, який ґрунтується на здійсненні нею управлінського, себто організаційного, впливу на сфери та галузі громадського життя, що вимагають певного втручання шляхом використання повноважень структур виконавчої влади [4].

О. Оболенський і А. Мельник визначають державне управління як цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан та розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у її законодавчих актів, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої через діяльність органів державної влади [5].

Г. Райт трактує державне управління з погляду сутності, реального змісту діяльності або форм, яких воно набуває чи в яких існує. За цього теорія державного управління є частиною державного процесу, а її сферою виступає аналіз організаційного середовища, в якому і функціонує державне управління, що і виступає видом професійної діяльності [6].

В “Енциклопедії державного управління” державне управління розглядається як “діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами” [7].

Доцільно розмежовувати поняття державного управління в широкому (англ. – public administration) та у вузькому (англ. – governance) розумінні. Перше з них є сферою соціальної практики та науковою галуззю, що охоплюють діяльність із формування та впровадження управлінської політики органів, виконавчої, законодавчої, судової влади всіх рівнів, органів місцевого самоврядування, лідерів і функціонерів політичних партій і блоків та представників соціальних груп, а друге – охоплює аспекти та питання особливостей державного ладу та історії розвитку державно-політичного устрою, характеристики органів усіх владних рівнів [8].

Першим, хто використав поняття “публічне управління” (англ. – public management), був Д. Кілінг [9], а у вітчизняній науковій думці це вперше зробили А. Мельник і О. Оболенський [10], які визначили його орієнтованість на реалізацію публічних (суспільних, народних, людських, громадських, загальних, загальнолюдських) інтересів та таким, що містить такі складові, як державне управління (суб’єктом виступають органи державної влади) і громадське управління (суб’єктом є громадські

інституції). Тобто, з огляду на публічність державного управління та його вплив на суспільство, можна стверджувати, що публічне управління – це взаємодія органів державної влади із суспільством у вигляді реалізації специфічних державних функцій (управлінських, економічних, оборонних, соціальних та інших) з метою отримання відповідного соціально-політичного ефекту [11]. Водночас у системі публічного управління зазвичай визначальну роль відіграє державне управління, яке здійснює управлінський вплив на всі сфери суспільного життя. Система публічного управління охоплює багато підсистем: політичну, економічну, правову, соціальну, гуманітарну тощо, і на процес її формування та розвитку, безперечно, впливають як внутрішні (нестабільність соціально-політичної системи держави тощо), так і зовнішні (світова фінансова і економічна криза, геополітичне середовище, глобалізація тощо) чинники.

Суспільство як саморегульована система підтримує рівень власної упорядкованості завдяки інтегрованій дії внутрішніх чинників – об'єктивної саморегуляції, основою якої є процес функціонування і розвитку суспільних відносин, та саморегуляції пересічною людиною свого соціального і духовного потенціалу, власного бачення сталості індивідуальної соціальної безпеки, а також свідомої цілеспрямованої діяльності – соціального управління, яке має за мету впорядкування процесів суспільного буття за допомогою відповідно створених важелів та механізмів. До спектру останніх належать спеціальні управлінські підсистеми, основною функцією яких є адміністрування, регулювання, управління, урядування. Хоча всі ці слова є синонімами, однак кожне з них має свої особливі відтінки значень та вживається у певних контекстах (та не завжди обґрунтовано), наприклад, щодо використання терміну “управління” до соціуму як цілісного поняття. Так, якщо йдеться про його впорядкування, регулювання чи спонукання до розвитку в бажаному напрямі та в певних заданих параметрах, то це – соціальне управління у широкому значенні або ж використання цієї дефініції для характеристики управлінської діяльності у вузькому значенні: управління як адміністрування [12]. Так само потрібно відрізнити поняття “адміністрування” та “урядування”. Урядування охоплює адміністрування, але також передбачає досягнення владною інституцією поставлених цілей з максимальною ефективністю та врахуванням потреб споживачів. Однак доцільно зазначити, що ці два вищезазначені поняття не є обов'язковими у тій системі державного управління, яка ґрунтується на адмініструванні. Для неї більш властивим є сам процес дотримання правил і процедур, а не очікуваний результат.

Урядування є основною функцією уряду, під яким розуміють сукупність політичних структур, а саме органів влади та підпорядкованих їм органів адміністративного управління. Водночас урядування – ширша за уряд категорія, яка містить взаємовідносини між офіційними інституціями та інституціями громадянського суспільства. Публічне урядування – це процес поєднання влади та обов'язків у суспільстві, який здійснюється шляхом визначення напряму розвитку, прийняття і впровадження відповідних важливих для соціуму рішень.

Англійською мовою ця управлінська діяльність інституцій публічної влади визначається як “government” та “governance”. Останнім часом у державах європейського континенту спостерігається зміна управлінської парадигми, внаслідок чого все більшого поширення набувають підходи до вирішення управлінських проблем із позицій “урядування” не як “government” – суто урядового управління, а як “governance” – публічного управління. В цьому процесі задіюються всі зацікавлені сторони: уряд,

громадянське суспільство і бізнес, тобто відбувається особливе “роздержавлення” управлінських функцій, передачі значної їх частини від уряду до інших громадських суб’єктів із метою здобуття кращої керованості суспільства, організації мережевої взаємодії та спрямування на досягнення стратегічних колективних цілей [13].

Доцільно звернути увагу на змістовне значення поняття “урядування” (чи “врядування”), слова дещо призабутого в українській мові. Саме українське дієслово недоконаного виду “урядувати” означає керувати, впорядковувати, організовувати, управляти, правувати й досягати окреслених цілей.

Для моделі публічного врядування (що вже знайшла своє широке застосування в країнах розвинутої демократії) характерна наявність двох її типів: централізованого (континентального та іберійського підтипів) та децентралізованого (англосаксонського підтипу). Для континентального підтипу управління властивим є те, що голова місцевої влади має подвійну підзвітність – перед центральною владою, яку він представляє, та перед місцевою радою як голова адміністрації, а у випадку іберійського підтипу організації управління представник центрального органу влади підзвітний лише центральній владі і виконує ті функції, які йому нею доручені. Децентралізована модель управління не дає права прямого адміністративного впливу владним органам вищого рівня на місцеві органи влади, однак тут можливі два підвиди цієї моделі. Перший – це тип управління за схемою “мер – рада”, який відрізняється тим, що голова місцевої виконавчої влади так само, як і сама місцева рада, обирається громадою, а другий – “рада – менеджер” характеризується тим, що місцева рада призначає професійного керівника місцевої адміністрації та контролює його діяльність. Зазначимо, що для цих двох моделей властиве поєднання функцій представницької та виконавчої влади в особі місцевого голови чи депутатів.

У більшості країн останнім часом переважає багаторівнева система, за якої масштабніша діяльність здійснюється вищим рівнем влади, а загальною тенденцією є надання більше влади регіональному управлінню та зростання фінансової незалежності місцевих органів влади і водночас реальних можливостей з реалізації покладених на них функцій та завдань. Із метою утворення в Україні ефективного управління необхідно запровадити дієві механізми децентралізації влади та розподілу повноважень, і місцеве самоврядування в цьому випадку стане одним із ключових компонентів взаємовідносин між громадянами, суспільством та державою.

Іншим є зміст поняття публічного адміністрування (англ. – public administration). Хоча цей термін останнім часом все більш впевнено вживається у науковому обігу в Україні, однак до сьогодні триває дискусія щодо змісту та сфери його використання.

Попри значну кількість наукових розвідок щодо сутності дефініції “публічне адміністрування” [14 – 16], найбільш повним, на нашу думку, буде таке визначення: публічне адміністрування – це технічна складова публічного врядування, метою якої є розвиток держави на засадах демократії з використанням новітніх методів та технологій управління, скерованих на якісне надання населенню публічних послуг на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечення ефективного використання публічних засобів, своєчасне та адекватне реагування на зовнішньополітичні, соціально-економічні та інші виклики. Публічне адміністрування реалізується публічними службовцями, зокрема в Україні їхня компетенція обмежується виконанням організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих

функцій. Згідно з Білою книгою європейського управління [17], публічне адміністрування забезпечує реалізацію публічної політики, яка є результатом переходу від політики відповідальності лідерів до особистої участі самих громадян та структур громадянського суспільства, за яких відповідальність переймає на себе політично активна частина суспільства. Тобто можна вважати, що публічне адміністрування є зв'язковою ланкою між державним управлінням і публічним управлінням та забезпечує організацію і впровадження його рішень. Визначальними елементами для державного управління є держава та державна влада, а для публічного адміністрування – суспільство та публічна влада.

До основних моделей публічного адміністрування належать “old public management” (“традиційне (харизматичне) управління”), “new public management” (“нове суспільне управління”) та “good governance” (“добре врядування”).

“Old public management” – це класична бюрократична форма організації управління на основі принципу правотворчості, якому властивий високий рівень прогнозованості для політики та громадян.

“New public management” – сукупність адміністративно-політичних стратегій реформування, в основу якої покладено методи, що застосовуються у приватній економіці. Останні орієнтовані на підвищення ефективності та гнучкості під час прийняття управлінських рішень, посилення механізму дії зворотного зв'язку, делегування повноважень з вищого на нижчий владний рівень. Досить часто ця модель передбачає кроки із приватизації та ліквідації надлишкового рівня регулювання, а також виведення за межі єдиної структури окремих адміністративних підрозділів [18]. Не маючи чітко вираженої теоретичної програми, новий публічний менеджмент, що є комбінацією ринкових механізмів у поєднанні із діями та технологіями управління приватним сектором, може більше орієнтуватись на закони ринку, ніж на соціальну сферу.

Вищим шаблоном публічного адміністрування є “good governance”, яке ґрунтується на демократичних принципах розподілу влади, виборності та змінюваності вищих посадових осіб, підзвітності інститутів виконавчої влади, пріоритету законності, політичного плюралізму і свободи слова [19]. Це поняття вже початково поновлене демократичним змістом і досить часто, окрім ознаки “доброго врядування”, має назви “нове врядування”, “досконале врядування”, “етичне та прозоре врядування”, “мережне врядування” та навіть іноді “демократичне врядування”.

Демократичне врядування – це принципово нова система суб'єкт-суб'єктного врядування, особливий новий спосіб управління суспільством разом зі всім суспільством, співробітництво між державним та недержавним секторами на партнерських засадах. Тобто демократизація суспільної діяльності вимагає надання на лише можливості періодичної зміни носіїв публічної влади, але й може безпосередньо впливати на практичне здійснення цієї влади.

В. Мартиненко робить висновки, що демократичне врядування є процесом здійснення народовладдя (самоврядування) через формування та реалізацію системи представницьких органів врядування на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства, а система демократичного врядування містить в собі виборчу систему, систему представницьких та виконавчих органів [20].

Найбільш наближеною до засад демократичного врядування виступає саме концепція “доброго врядування”, яка “по-новому формулює принципи та критерії

мережного врядування: це не лише впорядкованість і раціональність, не лише ефективність, підзвітність і підконтрольність, але й відкритість, доступність (інклюзивність), чутливість до вимог громадян, їхніх потреб і запитів, а отже – справедливість” [21].

В умовах розвитку євроінтеграційних процесів, тим більше після отримання Україною статусу асоційованого члена ЄС, а також впливу глобалізаційних викликів та війни на сході країни, нашій державі необхідно активно проводити пошук моделей ефективного державного управління, які би відповідали новій якості врядування. Нагальним постає питання критичного переосмислення (чи переоцінки) завдань держави та нового перерозподілу функцій і відповідальності між органами публічної влади, бізнесом та громадянським суспільством. Важливим є сприяння сталому розвитку вітчизняного демократичного суспільства та цілої низки його інституцій, що вимагає подальшого формування соціального капіталу – однієї з головних складових національного капіталу суспільства, інтегрованого показника результату колективної взаємодії окремих осіб та соціальних груп; використання нових форм індивідуальної та колективної відповідальності; вироблення і дотримання певних стандартів у публічній сфері. Такими стандартами доцільно вважати принципи публічного врядування – особливий комплект норм, вимог і правил, що знайшли широке застосування в публічній управлінській діяльності більшості демократичних країн світу і сприяли побудові та реалізації влади, орієнтованої на потреби людини.

Використовуючи підходи Ю. Шарова та І. Чикаренка щодо позиціювання принципів демократичного врядування на тривимірний простір “урядування – адміністрування – менеджмент”, пропонується схема, зображена на рис. 1, що візуалізує доповнені автором статті складові публічного управління. На осі “урядування” спроектовано принципи, що презентують ідеологічно-демократичну основу публічного управління, вісь “адміністрування” містить принципи, які відповідають інституційній основі сучасного публічного управління, а на осі “менеджмент” знайшли місце принципи, які доповнюють парадигму місцевого самоврядування, представлені Європейською хартією місцевого самоврядування. Існують національні особливості формування та застосування принципів демократичного врядування, і більшість із вищеназваних можна звести до найголовніших, що і було, зокрема, зроблено в Польщі – принципів прозорості, нетерпимості до корупції, громадської співучасті, фаховості, передбачуваності та звітності. Водночас із запровадженням інформаційних карток з описом публічних (адміністративних) послуг та етичного кодексу службовця це призвело до реальних результатів підвищення якості управління та економії ресурсів у цій країні.

В Україні повинна формуватись ефективна система публічної влади, яка здатна чутливо реагувати на запити сучасного суспільства, забезпечувати умови для підвищення рівня та якості життя населення. Носіями та суб’єктами цієї влади виступає політична та управлінська еліта, формування якої неможливе без реалізації підходів елітної інженерії.

Остання робить необхідним впровадження кадрових технологій, що відповідають вільному демократичному суспільству, в якому кар’єрне зростання особи здійснюється за дотримання принципу меритократії (кожен отримує лише те, чого він заслуговує, за особисті здібності та досягнення), а не завдяки власній відданості керівництву, кумівству

(чи іншим родинним зв'язкам), партійній (корпоративній) належності. Лише “здорова”, патріотично налаштована та цивілізована еліта в тісній взаємодії з чільними представниками наукового та культурного світу, в контакті з тими, хто вже домогся реальних вагомих досягнень в економічній діяльності, зможе опанувати інноваційні технології державотворення. Важливе значення має діяльність публічних службовців – реальних посередників між владою та громадянами (населенням), для яких просування по службі повинно ґрунтуватись лише на принципі заслуг, а адекватна заробітна плата – стати важливим компонентом професійного удосконалення та підтримки мотивації діяльності і чесності.

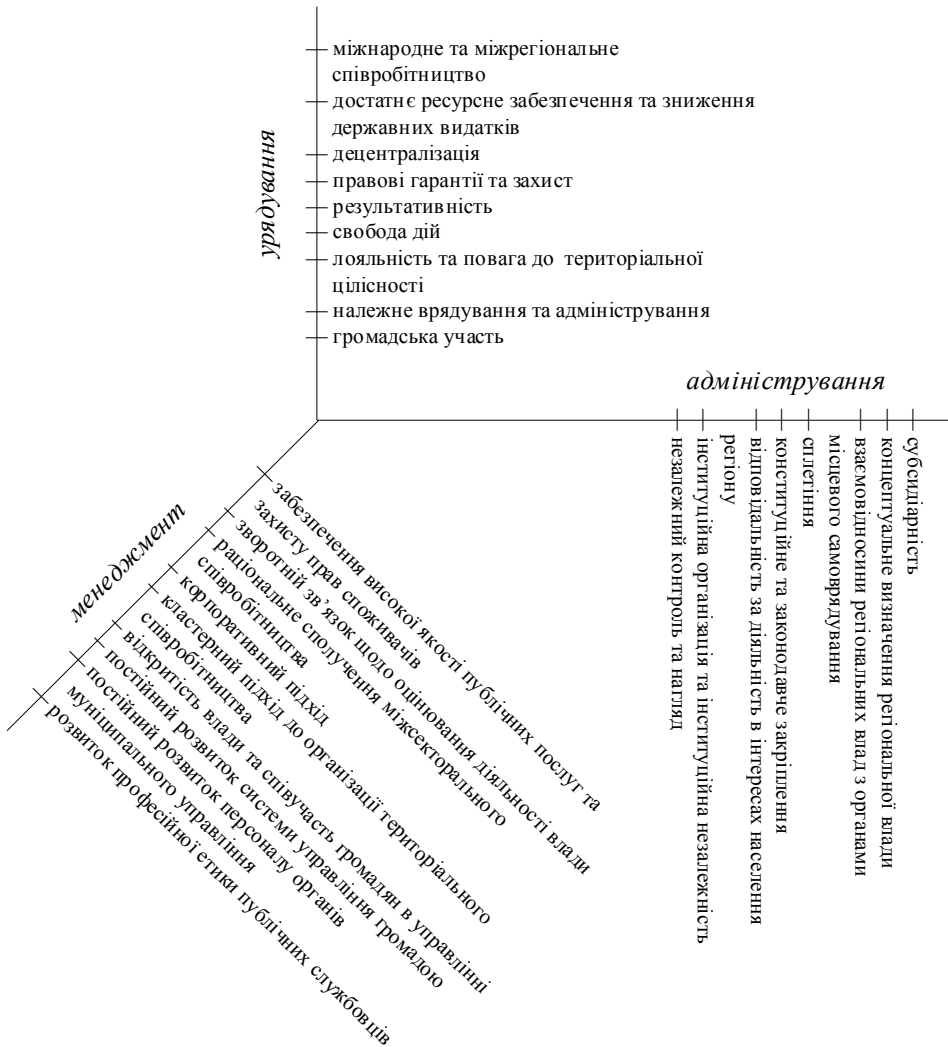


Рис. 1. Проекування принципів демократичного врядування на тривимірний простір “урядування – адміністрування – менеджмент” (модифіковано автором [22])

Українське суспільство очікує від своєї політичної та управлінської еліти, публічних службовців професійності, високої моральності та патріотизму, безумовного дотримання законності. Однак події останнього часу, пов'язані зі зрадливою та колабораціоністською поведінкою деякої частини українських посадовців та представників правоохоронних органів під час анексії Російською Федерацією Криму, під час проведення антитерористичної операції на Донбасі та боротьби із проявами сепаратизму у деяких південно-східних регіонах нашої держави, вказують на протилежне. Все це вимагає проведення люстрації влади, суттєвого посилення антикорупційних дій, а також відновлення відповідного контролю за діяльністю публічних службовців. У пострадянській Україні механізми інтегративного контролю були втрачені, а попереджувальний контроль став менш ефективним. Доцільно якнайшвидше відновити інтегративний контроль та почати заново запроваджувати механізми інтерактивного та діагностичного контролю [23].

Перед Українською державою та суспільством стоїть важливе завдання щодо покращення кадрового забезпечення публічної служби, ключова роль за цього належить Національній академії державного управління при Президенті України та її регіональним інститутам. Цей освітній заклад визначений головним у формуванні адміністративної еліти та кадрового потенціалу держслужби на основі європейських стандартів та кращих національних традицій державного управління [24]. Висока відповідальність покладається також на інші навчальні заклади з підготовки на підвищення кваліфікації публічних службовців.

Для того, щоб увійти до кола розвинених країн світу, Україна повинна рухатись лише власним шляхом розвитку (переймаючи та адаптуючи кращі світові практики державотворення), а не розчинятись у глобальному соціально-економічному просторі, підпорядковувати національні інтереси цілям більш потужних державних та міждержавних об'єднань. Для здобуття цього потрібне дотримання трьох умов:

– досягнення реальної суб'єктності Української держави, тобто здатності самостійно визначати та творити власне майбутнє, виходячи лише з національних інтересів;

– налаштування суспільства на зміни [25];

– здійснення масштабної модернізації суспільства, економіки, держави.

Наріжними каменями модернізації українського суспільства мають бути формування соціальної відповідальності, єдності та позитивного соціально-психологічного клімату, а складовими елементами модернізації національної економіки – обґрунтована макроекономічна політика, макроекономічна стабільність та економічне зростання (тим більше за умов значного руйнування виробничого потенціалу та інженерної інфраструктури Донбасу під час гібридної війни з Росією та подальшого тяжіння над Україною цієї військової загрози). Модернізація держави полягає у тісному поєднанні зміцнення державного управління з поглибленням демократії, побудові консенсусної моделі суспільного політичного устрою, посиленні кадрового потенціалу та адміністративної реформи, відповідності інтересам регіонів та розширенні міжрегіональних зв'язків.

Не можна не погодитись із думкою П. Надолішнього [26], що основним призначенням влади стає формування та досягнення публічної мети діяльності, однак за цього існують певні відмінності у механізмах її формування та реалізації. У першому випадку повинно передбачатись узгодження приватних інтересів учасників цієї системи,

а у другому – проходити відповідний перерозподіл наявних ресурсів між соціальними групами, що мінімізує втрати, скеровані на реалізацію мети.

Таким чином, система влади повинна враховувати інтереси якомога більшої частини суспільства, а управління – відбуватись через механізми публічного врядування. Відхилення від цих засад зазвичай призводили до невдач, про що свідчить невдалий досвід вітчизняного реформування. Доцільно визнати, що за минулі роки було розпочато низку важливих реформ, однак більшість з них так і не були доведені до логічного завершення (хоча би “Десять кроків назустріч людям” В. Ющенко чи 21 програма блоку “пакращення вже сьогодні”... – “Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава” В. Януковича). Історичний досвід підтвердив, що реальний успіх трансформаційних процесів можливий лише за умови, коли реформи та їхні результати відповідатимуть інтересам і сподіванням широких верств суспільства.

Запровадження ефективного врядування в Україні вимагає вирішення низки проблемних питань і суперечностей, зокрема застосування реальних механізмів децентралізації влади та розподілу повноважень. Для цього, насамперед, необхідне створення відповідних інституцій і структур для проведення програм децентралізації влади; поширення підходів парсипативної демократії та підтримки дій, спрямованих на пріоритетний розвиток місцевого самоврядування. Ці кроки повинні супроводжуватись широкою інформаційною кампанією щодо висвітлення кращих практик впровадження моделі управління та застереження про певні загрози, на які доцільно зважати. До останніх, зокрема, належить необхідність демонтажу елементів “старого” публічного управління перед тим, як започаткувати використання нових підходів врядування, або ж неможливість управляти якістю надання послуг (“quality management”) за недостатньої поінформованості про них споживачів (прохачів) послуг.

Для імплементації доброго врядування в Україні необхідно розробити та прийняти відповідну законодавчу базу, яка би сприяла політиці децентралізації публічної влади – одного з ключових принципів розвитку демократії, запропонувати механізми управління, що гарантуватимуть прозорість та підзвітність влади. Такі дії задекларовані у передвибірчій програмі “Жити по-новому” кандидата на посаду Президента України П. Порошенка [27]: “Має відбутись децентралізація влади. Громади на місцях отримують більше прав і грошей на реалізацію повноважень. Виконавча влада в областях належатиме не призначеним згори “губернаторам”, а виконкомам, сформованим оборадами, обраними людьми”. Зауважимо, що запропонований тип організації управління відповідає децентралізованій моделі, однак дуже важливо уточнити форму її підтипів, про які йшлося вище.

Існує декілька можливих причин гальмування реформ управлінської системи України. По-перше, це значне домінування установок популізму та маніпулятивних технологій у публічній сфері, відсутність зацікавленості політичних сил у схваленні кардинальних рішень для розвитку публічної політики та забезпечення відкритості політичного процесу. Ритуальна роль громадянського суспільства у процесах вироблення та прийняття політичних рішень. По-друге, несформованість групи активних реформаторів (team – англ. – команда) та неготовність використання політичного мандату, тобто політичної можливості запровадження того, що наразі потребує суспільство. Відсутність консолідованої позиції політичного класу та політичної волі. По-третє – недостатня політична культура управлінської еліти, небажання поставити загальнодержавні інтереси над груповими (чи партійними). По-четверте, незрозумілість широкому соціуму змісту та сутності багатьох реформ.

Україні під час реформування системи управління не потрібно перебирати (чи копіювати) для впровадження якусь усталену модель організації влади, властиву країнам розвиненої демократії, тому що часто результати прогнозування не збігаються з дійсним розвитком подій (швидкі появи та зникнення політичних лідерів, значна корупція, латентні форми прояву влади, неочікуваний стан військового протистояння з Росією, світова економічна та фінансова криза тощо). Також доцільно зазначити, що коли ще незначна частина українського соціуму перебуває у стані аномії, нігілізму, ціннісної невизначеності та навіть неприхованої ненависті до всього українського (про що хоча би свідчить негідна поведінка натовпу прибічників, так званої, ДНР під час “маршу” полонених у центрі Донецька 24 серпня 2014 р.), в той самий час піднялась потужна хвиля єдності та патріотизму більшості українського суспільства, пов’язана із захистом територіальної цілісності та суверенітету Батьківщини. Тому ніяких альтернатив реформуванню державного управління не існує, наша держава повинна відібрати та адаптувати найбільш сприйнятливі для українських традицій та менталітету народу механізми системи управління, її функціональні та структурні компоненти, за цього віддаляючись від форм державного управління, якому властиві “тверді” ієрархічні побудови.

Компаративний розгляд міжнародного досвіду та вітчизняних практик організації публічного управління дає право визначити такі шляхи інституційних змін, що сприятимуть організації ефективної моделі влади в Україні:

– формування національної ідентичності як вирішального чинника, на якому ґрунтується процес визначення головних орієнтирів суспільного поступу і національних інтересів. Саме наявність стійкої національної ідентичності максимально зменшить конфліктність в українському суспільстві. Перед новим політичним керівництвом держави гостро постало завдання зміни стратегії реформування в напрямі творення соціальної і політичної солідарності; “розмиття” меж чи зближення двох принципово різних проєктів, що історично склались на території нашої країни: одного, що виходить із пріоритету цінностей індивідуалізму, етноцентризму і монолінгвізму (західні та центральні області), та іншого, в якому панують настрої залишкової радянськості зі значним акцентом державного патерналізму (південно-східні області); пошуку оптимального балансу державних, суспільних і приватних інтересів;

– створення політико-правових механізмів, які б унеможливили домінування корпоративних та групових інтересів над загальнодержавними. Для цього необхідно розмежувати функції вироблення та реалізації політики; впровадити законодавчу регламентацію лобістської діяльності;

– здійснення заходів, скерованих на демократизацію виборчого процесу та забезпечення його відкритості шляхом ліквідації моделі “закритих списків” – громадяни повинні отримати можливість обирати професійну та достойну владу; налагодження прозорого моніторингу фінансування партій та політичних блоків;

– проведення стратегічного планування державної політики із залученням до цього процесу високопрофесійної наукової спільноти та громадськості. Із метою уникнення популізму уряду доцільно піднести статус програми діяльності уряду, для чого на законодавчому рівні визначити принциповий характер програм у створенні загальнонаціональних, регіональних і галузевих програм економічного та соціального розвитку, а також об’єктивні показники оцінювання їх виконання. Потрібно згадати, що досить часто ці програми були більше схожі на декларації про наміри, порушувався порядок їх затвердження, зокрема програм урядів А. Кінаха та Ю. Тимошенко другої каденції;

– деполітизація кадрового потенціалу публічної влади. Публічні службовці у своїй адміністративній діяльності повинні бути політично нейтральними, необхідно скасувати, так званий, партійно-квотний принцип розподілу посад та створити механізм, що гарантує захист публічних службовців від руйнівного впливу політичної кон'юнктури;

– розмежування політичних та адміністративних посад. Побудова оптимального балансу адміністративних і політичних складових сприятиме зміні ролі уряду в системі державного управління та зменшенню застосування феномену “ручного управління”;

– здійснення конкретної адміністративної реформи, скерованої на ліквідацію зайвих регулятивних функцій держави, скорочення процедур та термінів розгляду й ухвалення управлінських рішень державними органами, передачу частини владних повноважень з центру на місця. Прийняття владних рішень повинно стати більш транспарентним, а громадянське суспільство повинно отримати реальну можливість не лише долучитись до їх розробки, але й до контролю за їх виконанням.

Література

1. Druker P. The Practice of Management [Text] / P. Druker. — Butterworth ; Heinemann : [s. n.], 1999. — 399 p.
2. Management [Text] / Michael H. Mescon, Michael Albert, Franklin Khedouri. — 3rd ed. — Cambridge ; MA [etc.] : [s. n.], 1988. — 349 p.
3. Шекова Е. Краткая история эволюций менеджмента // Высшая школа менеджмента СПбГУ [Электронный ресурс]. — 2011. — Режим доступа : <http://www.management.com.ua>.
4. Державне управління в Україні [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 1999. — 272 с.
5. Оболенський О. Ю. Державне управління [Текст] : [навч. посіб.] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна [та ін.] ; [за ред. А. Ф. Мельник]. — К. : Знання-Прес, 2003. — С. 32.
6. Райт Г. Державне управління [Текст] / Г. Райт ; пер. з англ. — К. : Основи, 1994. — 192 с.
7. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. — Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. кол.: В. М. Князєв (голова), І. В. Розпутенко (співголова) [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. — С. 157.
8. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління / О. В. Базарна // Вісник Східноєвропейського національного університету ім. В. Даля [Текст] : зб. наук. пр. — Луганськ : [б. в.], 2012. — № 1, Ч. 2. — С. 59—64.
9. Koeling D. Management in Government [Text] / D. Koeling. — London : Allen & Unwin, 1972. — 124 p.
10. Оболенський О. Ю. Державне управління / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський // Вища освіта ХХ століття [Текст] : підручник. — К. : Знання, 2009. — 582 с.
11. Семенчук Т. Б. Сутність категорії “публічне адміністрування” та передумови її формування / Т. Б. Семенчук // Вісник економіки транспорту і промисловості [Текст]. — 2013. — № 42. — С. 385—390.
12. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. — Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун

(співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 630 с.

13. Там само. — 630 с.

14. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток [Текст] : монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. — Дніпропетровськ : Моноліт, 2010. — 400 с.

15. Ruzza C. Governance and Civil Society in the European Union: Normative Perspectives [Text] / C. Ruzza, V. Della Sala. — Manchester : Manchester University Press, 2007. — 112 p.

16. Зарубіжний досвід публічного адміністрування [Текст] / за заг. ред. Н. М. Мельнюхової. — К. : НАДУ, 2010. — 28 с.

17. Governance in the European Union: A White Paper [Electronic resource]. — Access mode : http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_en.htm.

18. Амосов О. Модели публичного администрирования (архетипическая парадигма) / О. Амосов, Н. Гавкалова // Публичное управление: теория и практика [Текст] : сб. науч. тр. Ассоциации д. н. госуправления. — Х. : ДокНаукДержУпр, 2013. — 280 с.

19. Good Governance and Sustainable Human Development. — Governance and Sustainable Human Development. AUNDP Policy Document [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>.

20. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми території та практики [Електронний ресурс] / В. М. Мартиненко. — Режим доступу : www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010_1_doc_1_03.pdf.

21. Колодій А. Ф. Поняття концепції демократичного врядування як напряму політичних та управлінських досліджень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://political-studies.com/wp-content/uploads/010/1/009_LRIDU-conf_Plenarne1.pdf.

22. Шаров Ю. П. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст]. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. — Вип. 1 (4). — С. 122.

23. Реформа державного управління в Україні. На шляху трансформації [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://icps.com.ua/pub/files/34/46/pub_sec_reform_ukr.doc.

24. Ковбасюк Ю. Державна служба покладається на талановиту, амбітну та професійну молодь [Електронний ресурс] / Ю. Ковбасюк. — Режим доступу : http://www.oridu.odessa.ua/31/doc/inter_prezident_NADU-Ukrinform.pdf.

25. Україна – 2015: творити майбутнє [Електронний ресурс] : Національна стратегія розвитку. — Режим доступу : <http://www.semynozhenko.net/content/files/Ukraine-2015small.pdf>.

26. Надолішній П. І. Національна традиція публічної влади й управління та її значення на етапі адміністративної реформи / П. І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 12. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2002. — С. 40—58.

27. Жити по-новому! Передвиборча програма кандидата на пост Президента України Петра Порошенка [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2014/WP009?PT021F01=134&PT001F01=702>.

P. Shevchuk

MODEL OF GOVERNMENT IN UKRAINE

Concepts of basic models of public administration are described and prerequisites for selecting the most suitable model of state formation for Ukraine are analyzed.

Key words: democratic governance, public administration, public governance, public management, public servants.