

УДК 351

Т. В. Дракохруст,
к. н. держ. упр., викладач кафедри державного і муніципального управління,
Тернопільський національний економічний університет

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

T. Drakhohrust,
PhD of Science in Public Administration, lecturer of department
of public and municipal administration, Ternopil National Economic University

SOME ASPECTS OF THE INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN MODERN UKRAINE

У статті проаналізовано основні проблемні аспекти розвитку інституту державного управління в сучасній Україні. Виділяються негативні тенденції у кадровому складі державних службовців. Автором робиться акцент на необхідності продовжувати проведення в Україні адміністративної реформи. В статті розглянуто основні тенденції запровадження такого критерію сучасного розвитку інституту державного управління як людиноцентризм. Робиться акцент на запровадженні в Україні адміністративних послуг як свідчення зміни ідеології державного управління. Значну увагу приділено переліку заходів, які нададуть змогу перейти до оптимізації державно-управлінської діяльності та до моделі стійкого соціально-економічного розвитку країни. Запропоновано заходи для подальшого вдосконалення інституційного розвитку державного управління. Зазначено необхідні умови, згідно з якими інституційний розвиток державного управління є можливим.

The main problematic aspects of the Institute of Public Administration in Contemporary Ukraine are analyzed in this article. Provision negative trends cadre of civil servants. The author emphasizes the need to continue the administrative reform in Ukraine. The article examines the main trends in the implementation of such a criterion modern development of the Institute of Public Administration as human midpoint. Emphasis on implementation in Ukraine of administrative services as evidence of changing ideologies of state governance. Special attention is paid to the list of activities that will enable access to the optimization of the management activities and to model sustainable socio-economic development. The measures for further improvement of the institutional development of public administration are proposed. The necessary conditions are specified under which the institutional development of public administration is possible.

Ключові слова: державне управління, державна служба, інституційний розвиток, адміністративні послуги, людиноцентризм, адміністративна реформа.

Key words: public administration, public service, institutional development, administrative services, human midpoint, administrative reform.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Починаючи від 90-х рр. ХХ ст. і до сьогодні державне управління зазнає нових витків інституційного розвитку. Стадіями інституційного розвитку державного управління виступають: конституційна реформа, реформа державної служби, адміністративна, адміністративно-територіальна, політична реформи, а розвиток громадянського суспільства є своєрідним каталізатором цього процесу. Усі названі стадії взаємопов'язані та впливають одна на одну.

Державне управління сучасної України характеризується постійними змінами у сфері владно-управлінської діяльності. Відбувається перехід до сталого розвитку держави. Період становлення державно-правових механізмів здійснення публічної влади на засадах демократизму, гуманізму та верховенства права пройшов.

Сьогодні Україна перебуває у подальшому вдосконаленні всіх сфер своєї діяльності. На даному етапі державотворення відсутні ознаки стабільності, постійно відбуваються зміни як у політиці, так і в економіці, що у свою чергу

опосередковано чинить відповідний (і не завжди позитивний) вплив на розвиток державного управління.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Існує ціла низка праць вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема Ю.П. Битяка, Л.В. Гонюкової, А.Г. Кабанця, М. Кармазіної, Т.В. Мотренка, В.І. Мельниченка, Ю.П. Сурміна, О.І. Сушинського, О.Ю. Оболенського, Н.Р. Нижник, Н.М. Колісніченка, О.Ю. Оржель, В.М. Олуйка, Т.І. Пахомової, Л.А. Пашко, А.С. Сіцинського, С.М. Серьогіна, Дітера Шиманке та інших, які висвітлюють ті чи інші питання інституційного розвитку державного управління.

Завданнями роботи є: 1) вивчення особливостей і характеристик інституційного розвитку державного управління; 2) виявлення та аналіз сприятливих умов для розвитку інституту державного управління; 3) накреслення напрямів подальших досліджень інституційного розвитку державного управління в сучасній Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Варто відзначити, що сучасний етап розвитку інституту державного управління в Україні (поч. з 2010 р.) позначається прийнятим Рішенням Конституційного Суду України щодо визнання неконституційними змін до Конституції України від 08.12.2004 року. Цим актом судової влади було відновлено модель державного управління 1990-х — поч. 2000-х рр.

Про необхідність нового етапу правової та конституційної реформи Президент Віктор Янукович зазначив у своєму Посланні до Українського народу "Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації" (червень 2010 р.). Президент в ідею "республіканізму" вклав тезу повернення до реального народовладдя і збалансування повноважень гілок влади, а також реформування судочинства.

17.05.2012 року Указом Президента України № 328/2012 було утворено Конституційну Асамблею як спеціальний допоміжний орган при Президентові України.

Саме це ще раз свідчить про всеохоплюючу модернізацію не лише конституційно-правового поля держави, але й усіх державних і суспільних сфер. Від становлення та розвитку державного управління до оптимізації та модернізації владно-управлінської діяльності.

Зокрема 20 травня 2010 року Верховною Радою України було затверджено Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік. У цій Державній програмі здійснено оцінку тенденцій соціально-економічного розвитку України у 2009 році та запропоновано першочергові заходи для подолання кризових явищ.

Серед таких заходів й були ті, що можна віднести до сфери державного управління:

1. Упорядкування надання адміністративних послуг.
2. Оздоровлення державних фінансів.
3. Оздоровлення банківської системи, зокрема запровадження механізмів ефективного управління у державних банках.

Відповідні заходи, передбачені Державною програмою економічного і соціального розвитку України на 2010 рік, мають важливе значення й для державного управління, оскільки відповідні цілі та задачі були поставлені синхронно із реформами з оптимізації публічної влади.

Варто також зазначити, що Кабінетом Міністрів України розроблені основні напрямки економічного і соціального розвитку України на 2013—2014 роки, однак Верховна Рада України відхилила відповідний законопроект.

Необхідно констатувати, що на сучасному етапі розвитку державного управління посилюються процеси із реформування професійної державної служби, про що свідчить прийняття нового Закону України "Про державну службу" [1, с. 15]. Цим Законом було змінено підходи щодо визначення посад державних службовців, запроваджено нову класифікацію категорій та рангів, управління державною службою, розширено види дисциплінарних стягнень, переглянуто умови матеріально-фінансового забезпечення державних службовців.

Адже на даний час проблемним полем, що породжує низку суспільних проблем з наслідками неефективної діяльності влади з наданням послуг суспільству, є відсутність демократичних інституційних стандартів професійної діяльності як державної служби в цілому, так і державних службовців зокрема. Ця корінна проблема розкладається на дві локальні проблеми: відсутність стандартів публічних послуг, відсутність компетенційних стандартів щодо державних службовців. До того ж, нагальною проблемою є запровадження принципів публічної політики, що передбачає залучення громадськості до процесу прийняття рішень, оцінювання ефективності політики.

Тому, на нашу думку, зі вступом Закону України "Про державну службу" з 1 січня 2014 року в Україні мають розпочатися процеси із удосконалення підходів щодо проходження державними службовцями їхньої державної служби, що неодмінно вплине на якість державного управління в цілому.

Важливим етапом змін у державному управлінні є надання сервісного характеру державно-владної діяльності. Свідченням цьому є прийняття 6 вересня 2012 року Закону України "Про адміністративні послуги" [2, с. 30—67].

Сам факт запровадження в Україні адміністративних послуг свідчить про зміну ідеології державного управління і все-таки повернення його у сторону забезпечення добробуту громадян.

Отже, реформування державного управління через державне регулювання окремих суспільних сфер, модернізація професійної державної служби, запровадження адміністративних послуг є свідченням подальшого розвитку публічної адміністрації в Україні.

Для втілення зазначених вище заходів необхідно продовжувати проведення в Україні адміністративної реформи, серед наступних завдань якої є [3, с. 47—48]:

— визначити й сформулювати, чого прагне держава в середньостроковому і довгостроковому періодах;

— визначити й описати механізми, які необхідні для досягнення середньострокової і довгострокової мети. Система органів управління має відповідати поставленій меті розвитку держави. Система органів та інституцій не є догмою і не є самоціллю адміністративної реформи. Вона повинна інституційно обслуговувати процес виконання поставленого завдання;

— система управління державою повинна мати достатньо ресурсів для виконання управлінської функції, але не повинна споживати занадто багато ресурсів з огляду на їх відносну обмеженість. Тобто має працювати принцип ефективності й результативності;

— підтримка людей. Модель майбутньої системи влади має забезпечити доступ людей до публічних послуг та усунення корупції під час надання цих послуг.

Якщо система управління цього не забезпечує, то будь-які цілі вищого порядку не мають сенсу. Це фундаментальне завдання держави, заради виконання якого держава і створювалась. Люди делегували державі частину своїх прав і платять податки не для того, щоб пишатись своєю належністю до громадянства чи нації, а з прагматичною метою — щоб держава взяла на себе частину їх турбот. Якщо цього не відбувається, жодних цілей в економічному чи політичному лідерстві досягти неможливо, або ці досягнення будуть дуже жорсткими і закінчатся кризою. Реформа управління державою повинна мати своєю кінцевою метою підвищення рівня життя в країні.

Н.Р. Нижник пропонує здійснити Україні перехід на модель стійкого соціально-економічного розвитку. Такі заходи передбачають наступне [4, с. 76—77]:

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

— повне розкриття творчого та ділового потенціалу людей, зацікавлених у результаті своєї праці, гармонійно вписаної в державну концепцію управління, збіг особистих і державних інтересів;

— вихід України в безумовні лідери серед країн світу, що рухаються шляхом стійкого розвитку;

— досягнення соціальної стабільності суспільства;

— ефективне подолання у стислі терміни і з мінімальними витратами системної кризи;

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

— відтворення систем життєзабезпечення суспільства та всіх видів соціального захисту;

— завершення формування нового типу державності України;

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

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

— створення та втілення в життя соціальних і адміністративно-правових регуляторів, що гарантуватимуть конституційно проголошений комплекс прав, свобод і обов'язків громадян України;

— формування та практичне здійснення державної політики, спрямованої на модернізацію всіх сторін господарського життя держави, розвиток освіти, науки і культури в суспільстві;

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

— забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки, сприятливих умов для життєдіяльності населення, налагодження взаємопроникнення та рівноправного співробітництва всіма державами світового співтовариства;

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

Для виконання заявлених завдань у контексті реформування державного апарату влади, оптимізації державно-управлінської діяльності важливо також мати на увазі, що такі заходи можливі лише за сталого соціально-економічного розвитку країни.

Також важливим критерієм сучасного розвитку інституту державного управління є людиноцентризм. Підтвердженням цьому є проведена адміністративна реформа, усі цілі якої спрямовані на вирівнювання відносин влади і громадян. Сучасні цілі і задачі державного управління пов'язані у першу чергу із забезпеченням основоположних прав та свобод людини і громадянина.

Як зазначається у науковій літературі, в основу системної цілеспрямованої управлінської діяльності має бути покладена засаднича концепція, базують парадигма, що організовує та спрямовує весь процес комунікацій. Водночас, як свідчить практика, ефективність вітчизняної державної політики значно втрачається через невизначеність теоретичної позиції. У сфері суспільних комунікацій в Україні зроблено перші кроки та закладено необхідне наукове й практичне підґрунтя для успішного переходу до публічного діалогу. На сьогодні необхідно побудувати спільну роботу практиків та теоретиків комунікацій з метою сприяння розвитку демократії, впровадження публічного управління в Україні. Це також дасть можливість сприяти підвищенню якості та ефективності самих комунікацій.

Сучасний етап розвитку українського суспільства вимагає зміни парадигми в регулюванні процесів обміну інформацією, як це відбувається в демократичних країнах, де значне місце відводиться налагодженню зворотного зв'язку, громадському контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Організуючи перехід до публічного управління, ми маємо пам'ятати, що більшість проблем державного управління знаходяться в тісному взаємозв'язку та залежать одна від одної як ланки єдиного ланцюга зв'язків, тому необхідно шукати саме ту головну ланку, через яку можна вплинути на системну організацію всієї роботи.

Необхідно зауважити, що тенденції до визначення людиноцентризму ключовим організуючим принципом влади країнам із "зрілою" демократією. В Україні також потрібна об'єднувальна ідеологія і відповідні стратегії дій, які б виходили з неї.

Отож, слід визнати людиноцентризм ключовим принципом організації публічного діалогу та управління й забезпечити відповідний процес комунікації між владою та громадянськістю [5, с. 334—339].

Важливим методологічним принципом функціонування сучасного державного управління є принцип демократизму,

який сформувався у зв'язку із проголошенням Україною демократичною державою та побудовою інститутів громадянського суспільства.

Як відзначають теоретики державного управління, обов'язковою ознакою державного управління в умовах демократії є своєрідна заборона абсолютизації концентрації влади. Таким чином, якщо характеризувати державне управління як загальну функцію держави, а не тільки як функцію органів виконавчої влади, то тоді цей імператив може бути сформульований так: жодному з державних органів не може належати вся повнота державної влади в частині владного впливу на суспільні відносини, оскільки для кожної галузі влади існує чітка конституційно-правова заборона здійснювати не притаманні їй функції. Логічним наслідком згаданого вище обмеження управлінської діяльності є постійне дотримання жорсткої заборони на концентрацію влади в руках однієї особи чи обмеженого кола осіб. Дотримання цієї вимоги забезпечить не лише панування права, а й демократизм державного управління, стабільність у розвитку суспільних відносин, гарантує сучасну систему державного управління від небажаних негативних ефектів зловживання владою, від виникнення авторитарних тенденцій в управлінському процесі, а також від небезпечних феноменів бюрократизації системи державного управління, зрощення політики з бізнесом. Застосовуючи поняття "державне управління" у вузькому значенні, маємо наголосити, що демократичне функціонування виконавчої влади передбачає, з одного боку, її сувору підзаконність, а з другого — наявність розвиненої системи контролю (як державного, так і недержавного) за її діяльністю. Поняття "державного управління" в широкому аспекті означає, що це управління завжди здійснюється системою державних органів, які структуровані та діють за принципом поділу державної влади [6, с. 23—26].

Виходячи з цього, реальний стан державного управління залежить від методів управління, які використовуються у процесі здійснення владно-управлінської діяльності. Однак це ускладнюється тим, що існують чимало факторів, які пов'язані між собою або кардинально відрізняються.

Наукові дослідження та набутий в Україні досвід свідчать, що річ не тільки і не так у системі управління, як у методах і засобах впливу на соціально-економічні процеси, в умінні їх застосовувати з урахуванням особливостей історичного й поточного розвитку. Світовий та вже власний український досвід, а також наукові дослідження дають можливість визначити ідеологічні й методологічні основи, які зумовлятимуть ефективне державне управління економікою. Вони передбачають такі ідеологічні основи управління: перше — формування такої системи державного управління, щоб і виконавча влада, і приватні власники виконували свою роботу в єдиному правовому полі; друге — уникнення конфліктів завдяки досягнутому взаєморозумінню в політичному та економічному житті країни; третє — формування відкритого суспільства, приватної власності, "здорових" ринкових відносин (включаючи конкуренцію), вільної торгівлі; четверте — розвиток культури, особливо духовної, та надання пріоритетності виконанню соціальних завдань, які стають наріжним каменем структурних перетворень в економіці.

Аналіз нинішнього стану економіки й культури свідчить про недостатність реальних можливостей дотримання окреслених основ управління, що створює величезну складність виконання регулювальних функцій державою і, природно, подолання труднощів у соціально-економічній сфері країни [7, с. 24—27].

Розвиток України як національної держави, покликаної забезпечити формування громадянського суспільства з усіма притаманними такому суспільству якісними ознаками, неможливий без ефективної влади і системи державного управління.

На нашу думку, розвиток інституту державного управління можливий при наявності таких умов:

— переорієнтація діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб на обслуговування суспільства;

— запровадження "клієнтських" методів у наданні адміністративних послуг;

— розмежування на практиці політичних і адміністративних посад органів державного управління, підвищення професіоналізму та розробка стандартів компетентності державних службовців.

Під час формулювання проблем державного управління і державної політики необхідно акцентувати увагу на самому факті складності цього процесу. Проблеми набувають форми, що ускладнює їх розв'язання (невдоволення, побоювання, розчарування, занепокоєння). На відміну від задач з математики чи фізики політичні проблеми є неструктурованими, складними й суперечливими. Вони мають комплексний характер і містять низку конфліктів, оскільки: люди, які хочуть називатися політиками, у своїй діяльності керуються здебільшого особистими інтересами; досягнення консенсусу щодо цілей є нереальним; важко уявити весь спектр альтернативних рішень та їх наслідків. Формулювання проблеми не є ані систематичним, ані науковим; "залежить від бачення реальності, інтуїції, уяви, творчого підходу та талану". Політичні проблеми виникають, як сизір'я; перетинаються, накладаються та наштовхуються одна на одну. Правильне формулювання проблеми визначає підхід до її подальшого розв'язання [8, с. 16—17].

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗРОБОК

Можна констатувати, що Україна "зависла" між минулим (де також є дві складові: перша — роки незалежності, які майже всі пройшли за інерцією розвитку радянських стратегій; друга — історичне минуле, яке було суперечливим й конфліктним для української соборності) і інноваційним майбутнім (глобалізацією, розпадом національних держав, технологічним та науковим прогресом світових наукових шкіл). Можемо припустити, що такий стан частково є наслідком геополітичного становища України та притаманних українському соціуму соціетальних властивостей [9].

Державне управління України на сучасному етапі його розвитку потребує інноваційних змін в управлінні економікою, соціальними процесами, освітою, наукою, інформаційним простором тощо з урахуванням всіх викликів ери інформаційного суспільства, зокрема формування нової неократичної еліти, нової культури взаємодії в соціумі, нових підходів до конфронтації та комунікації, урахуванням ментального забруднення суспільства. І воно приречено на ці зміни. Фактично мова йде про зміну парадигми соціокультурного розвитку, взаємодії держави як апарату управління з суспільством "мережевого соціуму".

Така постановка питання потребує напрацювання нових механізмів державного управління для конкретних сфер управління інформаційним полем, політичними діями, економічними та соціальними реформами, міграційними процесами на основі осмислення існуючих реалій соціокультурного, політичного та класового середовища та сучасних тенденцій розвитку глобального світу. Водночас намагання використання державного механізму для задоволення потреб частини еліти, накопичення приватного капіталу за рахунок суспільних ресурсів, силові методи згортання демократичних та глобальних свобод, нехтування сучасними перетвореннями в системі управління призведуть до поглиблення розколу між державою як системою та суспільством як соціокультурним середовищем.

Завданням для наступних наукових пошуків має стати: глибинний науковий аналіз впливу інформаційних технологій на розвиток сучасної національної держави як інституту управління; аналіз світового досвіду державного реа-

гування на створення "паралельної реальності" в соціальних мережах; пошук потенційних шляхів взаємодії держави і суспільства в постмодерному світі з нульовими втратами та збереженням і розвитком держави.

Література:

1. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI // Офіційний вісник України. — 2012. — № 4. — Ст. 15.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Офіційний вісник України. — 2012. — № 76. — Ст. 30—67.
3. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: [монографія] / За заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. — Д.: Монолит, 2010. — С. 47—48.
4. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: [монографія] / за заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. — Д.: Монолит, 2009. — С. 76—77.
5. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: [монографія] / За заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. — Д.: Монолит, 2010. — С. 334—339.
6. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: [монографія] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Вид-во "Юридична думка", 2010. — С. 23—26.
7. Мезенцева Н. Деякі теоретичні аспекти державного управління економікою / Н. Мезенцева // Віче. — 2008. — № 2. — С. 24—27.
8. Розпутенко І. Ілюзії чи реформи / І. Розпутенко // Віче. — 2006. — № 13. — С. 16—17.
9. Лашкіна М. Особливості розвитку державного управління в Україні в епоху постмодерна: соціокультурний аспект / М. Лашкіна // Публічне управління [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-34/doc/1/09.pdf>

References:

1. The Law of Ukraine "About government service" from November 17, 2011, no. 4050-VI, Ofitsijnyj visnyk Ukrainy (2012), vol. 4., p.15.
2. The Law of Ukraine "About administrative services" from September 6, 2012, no. 5203-VI, Ofitsijnyj visnyk Ukrainy (2012), vol. 76., pp.30—67.
3. Tolstoukhova, A. V. Nyzhnyk, N. R., Honcharuk, N. T. (2010), Publichna administratsiia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok [Public administration is in Ukraine: becoming and development], Monolyt, Dnipropetrovs'k, Ukraine.
4. Nyzhnyk, N. R., Honcharuk, N. T. (2009), Administratyvna reforma v Ukraini: suchasnyj stan, problemy ta perspektyvy [Administrative reform is in Ukraine: modern state, problems and prospects], Monolyt, Dnipropetrovs'k, Ukraine.
5. Nyzhnyk, N. R., Honcharuk, N. T. (2010), Publichna administratsiia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok [Public administration is in Ukraine: becoming and development], Monolyt, Dnipropetrovs'k, Ukraine.
6. Aver'ianov, V.B. (2010), Demokratychni zasady derzhavnoho upravlinnia ta administratyvne pravo [Democratic principles of state administration and administrative law], Yurydychna dumka, Kyiv, Ukraine.
7. Mieziatseva, N. (2008), "Some theoretical aspects of state administration an economy", Viche, vol. 2, pp. 24—27.
8. Rozputenko, I. (2006), "Illusions or reforms", Viche, vol. 13, pp. 16—17.
9. Lashkina, M. (2012), "Features of development of state administration in Ukraine in an postmodern epoch: socially cultural aspect", Publichne upravlinnia, [Online], available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-34/doc/1/09.pdf>

Стаття надійшла до редакції 29.04.2014 р.