



СТАНОВЛЕННЯ НОВОЇ КУЛЬТУРИ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

СВІТЛИЧНА Юлія Олександрівна - кандидат наук з державного управління, голова Харківської обласної державної адміністрації

В статье приведены отдельные позиции формирования новой культуры управления, которые не исчерпывают всех важных теоретических проблем приближения отечественной практики управления к стандартам, что господствуют сейчас в демократических странах мира. Однако именно рассмотренные аспекты имеют принципиальное методологическое значение для дальнейшего совершенствования культуры государственного управления, отмечено, что чрезвычайно важен и учет влияния евроинтеграционных процессов на развитие этой отрасли права. Ведь вхождение Украины в европейское политическое, информационное, экономическое и правовое пространство является стратегическим приоритетом внешней политики государства.

Внедрение демократических стандартов деятельности органов публичной администрации является одной из предпосылок развития в Украине правового государства, утверждения верховенства права, гражданского общества, обеспечения всесторонней реализации прав и свобод, законных интересов граждан. Поэтому первостепенного пересмотра требуют существующие взаимоотношения между отечественными органами публичной администрации и гражданами.

Ключевые слова: культура управления, инновационное развитие, администрация, управления, права и свободы человека, административные процедуры, административные услуги.

Постановка проблеми

Перехід Української держави на інноваційний розвиток є принципово важливим для посилення конкурентоспроможності національної економіки. Керівництвом держави визначені основні засади науково-технічного та інноваційного розвитку, поставлені завдання з ефективного використання інтелектуального потенціалу народу, затверджено низку державних цільових програм, здійснюються заходи з формування громадянського суспільства та інформатизації суспільного життя.

Комплексне реформування державного управління неможливе без формування нової культури управління в розв'язанні стратегічних і тактичних проблем інноваційної сфери з огляду на виклики і загрози, що постали перед національною безпекою країни.

Стан наукової розробленості

Питання формування нової культури управління в умовах інноваційних викликів в українській юридичній науці ще не знайшли належного висвітлення. Лише в окремих наукових працях І.Л. Райніна, В.В. Коваленко, О.П. Орлюк, Ю.М. Пахомова, О.М. Бандурки, Б.А. Маліцького, В.Я. Тація, Ю.П. Битяка розглядалися проблеми суспільного управління, але вони не охоплюють усі аспекти становлення нової культури управління в умовах сучасності.

Мета і цілі статті

У статті будуть розглянуті політичні, соціальні, економічні та гуманітарні особливості формування нової культури управління в умовах інноваційного розвитку.

Виклад основного матеріалу

Культура управління в сучасних умовах інноваційного розвитку є надзвичайно важливим компонентом підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Культура управління є складовою загальної людської культури і формою використання загальнолюдських досягнень у сфері управління. Культура управління охоплює поняття матеріальної, духовної та загальної культури людства та є «сукупністю досягнень в організації і здійсненні процесу управління, організації управлінської праці, використанні техніки управління, а також вимог, які висуваються до систем управління і працівників, обумовлених нормами і принципами суспільної моралі, етики, естетики, права» [1].

Культура управління регламентується юридичними нормами, які містяться в державно-правових і організаційно-правових актах. У правових актах державою встановлені порядок і межі управління на кожному рівні, права і повноваження осіб у різних формах діяльності з управління, визначені компетенція, повноваження і відповідальність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Рівень культури управління значною мірою залежить від ступеня розробки юридичних норм, адміністративних процедур і використання їх у процесі управління.

Радикальні зміни в системі державного управління, інноваційний напрям розвитку України, започаткований Президентом України П. Порошенком, реформування суспільного життя країни вимагають становлення нової культури управління.

Конституція України [2] проголосила Україну суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою. Становлення демократичної, право-

вої Української держави має відбуватись на основі конституційних положень про те, що людина – «найвища соціальна цінність», перед якою держава має відповідати за свою діяльність.

Основний спосіб забезпечення демократичної спрямованості влади полягає в тому, щоб покласти в основу діяльності держави обов'язок неухильно дотримуватись пріоритету прав і свобод людини і встановити безумовну відповідальність державних органів влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб за невиконання цього обов'язку. На протипануючій у колишньому тоталітарному суспільстві ідеології «державоцентризму» (держава понад усе, держава-головне) необхідно запровадити нову ідеологію «людиноцентризму», ідеологію служіння держави інтересам людини, у протилежність владарювання держави над людиною – поставити людину в центрі державної діяльності як головного суб'єкта суспільства.

Стратегія сталого розвитку України, проголошена Президентом України П. Порошенком [3], – документ, визначаючий напрямки і пріоритети розвитку України до 2020 року. «Стратегія – 2020» передбачає чотири вектори руху: 1) стабільний розвиток держави; 2) безпека держави, бізнесу і громадян; 3) відповідальність і справедливість; 4) гордість за Україну в Європі і світі.

Метою реформ визначено досягнення європейських стандартів життя і престижного місця України у світі. «Стратегія – 2020» передбачає проведення в Україні 62-х реформ у сфері економіки і підприємництва, національної оборони і безпеки, децентралізації і реформи місцевого самоуправління, соціального і правового захисту населення, у сфері науки, освіти і охорони здоров'я.

«Стратегія – 2020» буде реалізована державою, спираючись на власні ресурси та прямі іноземні інвестиції, надходження яких до 2020 року має скласти більше 40 млрд. доларів [4].

Виконання поставлених «Стратегією – 2020» завдань неможливе без формування

нової культури управління в умовах інноваційного розвитку.

Особливу роль у впровадженні нової культури управління, в демократичній трансформації правової системи України та домінуючих правовідносин у сфері управління має відіграти проведення комплексної реформи адміністративного права на основі європейських принципів та стандартів, спрямованої на модернізацію існуючих та запровадження якісно нових інститутів адміністративного права.

Сучасний стан державного управління в Україні значною мірою не відповідає потребам побудови демократичної, правової держави, запровадженню європейських стандартів належного урядування. Окрім очевидних недоліків у побудові раціонального і ефективного механізму досягнення цілей управління соціальними процесами, суттєвою вадою слід визнати недостатній рівень демократичності в діяльності суб'єктів державного управління, особливо у сфері їх взаємостосунків з громадянами. У зв'язку з чим розвиток демократичних засад державного управління обґрунтовано визначається сьогодні стратегічним пріоритетом політики української держави. Вагома роль у розв'язанні цього стратегічного завдання належить галузі адміністративного права. Саме вона має бути спрямована на забезпечення прав і свобод людини в усіх сферах взаємодії з органами виконавчої влади.

Здійснювана в Україні адміністративна реформа за своєю суттю спрямовується на радикальну трансформацію змісту і характеру взаємин держави і людини на дійсно демократичних і гуманістичних засадах, на децентралізацію влади, посилення захисту прав і свобод людини. Їх вихідною ідеєю є визнання самоцінності кожної людини, непорушності її природних та інших основних прав і свобод, необхідності служіння ідеалам і цінностям верховенства права.

Необхідність вдосконалення управління державними справами на дійсно наукових засадах з урахуванням світового досвіду і потреб інноваційного розвитку України вже неодноразово обґрунтовува-

лася вітчизняними вченими, зокрема, В.Я. Тацієм у наукових працях «Інноваційне суспільство і новий виклик правовій науці» та «Проблеми формування правової політики в Україні» [5], О.В. Носовою («Національна економіка»)[6], В.Ф. Сіренко («Государство: демократическое, правовое, социальное»)[7], О.М. Бандуркою («Основи економічної безпеки») [8], В.А. Ліпканом («Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України») [9], В.В. Коваленком («Основи державного управління»)[10] та іншими.

Відсутність інституційних механізмів, що забезпечують єдність влади на концептуальному рівні і у практичній площині та недостатня розвиненість субординаційних зв'язків у державному управлінні, розпорошеність його контрольних функцій сприяють деструктивним явищам в управлінні, гальмують інноваційні процеси в суспільстві. Пріоритети політичних, а не професійних чинників при формуванні вищого управлінського персоналу призводить до зниження виконавської дисципліни і корумпованості певної частини управлінських кадрів.

Становлення нової культури управління в умовах інноваційного розвитку держави вимагає запровадження концепції належного урядування і належної адміністрації.

Належне урядування та належна адміністрація необхідні для повноцінного утвердження демократичних засад державного управління, забезпечення такого адміністративно-правового режиму взаємовідносин органів виконавчої влади і людини, у процесі яких особа виступає як суб'єкт, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність і має ґрунтуватися на повному визнанні пріоритету прав людини, її законних інтересів, правомірності її вимог і очікувань від діяльності державних органів та їх посадових осіб.

У контексті формування нової культури управління особливої уваги заслуговують адміністративні процедури в діяльності органів виконавчої влади.

Адміністративні процедури мають істотно сприяти підвищенню ефективності

публічної влади, успішному виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб. Адміністративні процедури здатні забезпечити необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів, заощадити їх час і затрати, бути засобом протидії зловживань з боку окремих службовців органів виконавчої влади. Поряд з упорядкуванням здійснення адміністративних процедур не менш важливим є надання адміністративних послуг населенню.

Доцільно було б прийняття як закону відповідного кодифікованого акту, присвяченого детальній регламентації адміністративних процедур. Таким актом міг би бути Адміністративно-процесуальний кодекс, який би передбачав докладну регламентацію розгляду індивідуальних адміністративних справ за зверненням фізичних і юридичних осіб, оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

З метою удосконалення роботи Центрів надання адміністративних послуг до Закону України «Про адміністративні послуги» Кабінетом Міністрів України прийнято ряд підзаконних актів (Примірний регламент ЦНАП, Примірне положення ЦНАП) [11].

Зокрема, в положенні про ЦНАП зазначено, що ЦНАП обов'язково утворюється при райдержадміністраціях, виконавчих органах міст обласного значення, АРК Крим (республіканського значення), Київській та Севастопольській міських радах та їх районних держадміністраціях.

Також центри можуть утворюватися при органах місцевого самоврядування районного, селищного та сільського значення у разі прийняття відповідною радою такого рішення.

На виконання Закону України «Про адміністративні послуги» [12] та вищевказаної постанови Кабінету Міністрів України, в Харківській області в кожному районі та районах міста Харкова та в містах обласного значення створені центри надання адміністративних послуг, розроблені їх паспорти та організована робота по обслуговуванню населення. Основними

завданнями центру надання адміністративних послуг є:

1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень;

2) спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання;

3) забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора.

Належне урядування виступає обов'язковою характеристикою демократизації суспільства. Закріплення відповідних вимог у вітчизняному законодавстві відповідатиме цілям загальної трансформації державних і правових інститутів відповідно до євроінтеграційних пріоритетів розвитку України. До стандартів належного урядування у роботах європейських дослідників сьогодні відносять: належне законодавство; законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень; доступ до інформації; належна адміністрація; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд.

Розроблені міжнародними та європейськими регіональними організаціями принципи та стандарти належного урядування до цього часу не знайшли комплексного запровадження в актах адміністративного законодавства України, що першочергово обумовлюється відсутністю концепції запровадження принципів та стандартів належного урядування у вітчизняній правовій системі.

Необхідно також впроваджувати в систему державного управління заходи зворотнього зв'язку середовища і управління, суть яких полягає у взаєминах виконавчої влади і громадян, коли громадянам як підвладним об'єктам надаються права вимагати від суб'єктів виконавчої влади відповідної поведінки щодо реалізації їх прав і свобод, а на зазначених суб'єктів громадянами покладаються необхідні обов'язки щодо чіткого у відповідності із законом виконання вказаних вище ви-

мог. Зворотній зв'язок створює відмінний від колишнього адміністративно-правового режиму регулювання, режим відносин між державою, її органами та посадовими особами і громадянами, при якому громадянин стає «рівноправним» учасником відносин з органами державної влади і самоврядування.

Нова культура управління в умовах інноваційного розвитку України передбачає суттєву зміну розуміння суспільної (соціальної) цінності галузі адміністративного права. На противагу існуючому однобічному визначенню її переважним чином як «управлінського» права, ця галузь у сучасному європейському розумінні виступає основним регулятором гармонійних взаємостосунків між публічною адміністрацією – суб'єктами виконавчої влади і місцевого самоврядування та громадянами. В основу нової адміністративно-правової доктрини має бути покладена вищезгадана – «людноцентристська» – ідеологія, згідно з якою держава повинна «служити» інтересам громадян шляхом всебічного забезпечення пріоритету їхніх прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації. Цей крок цілком відповідає загальній тенденції сучасного розвитку державно-правової науки та практики, згідно з якою сьогодні відбувається своєрідний «людноцентристський поворот» вітчизняного праводержавознавства.

Становлення нової культури управління неможливе без залучення громадян до процесу державного управління, що завжди розглядалося вітчизняною наукою адміністративного права як важлива складова адміністративно-правового статусу громадянина. Саме режим зворотніх зв'язків, система адміністративних процедур, які перебувають в основі надання органами виконавчої влади адміністративних послуг громадянам, відкритість діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування сприяють взаємодії органів управління і населення.

Закон України «Про державну службу»[13] визначив пріоритетні напрямки розвитку державної служби, серед яких ключовим є реформування інституту дер-

жавної служби. Головною метою реформи є впровадження у практику діяльності державних службовців європейських стандартів урядування та обслуговування населення, а також формування високоефективного та професійного корпусу урядовців. Закон України «Про державну службу» визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Першим напрямком впровадження в Україні європейської системи організації державної служби є визнання державної служби публічно-правовим інститутом та регулювання всіх відносин, що виникають у сфері державно-службових відносин спеціальним законодавством про державну службу на засадах публічного права.

Розмежування публічно-правового та приватно-правового регулювання державної служби, передбачене в законі, характеризується поділом державних службовців за їх правовим статусом на функціонерів (наділених адміністративно-владними повноваженнями) та не-функціонерів (просто найманих працівників органів публічної адміністрації). У зв'язку з цим необхідно чітко розмежувати політичні та адміністративні посади в органах виконавчої влади, а на законодавчому рівні чітко встановити, що на політиків не поширюється законодавство про державну службу та передбачити спеціальне правове регулювання діяльності осіб на так званих політичних посадах. Крім того, від державних службовців слід відмежувати працівників патронатних служб.

Потребує удосконалення система управління державною службою. Для цього слід посилити роль Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, його територіальних підрозділів у реалізації державної по-

літики, забезпеченні дотримання законодавства в цій сфері. Доцільно запровадити в органах державної влади єдині стандарти якості державної служби, вдосконалити порядок взаємодії цього органу з іншими державними структурами, їх кадровими службами.

У процесі формування нової культури управління необхідно враховувати наступне. Для радянської політичної культури не було властивим виправдовувати свої рішення. Сьогодні ж влада просто змушена відійти від абсолютистської зверхності й безвідповідальності та перейти до більш зваженої публічної політики, спрямованої на виправдання, обґрунтування і пояснення власних рішень. Присутність в інформаційному просторі невідконтрольних державі агентів публічної політики, що ставлять під сумнів легітимність політичних і управлінських рішень шляхом «викриття» зловживань державною владою, змушує її до більш адекватної і прозорої політики регулювання суспільними процесами. Небезпечним є те, що в публічному просторі переважає позиціонування інтересів тих політичних корпусів, які невідконтрольні широким верствам громадськості та схильні до технологічної маніпуляції громадською думкою з метою симулювання представництва інтересів громадян, що не сприяє становленню нової культури управління.

Висновки

Становлення нової, адекватної сьогоденню культури управління передбачає перегляд усталених підходів у цій сфері, що дістало вираження у низці адміністративних реформ, спричинених необхідністю удосконалення системи державного управління. Загальний напрямок змін, що відбулися в цій сфері, пов'язаний з відмовою від низки традиційних поглядів і внесенням в управління нових механізмів, норм і установок. Передусім відбулися зміни у тлумаченні взаємин між державним службовцем і громадянином. Помітно зросла службова функція держави внаслідок наголосу на тому, що функцією держави є надання послуг населенню. Акцент

на ринкових принципах, властивий новому державному менеджменту, доповнився ідеєю про необхідність його узгодження з демократичними принципами, тобто економічна ефективність мала узгоджуватися із соціальною справедливістю.

Література

1. Культура управління. Культура менеджера. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/17950623/menedzhment/kultura_upravlinnya_kultura_menedzhera
2. Конституція України. (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141).
3. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015.
4. Стратегія устойчивого развития «Украина – 2020». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ru.wikipedia.org/wiki/Стратегия_устойчивого_развития_«Украина-2020».
5. В.Я. Тацій. Вибрані статті, виступи, інтерв'ю. – Харків.- «Право», 2010.- С. 90-105.
6. О.В. Носова. Національна економіка. – Київ.- Центр учбової літератури, 2013 (511 стр.).
7. В.Ф. Сиренко. Государство: демократическое, правовое, социальное. – Киев.- Институт государства и права им. В.М. Корецкого, 2013(340 стр.).
8. О.М. Бандурка, В.Я. Духов. Основи економічної безпеки. – Харків. – ХНУВС, 2014(233 стр.).
9. В.А. Липкан. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України.- Київ.- Текст, 2008 (410 стр.).
10. В.В. Коваленко. Основи державного управління. – Харків.- «Золота миля», 2010(340 стр.).
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 року № 118. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF>

АНОТАЦІЯ

У статті наведені окремі позиції формування нової культури управління, які не висчерпують усіх важливих теоретичних проблем наближення вітчизняної практики управління до стандартів, що панують нині у демократичних країнах світу. Проте саме розглянуті аспекти мають принципове методологічне значення для подальшого удосконалення культури державного управління, наголошено на тому, що надзвичайно важливим є і врахування впливу євроінтеграційних процесів на розвиток цієї галузі права. Адже входження України до європейського політичного, інформаційного, економічного і правового простору визначено стратегічним пріоритетом зовнішньої політики держави.

Запровадження демократичних стандартів діяльності органів публічної адміністрації є однією з передумов розвитку в Україні правової держави, утвердження верховенства права, громадянського суспільства, забезпечення всебічної реалізації прав та свобод, законних інтересів громадян. Тому першочергового пергляду потребують існуючі взаємини між вітчизняними органами публічної адміністрації та громадянами.

Ключові слова: культура управління, інноваційний розвиток, адміністрація, урядування, права і свободи людини, адміністративні процедури, адміністративні послуги.

12. Закон України «Про адміністративні послуги». (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 32, ст.409).

SUMMARY

In the article some positions of formation of a new management culture are presented, they do not exhaust all important theoretical problems of approaching the domestic management practice to the standards that prevail now in the democratic countries of the world. However, it is precisely these aspects that are of fundamental methodological importance for the further improvement of the culture of public administration. It is noted that it is extremely important to take into account the influence of the European integration processes on the development of this branch of law. After all, Ukraine's entry into the European political, information, economic and legal space is a strategic priority of the state's foreign policy.

The introduction of democratic standards of public administration is one of the preconditions for the development of a rule of law in Ukraine, the establishment of the rule of law, civil society, the full realization of rights and freedoms, the legitimate interests of citizens. Therefore, the existing interrelations between the domestic public administration authorities and citizens require a primary revision.

Key words: management culture, innovative development, administration, management, human rights and freedoms, administrative procedures, administrative services.

13. Закон України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43).