

І. А. Грицяк, доктор наук з державного управління, завідувач кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений діяч науки і техніки України

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: СТАНОВЛЕННЯ ЗА ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СТАНДАРТАМИ

У статті розглянуто проблеми становлення публічного управління в Україні та необхідність його орієнтації на європейські стандарти.

В статье рассмотрены проблемы становления публичного управления в Украине и необходимость его ориентирования на европейские стандарты.

In this article are studied the problems of the formation public management in Ukraine and necessity of the orientation to the European standards.

Ключові слова. Публічне управління, державне управління, реформування, європейська інтеграція, європеїзація, європейські стандарти.

Вступ. Публічне управління в Україні проходить етап свого становлення. Публічне управління (англ. – *public management*) – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя.

Головна мета будь-якого управління в публічній чи приватній сфері – досягнути максимальної ефективності, дієвості й результативності з мінімальними затратами ресурсів, часу і зусиль. Основне ж завдання, яке стоїть перед публічним управлінцем, відмітне від завдання бізнесового управління. Якщо бізнесовий управлінець своєю діяльністю прямо впливає на отримання прибутку певної підприємницької одиниці, то публічний управлінець – на якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому. Публічний управлінець дбає про те, як найраціональніше використати публічну інфраструктуру для виробництва публічних благ та задоволення суспільного інтересу [1, 73].

У країнах колишнього Радянського Союзу й соціалістичного табору для публічного управління ^Ш характерні особливості, які принципово відрізняли його від публічного управління в західних країнах: моноідеологічна комуністична основа; чітке ієрархічне підпорядкування; командно-адміністративний стиль; завеликі розміри і неефективність; невинновано великі витрати на утримання державного апарату, суворий державний контроль за діяльністю громадських організацій, обмеження щодо практичного волевиявлення фізичних осіб тощо.

© **І. А. Грицяк, 2010**

Нині посткомуністичні держави Центральної та Східної Європи й колишнього СРСР продовжують розв'язувати успадковані проблеми державного управління, застосовуючи практичний досвід і наукові здобутки публічного управління держав – членів Європейського Союзу та інших країн західної демократії. Після краху попередніх режимів їм потрібно було повторно будувати системи державного управління фактично на порожньому місці. Проте ті з них, які виявили рішучість і чітку політичну волю до реальної, а не декларативної інтеграції в Європейський Союз, швидше й успішніше позбавляються комуністичного тягаря в державному управлінні вже у складі ЄС. Це Естонія, Латвія, Литва, Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Румунія, Болгарія та Словенія, які сміливо й послідовно використовують наукові надбання у сфері публічного управління (англ. – *public management*), нового публічного управління (англ. – *new public management*), державного управління (англ. – *public administration*), демократичного врядування (англ. – *democracy governance*) тощо.

За класифікацією О. Мотиля, ці держави можна зарахувати до першої групи держав, що вийшли з неформальної імперії СРСР. Вони були найменш тоталітарними, найменш імперськими і на час здобуття незалежності в 1989 р. найкраще підготовлені, щоб діяти, як властиво незалежним державам. Загалом, ці країни мали більш чи менш дійовий державний апарат, бюрократію, еліти, армії, поліційні сили та суди, відносно пов'язані економіки і якщо й не повноцінні громадянські суспільства, то низку автономних соціальних інституцій.

Другу, третю та четверту групи становлять держави – наступниці формальної імперії: інші неросійські республіки та регіони Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки (РРФСР). Неросіяни мали свої окремі комуністичні партії, бюрократію та зовнішні атрибути символічного суверенітету, але не успадкували дійового державного апарату. Їхні бюрократії були безформними, в міністерствах бракувало персоналу або ж бракувало самих міністерств; а кадри, що відповідали за вироблення політики, навчені отримувати накази з Москви, аж ніяк не були дійовими елітами [2, 129–130].

До цих груп можна зарахувати такі країни, як Україна, Молдова, Білорусь, Грузія, Азербайджан та Вірменія, які через різні об'єктивні й суб'єктивні чинники були менш рішучими в демонстрації такої політичної волі, як їх вищезазначені колишні партнери. У результаті ці країни непомітно сповзли до стану екстремальних рівнів бідності та до рівня економічного розвитку країн світу, які належать до нижчих рівнів. Очевидно, що це суттєво ускладнює реформування як публічної сфери загалом, так і державного та публічного управління в цих країнах зокрема. Іншими словами, усі спроби оптимізувати систему державного управління чи створити систему публічного управління за європейськими чи світовими стандартами за роки незалежності України завершувалися зазвичай зміною назв бюрократичних установ, зростанням кількості державних службовців, декларативною підтримкою паростків місцевого самоврядування та регіонального врядування тощо. При цьому спостерігалось збереження чи навіть розширення функцій органів державного управління, що свідчить про нездатність бюрократичного апарату реформувати самого себе. Щодо публічного управління, то тут спостерігаються лише перші кроки в напрямку його становлення, передусім у формі епізодичної активності деяких суб'єктів громадянського суспільства – окремих громадських (неурядових) організацій чи фізичних осіб (політиків, науковців, представників бізнесу, громадських активістів тощо). Такий стан у публічному управлінні пояснюється, насамперед, низьким рівнем розвитку самого інституту громадянського суспільства, який за роки незалежності також залишився на етапі свого становлення, ще не досягнувши належного рівня тривкості, через що зазнає серйозних випробовувань на міцність у разі змін політичних сил на арені державотворення.

Становлення публічного управління відбувається в умовах прояву посттоталітарного та пострадянського синдромів у зароджуваному громадянському суспільстві, які генерують явища і процеси непорозуміння між політичними партіями, парламентом, урядом, президентом, громадськими об'єднаннями, громадянами та іншими суб'єктами публічних відносин. Прояви цих синдромів у повсякденній управлінській практиці призводять до того, що егоїстично-відомчі інтереси бюрократичної системи, окремих політичних сил домінують над інтересами публічними. Проте глибинніша причина такого стану речей криється, як видається, в неналежній гнучкості у процесі адаптації системи управління і виробничого механізму до змін характеру робочої сили, що, у свою чергу, суттєво підсилює складнощі трансформації всієї системи публічного управління. Як слушно зазначають західні науковці, “неповороткий бюрократичний апарат Радянської держави, успадкований з часів тривалої прискореної модернізації, поставив владу в СРСР у нестерпне становище, коли вона повинна була реагувати на нові суб'єктивні вимоги і прагнення, які виникали по всьому світу, спочатку в рамках процесу модернізації, а потім і поза його межами” [3, 260].

Важко не погодитися з вітчизняними науковцями, що конституювання інтегрованої системи публічного управління відбувається в нас у складних умовах адміністративно-політичного реформування, обумовленого низкою факторів. По-перше, це суттєва втрата кадрового потенціалу державної служби через об'єктивні (віковий ценз) та суб'єктивні (політична лояльність) чинники, при цьому виникає проблема наступності в управлінні практично на всіх рівнях. По-друге, зменшення компетентності та моральних якостей державних службовців. По-третє, збереження корупційних проявів на державній службі, втрата мотивації. По-четверте, формування управлінської системи, що має тенденції до автономізації в суспільстві, нав'язуванні суспільству стереотипів управління за допомогою адміністративного ресурсу, мінімізації суспільного контролю за діяльністю органів влади. По-п'яте, політична та адміністративна реформи, що відбуваються із середини 90-х рр. ХХ ст., не розв'язали проблему адаптації бюрократії до демократичних перетворень, що знайшло свій прояв у відсутності комплексу стратегічних національних пріоритетів, заявлених інститутами влади в Україні [4, 70].

Щодо неефективного реформування системи державного управління в посткомуністичних державах та запровадження тут нового публічного управління, то існують різноманітні пояснення. Крім важкого історичного спадку, про який уже йшлося, є щонайменше ще три причини, чому реформи державного управління загалом та розв'язання проблем становлення публічного управління зокрема не в змозі давати бажані результати: це, передусім, відсутність політичної згоди реформи; проблема проекту реформ; мінливі й часто суперечливі сигнали зовнішніх організацій [5, 495].

Постановка завдання. Останніми роками в національній системі державної влади відбуваються складні й суперечливі процеси, спрямовані на докорінне реформування отриманого у спадок від Радянського Союзу громіздкого й неефективного державного механізму, ускладнені надмірною політизацією сфери публічного (державного) управління, коли кожен чиновник намагається реалізувати свої повноваження в так званому “ручному управлінні на власний смак і розсуд” або керуючись інтересами партії, якій він завдячує своєю посадою. Очевидно, що за таких підходів ні про яке системне, цілісне й ефективне державне, а тим більше публічне, управління не може бути й мови. Із цих же причин не вдається створити збалансовану, надійну та ефективну сучасну систему державного управління і розвивати започатковане становлення публічного управління.

Подолати залишки авторитаризму і створити ефективну систему публічного управління в найкращих європейських і світових традиціях професіоналізму й демократизму, досягти консенсусу політичних еліт і готовності нести спільну відповідальність за долю країни, започаткувати спільний перспективний проект розвитку з ідеєю, прийнятною і близькою для всіх громадян України, та залучити до його реалізації

якнайширше коло учасників – для цього потрібно ще дуже багато зробити, проявляючи надзвичайну волю і бажання та докладаючи справжніх зусиль. Значущість відповідних наукових розробок, які сприяли б створенню такого публічного управління, особливо зростає зараз, в умовах чергової спроби оновити національну систему державної влади.

Отже, Україна вже два десятиліття поспіль змушена докорінно реформувати отриману в спадок від СРСР громіздку й неефективну радянську адміністративно-командну систему, що вперто не здає своїх позицій. За період незалежності в системі державної влади відбулися складні й суперечливі процеси становлення і розвитку, однак створити цілісне, збалансоване, надійне та ефективне публічне управління так і не вдалося.

Результати дослідження. Становлення публічного управління за роки незалежності характеризується значно меншим прогресом, ніж у будь-якій іншій сфері інституційного реформування. Ті часткові успіхи, яких загалом вдалося досягти, через перманентну політичну нестабільність не можна вважати незворотними. Проте сфера публічного управління все ще викликає інтерес політиків і науковців через такі причини:

– усвідомлення (*чи спрацьовує інстинкт самозбереження?*) взаємозв'язку між невдачею в реформі державного управління (як складникові публічного управління) та економічним спадом;

– епізодичні намагання здійснювати адміністративну підготовку до інституційної спроможності забезпечити інтеграцію в Європейський Союз.

В умовах здійснення нинішньої адміністративної реформи потрібно враховувати зарубіжний, зокрема європейський, досвід. Численні концепції та теорії про бюрократію містять положення про низку цілком закономірних недоліків і проблем функціонування традиційного державного апарату, яких неможливо повністю уникнути чи запобігти їх поширенню. Тому розповсюджена думка про те, що у країнах світу не існує досконалої системи публічного управління чи ідеальної моделі державного апарату, які б у повному обсязі задовольняли потреби суспільства або конкретних громадян. Однак у багатьох країнах світу наприкінці ХХ ст. здійснено своєрідні ревізії ефективності систем публічного управління і проведено відповідні реформування, у процесі яких ставили два типових завдання: зменшити витрати на утримання державного апарату; підвищити ефективність і якість результатів його діяльності.

Успішні спроби “реконструювати державну машину”, як наголошує О. З. Босак, робили Австралія, Бельгія, Канада, Фінляндія, Франція, Німеччина, Італія, Нідерланди, Нова Зеландія, Швеція, Велика Британія, США та багато інших держав. Останніми роками реформа публічного управління охопила і країни Центрально-Східної Європи: Польщу, Угорщину, Румунію, Словаччину, Чеську Республіку, Латвію, Литву, Естонію. Реформи публічного управління сприяли вдосконаленню демократичного врядування і успішній відповіді на політичні та соціально-економічні виклики кінця ХХ – початку ХХІ ст. [1, 75].

Адміністративні реформування у країнах Центральної та Східної Європи у процесі підготовки до членства в ЄС стосувалися передусім інституцій, правил, які регулюють їхню внутрішню роботу, та процедур і механізмів координації їхньої співпраці, а також кадрового забезпечення (підготування державних (публічних) службовців з належним рівнем кваліфікації, підвищення їх адміністративної спроможності). Головні цілі адміністративних реформ у цих країнах такі: подолання основних недоліків державної (публічної) служби, підвищення ефективності державного апарату, його адаптація до управління мінливими соціально-економічними відносинами.

Такий підхід до адміністративного реформування цілком виправданий, оскільки державна (публічна) служба в будь-якій країні є, по-перше, ключовим елементом системи публічного управління, що сприяє згуртуванню на основі загальнонародських і національних, соціальних і професійних цінностей, місцевих, регіональних і загальнодержавних цілей та інтересів громадян і їх об'єднань; по-друге, від її ефективного функціонування залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і стабільний розвиток країни. Іншими словами, реформи систем публічного управління у форматі адміністративних реформ здійснюють передусім через реформування систем державної (публічної) служби.

Не оминали вітчизняну сферу державного управління і державної служби адаптаційні процеси. Для залучення до цих процесів та їх розвитку у 2004 р. схвалено Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, яка визначила шляхи вдосконалення державної служби в Україні відповідно до загальних засад її функціонування в державах Європейського Союзу [6]. Схвалення цього документа стало реальною дією в комплексі заходів європеїзаційного характеру у сфері державного управління, ключовий елемент якого, як наголошено в Концепції, – державна служба. Законодавче затвердження в березні 2004 р. Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу також цілком можна вважати черговим конкретним кроком на шляху до європеїзації вітчизняної системи державного управління [7]. Незважаючи на деякі недоліки цієї Програми, загалом її можна назвати важливим нормативно-правовим документом, який зміцнив політико-правову базу євроінтеграційного курсу України.

Однак подальші політичні явища й процеси в українському суспільстві практично зупинили здійснення цих загальнодержавних заходів, спрямованих на європеїзацію національної системи державного (публічного) управління. У наступні роки (аж до цього часу) через політичне протистояння на найвищому

рівні ці питання взагалі не стали предметом уваги вітчизняного політикуму та органів державної влади, що фактично спричинило, у кращому разі, кволу імітацію європеїзаційних заходів (наприклад, програма “твінінг”; [англ. – *twinning*]), а в гіршому – абсолютну байдужість до будь-якого розвитку національної системи державного (публічного) управління, не кажучи вже про її вдосконалення за європейськими стандартами.

Становленню публічного управління можна сприяти за двома основними існуючими у світі підходами, межа між якими досить умовна, а тому вони часто доповнюють один одного.

Перший підхід (тактичний) передбачає поступове усунення наявних недоліків, розв’язання тактичних завдань в окремих сферах, удосконалення функцій і методів управлінської діяльності. Саме цей підхід застосовують нині в Україні.

Другий підхід (стратегічний) передбачає розроблення стратегії розвитку публічного управління загалом і державного апарату зокрема, з орієнтацією на майбутні потреби суспільства, виконання довгострокових завдань у контексті досягнення стратегічних цілей. У цьому випадку необхідний аналіз сучасних тенденцій розвитку держави й суспільства, узагальнення європейської та світової практики з метою визначення основних параметрів розвитку національної системи публічного управління. Цей підхід в Україні проблемний передусім через політичну нестабільність. Однак реформування публічного управління в Україні слід орієнтувати на європейський досвід і передбачати упровадження принципів європейського управління. Саме таким шляхом відбувається розвиток і вдосконалення національних систем публічного управління держав – членів ЄС, що передбачає використання не лише стандартів і вимог управління, закладених у відповідних принципах, але й конкретніших засобів (інструментарію), завдяки яким досягаються поставлені цілі реформування. Запозичення і запровадження в національні системи державного управління кращого управлінського досвіду інституцій ЄС та його держав-членів, пристосування національних правових норм, стандартів і процедур до норм, правил і вимог ЄС отримало назву “європеїзація”, прояви якої можна спостерігати між:

- європеїзацією загальних принципів суспільного розвитку (демократія, громадянство, дієвість і ефективність, верховенство права, ринкова економіка) і розвитком основних принципів державного управління (належне управління, відкритість, боротьба з поганим управлінням тощо);

- європеїзацією національних державних служб унаслідок вузького тлумачення принципу вільного руху працівників і обмеженнями щодо суспільної зайнятості, передбаченими ч. 4 ст. 39 Договору про Європейську Спільноту ^[2] [8, 65];

- європеїзацією внаслідок впливу правил конкуренції, передбачених ст. 86 Договору про ЄС, і відокремленням колишніх державних служб і суспільних послуг (поштові послуги, залізничні сполучення тощо).

З огляду на перспективи України стати спочатку асоційованим, а потім і повноцінним членом Євросоюзу, перед науковцями, політиками, державними службовцями все гостріше постає необхідність виконання завдань, пов’язаних з європейською інтеграцією. Крім управлінців, особливу роль у цій праці відведено юристам – науковцям і практикам, оскільки саме право як найважливіший засіб юридичного обґрунтування, нормативної підтримки та забезпечення політики інтеграції може максимально наблизити українське законодавство до законодавства Європейського Союзу для створення міцних правових підвалин майбутнього об’єднання.

Проникнення права ЄС, насамперед адміністративного права як основного регулятора відносин у сфері державного управління в систему національного права, є особливістю європейської інтеграції. Основна причина такого явища полягає в тому, що кожній окремій державі – члену ЄС досить важко дотримуватися різних стандартів і процедур, одних – для національного законодавства, інших – для законодавства ЄС. Тому з часом національні інституції все більше спираються на стандарти ЄС і запроваджують позитивний досвід у реалізації: використанні, дотриманні, виконанні й застосуванні – національного законодавства і законодавства ЄС, пристосовуючи його до своїх умов. Пояснюється це тим, що більшість аспектів роботи урядів держав – членів ЄС підпадають під *надбання Спільноти*.

Виходячи із цього, можна передбачити, що в подальшому розвиток публічного управління в Україні може відбуватися в умовах постійного впливу на нього цілої низки стандартів, закріплених у *надбанні Спільноти*.

Стратегічний курс України на інтеграцію в ЄС також зумовлює необхідність орієнтуватися на європейські цінності, які лежать в основі творення Європейського Союзу як нового типу міждержавних відносин. Такими цінностями є, зокрема, загально визнані демократія, ринкова економіка, соціально-правова держава. Європейський вибір України викристалізовується з історії нашого народу, його ментальності та демократичних традицій, з прагнення нинішнього покоління бачити свою державу невіддільним складником єдиної Європи. Європейський вибір України – це водночас і рух до стандартів реальної демократії, інформаційного суспільства, соціально орієнтованого ринкового господарства, базованого на засадах верховенства права й забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Необхідність здійснення країнами – претендентами на вступ в ЄС відповідних трансформаційних заходів, зокрема в адміністративній (управлінській) сфері, впливає з вимог Європейського Союзу, які відбито в трьох критеріях – політичному, економічному і так званому членському, які встановила Європейська Рада в червні 1993 р. на засіданні в Копенгагені. До цих критеріїв, які отримали назву копенгагенських, вона

додала в грудні 1995 р. у Мадриді побажання стосовно перебудови країнами – заявниками про вступ до ЄС власних управлінських (адміністративних) інституцій, які б відповідали копенгагенським критеріям, були здатні впроваджувати положення *добробку Спільноти* і брати активну участь у виробленні майбутньої політики ЄС після вступу до нього.

Суть політичного, економічного, членського та управлінського критеріїв полягає в тому, що вони передбачають наявність у країнах – претендентах на вступ в Євросоюз насамперед:

– політичної стабільності інституцій, які покликані гарантувати демократію, верховенство закону, дотримання прав людини і захист прав національних меншин;

– економічної системи, що має характеризуватися ефективною ринковою економікою;

– зобов'язань, що випливатимуть з факту вступу в ЄС, зокрема визнання новими державами-членами принципів політичного, економічного та монетарного об'єднання;

– перебудови країнами-заявниками власних адміністративних (управлінських) інституцій, які б, по-перше, відповідали копенгагенським критеріям, а по-друге, були б здатні впроваджувати *надбання Спільноти*.

Висновки. Прагнення України стати спочатку асоційованим, а потім і повноцінним членом Європейського Союзу має не тільки відповідати вищевказаним копенгагенським і мадрридським критеріям, але й реалізуватися згідно з їхньою суттю. Це означає, що Україна у проведенні реформ, зокрема у сфері публічного управління, повинна керуватися не лише внутрішньою політичною кон'юнктурою, але й чітко визначеними європейськими стандартами, в основу яких покладено здобутки світової цивілізації.

Перспективні напрями реформування публічного управління в Україні мають ґрунтуватися на добробках європейського управління. З числа добробків прийнятними мають бути передусім принципи європейського управління, а вже потім, за необхідності, – узагальнені чи конкретні моделі управління.

Література

1. Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні // Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / Босак О. З. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; відп. редактор І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2009. – 240 с.

2. Мотиль О. Підсумки імперій: занепад, розпад і відродження : монографія / Мотиль О. – К. : Критика, 2009. – 200 с.

3. Хардт М. Імперія / Хардт М., Негри А.; пер. с англ. ; под ред. Г. В. Каменской, М. С. Фетисова. – М. : Праксис, 2004. – 440 с.

4. Луцький І. М. Актуальні проблеми організаційно-правових засад управління складних адміністративних систем на практиці європейського досвіду та України / І. М. Луцький, А. І. Луцький, О. М. Каленюк // Економіка і держава. – 2009. – № 3. – С. 69–71.

5. V. Guy Peters. Handbook of Public Administration / V. Guy, Jon Pierre. – London, 2005. – 640 p.

6. Указ про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу // Урядовий кур'єр. – 2004. – 17 березня. – № 50 (2713).

7. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу // Урядовий кур'єр. – 2004. – 20 квітня. – № 74 (2737).

8. Європейський Союз: консолідовані договори / переклад Ю. Петруся ; наук. ред. В. Муравйов. – К. : Port-Royal, 1999. – 206 с.

^[1] Про “публічне управління” в цьому випадку можна говорити чисто умовно, оскільки такого термінологічного словосполучення, що використовувалося в західних країнах з 1972 р., в радянські часи не було взагалі. Терміни “публічне”, “приватне”, як і багато інших, вважали притаманними винятково буржуазній науці, а тому з радянською наукою не могли мати нічого спільного.

^[2] Положення частин 1–3 цієї статті гарантують громадянам ЄС вільне пересування в межах ЄС з метою працевлаштування в будь-якій державі-члені. Проте частина 4 не допускає поширення положень частин 1–3 на державних службовців держав – членів ЄС.