

Булавченко Олександр Семенович,
здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОПТИМІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ

Розвиток соціальної сфери та соціальної інфраструктури в Україні проходить дуже складно, що пояснюється нестачею ресурсів та відсутністю належної соціально-економічної результативності від діяльності органів державної влади, та власне, державних службовців. Існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління гальмує проведення соціально-економічних і політичних реформ. Практика функціонування системи соціального захисту населення свідчить про необхідність системної реалізації принципу державності, недодержання якого унеможливорює дієве правове забезпечення державного управління соціальною сферою.

Ключові слова: державне управління, соціальний захист, державне регулювання, система державного управління, органи виконавчої влади.

Bulavchenko Alexander

THE ORGANIZATIONAL ASPECTS OF OPTIMIZATION STATE DEPARTMENT OF SOCIAL PROTECTION OF POPULATION

Social Development and social infrastructure in Ukraine is very difficult due to lack of resources and lack of adequate social and economic impact of public authorities and their own civil servants. The existing system in Ukraine government is generally inefficient, internally contradictory, incomplete, complicated and detached from people, leaving the existing governance slows down the socio-economic and political reforms. Practice the system of social protection indicates the

need for systematic implementation of the principle of statehood, noncompliance with which prevents effective legal framework for government social sphere.

Key words: public administration, social security, government regulation, governance, the executive authorities.

Булавченко Александр

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТОЙ НАСЕЛЕНИЯ**

Развитие социальной сферы и социальной инфраструктуры в Украине проходит очень сложно, что объясняется нехваткой ресурсов и отсутствием надлежащей социально-экономической результативности от деятельности органов государственной власти и собственно государственных служащих. Существующая в Украине система государственного управления остается в целом не эффективной, внутренне противоречивой, незавершенной, громоздкой и оторванной от людей, вследствие чего существующее государственное управление тормозит проведение социально-экономических и политических реформ. Практика функционирования системы социальной защиты населения свидетельствует о необходимости системной реализации принципа государственности, не соблюдение которого исключает действенное правовое обеспечение государственного управления социальной сферой.

Ключевые слова: государственное управление, социальная защита, государственное регулирование, система государственного управления, органы исполнительной власти.

Постановка проблемы. Соціальний захист є важливою складовою соціальної політики. Його роль зростає в кризових умовах. В цих умовах важливого значення набуває завдання побудови концепції і моделі соціального захисту, безпеки людини.

Унаслідок швидких змін соціальної структури населення відбулось стрімке розшарування на багатих і бідних. Стан економічної нерівноваги, що періодично повторювався, потребував вироблення та прийняття адекватних управлінських рішень з боку держави. Намагання виправити ситуацію призвело до перегляду системи соціального захисту в напрямі збільшення різноманітних виплат, пілг, допомог, але відбулося без урахування економічних можливостей їх здійснення. У зв'язку із цим вирішення наукової проблеми формування державної політики соціального захисту населення в умовах соціально-економічних трансформацій набуває все більшого значення та потребує теоретико-методологічного та прикладного обґрунтування перехідної моделі соціального захисту населення в Україні з метою активізації ефективних правових методів державного управління [1]. Соціальний захист населення у цьому контексті розглядається як елемент довгострокової загальнонаціональної стратегії розвитку через проведення системних реформ системи органів виконавчої влади.

Проведення реформ системи органів виконавчої влади вимагає всебічного та об'єктивного аналізу реального стану системи державного управління в Україні та причин невдач, які гальмують перетворення у цій сфері. Це актуалізує необхідність продовження наукових досліджень та пошуку оптимальних шляхів і методів організації реформ у системі органів виконавчої влади в напрямі створення міцного фундаменту для подальших суспільних перетворень сучасного українського суспільства [2].

Як зазначено в Плані модернізації державного управління і Концепції державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011–2015 роки [3], упорядкування системи органів виконавчої влади є найбільш важливим напрямом, з якого потрібно починати, оскільки це структурна основа для реформ. У результаті реформування органи виконавчої влади як єдина система мають забезпечувати цілісний цикл: підготовку рішень, їх прийняття, впровадження й контроль за виконанням. Досвід провідних країн світу переконує, що це єдиний шлях до сервісної

держави, а зволікання з реформуванням тільки багатократно збільшує вартість і болісність перетворень у майбутньому [4].

Мета. Визначення організаційно-правових аспектів оптимізації державного управління соціальним захистом населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На новому етапі соціально-історичного розвитку державної системи управління в сфері соціального захисту потребує принципово нових характеристик. Для виконання свого головного обов'язку – зміцнення і забезпечення прав і свобод, визначені права, свобод і гарантії держава повинна створити стабільну систему державного управління. Вагомий внесок у дослідження розвитку організаційно-правових аспектів оптимізації державного управління соціальним захистом населення зробили такі вчені: В. Авер'янов, О. Амосов, В. Бакуменко, В. Бодрова, В. Воронкова, С. Галуза, А. Гальчинський, М. Герасимчук, В. Колпаков, Т. Лозинська, Н. Нижник, Ю. Маршавін, В. Цветков та ін. Проте організаційно-правові механізми державного управління соціальним захистом населення ще не розкриті належним чином. Як показує досвід реформ державного управління в нашій державі, цей процес довгий, і ризики, які супроводжують його, не сприяють швидкій реалізації запланованих завдань. Саме цьому і присвячена ця стаття.

Виклад основного матеріалу. У процесі створення ефективної системи державного управління ми повинні брати до уваги особливості та тенденції сучасного розвитку нашого суспільства. Зокрема, процеси глобалізації та інформатизації, в яких оптимізація державного управління має важливе значення для її ефективності. Оптимізація означає вибір оптимальних даних для вирішення завдання.

Оптимальне управління включає в себе вибір і впровадження кращих програм для досягнення бажаного стану керованого впливу об'єкта на параметри [5]. Так що, коли справа доходить до оптимізації управління, то забезпечується не тільки вибір моделі системи, а також надбання державних

управління найбільш сприятливих характеристик для успішного виконання завдань, що стоять перед державою.

У Концепції адміністративної реформи в Україні йдеться про реформу системи виконавчої влади [6]. Досвід засвідчує, що виконавча влада за своєю природою прагне до незалежності та безконтрольності. Сутнісними особливостями її є універсальний характер, значний бюрократичний апарат, на який вона спирається, який сама і створює, економічний потенціал, значний арсенал заходів примусу, володіння інформацією. Реальне проведення адміністративної реформи в Україні та реалізація визначених напрямів зможуть відбутися за умови усвідомлення влади і громадян в необхідності її продовження. Сама система виконавчої влади має бути спрямована на реформування в нових умовах своєї діяльності, оскільки, в іншому випадку, вона стає гальмом тих реформ, які сама й започатковує. Перші особи держави мають увесь час тримати під контролем проведення реформи, а створення відповідної структури – забезпечувати політичне керівництво і координацію дій в напрямі реформуванні [7].

Сьогодні, з огляду на певний досвід реформування системи органів виконавчої влади, існує потреба у переосмисленні, доповненні, оновленні наявності концепції адміністративної реформи як сукупності наукових поглядів, теоретичних обґрунтувань і політичної визначеності об'єктивно необхідних для держави і суспільства нових цінностей, що є необхідними в наших реаліях. При цьому слід конструктивно проаналізувати все, що було зроблено і чого не зробили, і визначити, які інститути, категорії та законодавчі акти втратили свою значимість у сьогоденних умовах і мають бути замінені новими.

Оптимізація державного управління повинна здійснюватися прозоро і гласно, з роз'ясненням її мети і завдань. За таких умов вони можуть бути підтримані суспільством, а отже, не будуть виникати і непорозуміння стосовно їх проведення.

Сьогодні вирішення питань у всіх сферах покладається на уряд, тоді як системне вдосконалення державного механізму потребує консолідації урядом зусиль усіх інших органів виконавчої влади і, зокрема, міністерств – на формування та здійснення державної політики. В цьому плані важливим бачиться вироблення єдиних вимог і обмежень до всіх посадових осіб апарату державного управління. Сучасне законодавство про державну службу не поширює на депутатів, міністрів, суддів обмеження та обов'язки, характерні для державних службовців.

Такий підхід невиправдано відділяє цю категорію посадових осіб від служіння народу і відповідальності за належне служіння. Надання вищим посадовим особам органів виконавчої влади статусу державного службовця могло б зняти суперечності щодо віднесення тих чи інших посад до політичних і сформувавши апарати за принципом професійності, а не особистої відданості. Прийняття законодавства щодо центральних органів виконавчої влади зніме частину проблем. Важливим у цьому зв'язку постає питання щодо відповідальності державних службовців. Про необхідність кодифікації законодавства про дисциплінарну відповідальність державних службовців уже зазначалося в літературі [8]. Законодавство має визначити конкретні склади дисциплінарних проступків та систему дисциплінарних стягнень, установити єдині підходи щодо їх накладання на рівні дисциплінарних статутів у тій чи тій сфері з урахуванням конкретних особливостей державної служби в ній. Без вирішення цих питань і адміністративна реформа, і боротьба з корупцією будуть боротьбою з наслідками, тоді як залишатимуться не виявленими та не ліквідованими причини, що породжують явища. Безперервність процесу удосконалення державного управління та поступовість і системність його проведення дозволяють перевести його на новий якісний рівень без застосування радикальних заходів, що завжди сприймаються упереджено, хоча за деяких обставин і вони можуть мати місце. Удосконалення системи державного управління має проводитися на основі принципів гласності і можливості. За умови роз'яснення заходів, прийомів, мети проведення

реформування системи процеси відбуваються і сприймаються суспільством набагато простіше й легше, навіть при непопулярних реформах, що зачіпають особисті інтереси громадян. Чому адміністративно-територіальна реформа не змогла розпочатися навіть на стадії експерименту в окремих територіальних одиницях? Тому, що проведення такого експерименту не було належним чином організоване, а його мета, наслідки – належним чином не роз'яснені населенню, а ще – через відсутність єдності в його проведенні в самому апараті державного управління.

Важливим у проведенні реформування системи державного управління є принцип плановості, дотримання якого так не вистачало при проведенні адміністративної реформи в Україні. Досягнення позитивних результатів удосконалення системи державного управління можливе за умови ретельного планування й послідовності виконання намічених завдань. Реформування окремих елементів системи, як засвідчує наш досвід, не дає позитивних результатів для всієї системи, а може навіть вести до суперечностей там, де потрібна взаємодія.

Слід зауважити, що й сьогодні залишається неформованим належне правове забезпечення адміністративної реформи. Повільно створюється відповідна законодавча база, що має забезпечувати розвиток системи державного управління по шляху її організаційних та функціональних змін. Прийняте законодавство було нестабільним, до нього постійно вносилися зміни, що не завжди виправдано і засвідчує незгоди у вирішенні цих питань між різними гілками влади.

Важливими завданнями на шляху удосконалення законодавства є: визначення і правове закріплення принципів та порядку взаємодії між органами виконавчої влади органами місцевого самоврядування; структурний і організаційний перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади відповідно до мети, завдань і принципів адміністративної реформи; правове закріплення порядку виконання органами виконавчої влади та їх посадовими особами своїх повноважень.

Законодавство стане ефективним за умови, коли воно: реально сприятиме охороні прав та свобод людини і забезпечуватиме законні інтереси громадян; сприятиме подоланню бюрократичних перепон; належним чином регулюватиме відносини органів державного управління з громадянами при наданні їм послуг; буде спрямоване на подолання корупції в органах державної влади.

Проведення адміністративної реформи в Україні передбачає радикальну зміну ідеології діяльності органів виконавчої влади, в якій пріоритетним напрямом є забезпечення законних інтересів людини. В результаті її проведення має бути сформована ефективна система державної влади, яка була б здатна адекватно реагувати на зовнішні і внутрішні фактори та ризики соціально-економічного розвитку держави.

Контроль за проведенням реформ варто паралельно поєднувати із методами аудиту, моніторингу, оцінювання та ін. Тим більше, що важливість оцінювання ефективності здійснюваних реформ пояснюється декількома факторами. По-перше, реформа органів виконавчої влади справляє суттєвий вплив на подальший розвиток держави як з політичного, так і з економічного погляду. Тож хід і результати її проведення мають бути проаналізовані й усвідомлені органами влади для покращення системи реформування суспільних інституцій у цілому. По-друге, реформа є досить дорогим проектом, через що необхідні контроль та аналіз витрат з метою отримання об'єктивних відомостей про витрачені ресурси. По-третє, оцінювання здобутків і втрат реформ дасть державі змогу в майбутньому проводити успішні перетворення, максимізуючи їх ефективність, з урахуванням проведених у процесі перетворень досліджень. Оцінювання може здійснюватися на будь-якому етапі реформування, його завданням є аналіз результативності, корисності втілюваних змін.

Таким чином, на сьогодні пріоритетними залишаються напрацювання та вдосконалення методології проведення реформ, аналіз та оцінювання ефективності управлінської діяльності після кожного наступного етапу перетворень. Адже при комплексному застосуванні методів прогнозування, організації, координації та контролю можливе внесення коректив у процес

здійснення реформування системи органів виконавчої влади. Наприклад, чим раніше буде виявлене неправильне використання фінансових ресурсів, тим менше збитків зазнає держава, тим більше коштів можна спрямувати на соціальні потреби. Із цього випливає необхідність безперервного відслідковування грошових потоків, що може вирішуватися доступністю інформації й відкритістю державних органів.

Література.

1. Халецька А.А. Контури соціальної політики держави: соціальна безпека [Електронний ресурс] / А.А. Халецька // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 2. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com>.

2. Кульчій І.О. Методи організації реформування системи органів виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс] / – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/portal/html>.

3. Програма реформування державного управління та державної служби на 2011–2015 роки / Національне агентство України з питань державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=291420.

4. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. по-сіб. / Н.Р. Нижник, О.Л. Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К.;Ірпінь: ВТФ «Перун». – С. 851.

6. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] / – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/8922225>.

7. Андрійко О.Ф. Оптимізація державного управління: організаційні та правові аспекти [Електронний ресурс] / – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/portal/pdf>.

8. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф. Законодавче регулювання державної служби у світлі завдань упередження та протидії корупції в Україні // Право України. – 2008. – №5.