

УДК 35.008

Ю. Ангелов

ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ОСОБЛИВИХ УМОВАХ

Визначено базові напрями визначення особливих умов як факторів впливу на систему державного управління. Особливі умови виокремлено як прояв зовнішнього чинника реформ у системі державного управління. Проаналізовано сучасний стан реалізації інституціональної реформи в Україні та особливостей трансформації державно-управлінського механізму.

Ключові слова: державне управління, особливі умови, трансформація, європейська інтеграція, принципи управління.

Для створення ефективної системи державного управління, здатної вирішувати складні проблеми суспільства в особливих умовах, необхідно, щоб така система була більш різноманітною, ніж усе суспільство [1]. Водночас за роки незалежності визначилися найбільш суттєві проблеми розвитку державно-управлінської діяльності в Україні: недосконалість законодавчої бази, невирішеність питань розмежування владних повноважень, початковий етап становлення фінансово-економічної автономності. Державне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, суть зумовлюються завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Це явище пов'язане із системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що виникають з приводу суспільного виробництва, але й опосередковано, через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції. Окрім того, виникає проблема формалізації складних адміністративних систем як формату державно-управлінської діяльності. Адже складні системи управління в суспільстві мають бути наділені здатністю у процесі свого розвитку переходити від одного якісного стану до іншого, підтримувати динамічну рівновагу з оточенням, забезпечувати сучасне й ефективне приведення суспільства у відповідність із притаманними йому об'єктивними закономірностями і тенденціями поступального розвитку. Формалізація складних адміністративних систем, здатних реалізувати управлінські функції в особливих умовах (із неповністю визначеними суб'єктами, нерозробленою або постійно коригованою законодавчою базою, із суб'єктно-об'єктною динамікою тощо) є важливою проблемою науки державного управління.

Значний спектр робіт із проблематики формування системи органів влади в Україні дає можливість всебічно проаналізувати систему управлінської діяльності, простежити закономірності розвитку такої системи, розглянути структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку владного механізму в державі через взаємовплив різнорівневих органів влади. Зокрема, квінтесенцією наукових досліджень трансформаційного розвитку України є висновок про те, що процес становлення України як держави проходить певні етапи (усвідомлення суті незалежності, розбудова атрибутів держави, створення нової економічної та політичної системи) з відступами, загрозами політичного протистояння і протидії на всіх рівнях. При цьому правомірним є обґрунтування доцільності зростання

політичній ролі глави держави в ситуації, коли особливі умови державного управління виступають вагомим фактором впливу на реалізацію інституціональних реформ.

Управлінська наука розглядає суспільство як цілісну, складну, динамічну, самокеровану систему, розвиток якої підпорядкований об'єктивним законам. Суспільство – найвищий тип соціальної організації – існує тільки тоді, коли саме функціонує як складне цілісне утворення [2]. Таким системам властиві різноманітні процеси управління. З цим пов'язана й інша проблема – співвідношення стихійного і свідомого, об'єктивного й суб'єктивного в регулюванні суспільного життя. Об'єктивні закони функціонування і розвитку суспільства діють при посередництві усіх видів регулювання.

Особливі умови трансформаційного процесу на кожному етапі адміністративної реформи мають, серед іншого, ґрунтуватися на ретельному аналізі попереднього вітчизняного досвіду реформування, оскільки це дасть змогу врахувати зміст та характерні особливості, що мали місце в здійсненні перетворень, з метою їх уникнення в майбутньому, а також виділити позитивні нововведення, які належить зберегти та розвинути. Це зумовлює наявність в останнє десятиліття не лише у вітчизняній, а й в зарубіжній науці дискусійних, проблемних питань стосовно здійснення конституційної, адміністративної і часто пов'язаної з нею адміністративно-територіальної реформи в певному інтегративному поєднанні. Такі реформи, хоча і є достатньо самостійними процесами в державному управлінні, проте у системному вигляді виступають як особливі умови державотворення, іманентно властиві національній системі управління.

Окрім організаційно-правові питання врахування особливих умов у процесі трансформації владного механізму в Україні розглядалися у працях багатьох дослідників. Насамперед, доцільно відзначити напрацювання відомого вченого В. Авер'янова, який системно підійшов до цієї проблеми і фактично є лідером української науки у вивченні цього питання. Окремими проблемами адміністративної реформи в Україні займаються і внесли вагомий вклад вітчизняні вчені: О. Андрійко, В. Бакуменко, В. Баштанник, О. Бандурка, В. Білоус, Ю. Битяк, М. Вавринчук, Р. Войтович, Н. Гончарук, Н. Гутарева, В. Кампо, Р. Калюжний, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Копейчиков, С. Кравченко, О. Крупчан, Є. Кубко, В. Марчук, Н. Нижник, В. Опришко, П. Пацурківський, В. Петков, О. Петришин, М. Пухтинський, В. Ребало, А. Селіванов, В. Цветков, В. Шамрай, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, В. Шкарупа та багато інших. Проблема адміністративного реформування також займалися російські дослідники: Г. Атаманчук, Д. Бахрах, Ю. Козлов, Б. Лазарев, Н. Глазунова, Ю. Тихомиров та інші.

Проте, на нашу думку, рівень наукового опрацювання сучасних процесів адміністративного реформування в контексті виокремлення особливих умов проведення реформ потребує ґрунтовніше дослідження. Загалом, феномен “особливі умови” не формалізовано, саме тому стандартні методики оцінювання ефективності реформ не відображають реальну картину подій. Не повною мірою розкриті питання щодо визначення пріоритету здійснення реформування, потребують подальшого вдосконалення й методологічні та організаційно-правові засади розробки нормативно-правових документів щодо планування та здійснення адміністративної реформи (концепцій, стратегій, планів тощо).

За роки незалежності України, як свідчать реалії сьогодення, поки що не вдалося побудувати достатньо функціональну та несуперечливу систему виконавчої

влади, яка повинна була б здійснювати державно-управлінські функції та надання якісних управлінських послуг громадянам України. А це є причиною недосконалості багатьох елементів механізму державного управління, який дістався нам у спадок від авторитарно-тоталітарного режиму радянських часів. Подолати багато недоліків у сфері виконавчої влади можливо шляхом здійснення адміністративної реформи, метою якої є поетапне створення на наукових засадах ефективної і демократичної системи державного управління, що має бути достатньо прозорою для громадськості, максимально наближеною до потреб людини, а витрати на її утримання повинні відповідати фінансово-економічному становищу держави. Стає очевидним, що без повноцінної адміністративної реформи в Україні неможливе системне і результативне проведення економічних та соціальних реформ.

Отже, доцільно виділити загальну проблему наукового дослідження формування організаційних засад державного управління в особливих умовах – можливість і здатність системи державного (публічного) управління зберігати власні якісні та кількісні показники під впливом особливих умов, здатність протидіяти структурному впливу чинників особливих умов на систему публічного управління. Нині процес формування владного механізму в Україні, побудова механізмів реалізації законодавчої та виконавчої влади та визначення шляхів їх взаємодії насичений суперечностями, відступами від доктрини поділу державної влади. До завдання реформування системи органів влади в особливих умовах належить зміна інституційного механізму влади через зміни співвідношення держави та інших складових політичної системи, разом із змінами механізмів представництва соціальних інтересів на шляху демократизації влади. На сучасному етапі державотворення, в умовах модернізації владних відносин, зростання впливу і ролі наддержавних та регіональних (у межах національних держав) рівнів управлінської діяльності відбувається формування принципово нового типу державного управління на рівні національної держави – інтегрованої системи публічного управління, спрямованої на наближення до європейських стандартів демократичного врядування як з теоретико-правової, так і організаційної точки зору, підвищення ефективності та якості державно-управлінської діяльності, реалізації правозабезпечувальної функції влади в особливих умовах.

Публічне управління передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та відносин у конкретні правовідносини. Оскільки досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності полягає у підвищенні ефективності та якості правового забезпечення такої діяльності, то саме нормування поведінки суб'єктів та об'єктів управління, яке здійснюється за допомогою правового регулювання, здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їхньої діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку. З огляду на те, що об'єкт управління є визначальним фактором для суб'єкта управління [3], тобто впливає на його побудову, поведінку, діяльність, вибір цілей та використання всього масиву засобів їх досягнення, саме він визначає адекватну йому форму владного регулювання. Проте за наявності особливих умов управління стали механізми державного управління (і регулювання) виявились не завжди ефективними.

Демократизація публічної адміністрації є однією з передумов інтеграції України до європейських і світових політичних та економічних структур, зокрема і до ЄС. Йдеться про реформування, насамперед центрального апарату, що займається державним управлінням. З позицій напрацювання методології дослідження особливих умов в управлінні зазначимо, що у вітчизняному державному управлінні використовується термінологія, що перейшла ще з радянської адміністративно-правової доктрини; добре відомий усім термін “державне управління” є перекладом поняття “публічна адміністрація”, хоча при детальнішому зіставленні цих категорій видно, що вони не є тотожними (друге є значно ширшим). І, взагалі, що стосується пострадянської адміністративно-правової доктрини, то, як зазначає більшість науковців, вона відображає й обслуговує так звану “державоцентристську” ідеологію, при якій державницькі інтереси, тобто “благо держави”, превалюють над інтересами людини і, зрештою, всього суспільства. На противагу цьому, основою нової адміністративно-правової доктрини має бути протилежна – “людиноцентристська” – ідеологія, згідно з якою держава має “служити” інтересам громадян шляхом всебічного забезпечення пріоритету їх прав, свобод та інтересів у сфері діяльності органів публічної адміністрації: органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Державну владу, незалежно від конституційних особливостей на рівні національних держав, цілком вмотивовано потрібно детермінувати як інструмент забезпечення існування держави, досягнення її цілей. При цьому державна влада здатна впливати на суспільні процеси, поведінку окремих соціальних груп за допомогою спеціальних органів і установ як складових частин єдиного механізму державної влади. При дослідженні системи державного управління Г. Атаманчук виокремлює два підходи до її структури: по-перше, аналіз взаємодії у межах системи “суб’єкт управління (держава) – взаємовідносини (прямі та зворотні зв’язки) – суспільна система”; по-друге, аналіз системи “суб’єкт управління – вплив – об’єкт управління” [4]. Вважаємо, що за особливих умов в управлінні така парадигма спрацьовує не завжди

В. Тимцуником доведено, що основою раціональної логічної моделі дослідження державного управління мають бути такі вихідні положення: управління об’єктивно має стратегічне спрямування; у процесі управління необхідно поєднувати системний та ситуаційний підходи; соціальні системи в процесі врегулювання суспільних відносин мають розглядатися як сукупність суб’єктів та об’єктів управління, які володіють певними цінностями; концепція взаємозв’язку національної і міжнародної безпеки в контексті врахування глобальних проблем безпеки є ключовою; глибина й детальність аналізу загроз національним інтересам має бути достатньою для прийняття державно-управлінських рішень, адекватних рівню згаданих загроз, насамперед з огляду на характерні риси можливих воєн майбутнього; необхідне усебічне врахування глобальних процесів і тенденцій світового розвитку; управлінський процес має розглядатися як динамічна система, що має властивість гомеостазу, і як така, що складається з набору взаємопов’язаних функцій (планування, регулювання, контроль та інші) [5].

Нині процес формування владного механізму в Україні, побудова механізмів реалізації законодавчої та виконавчої влади та визначення шляхів їх взаємодії насичений суперечностями, відступами від доктрини поділу державної влади. До важливих напрямів реорганізації системи органів влади належить зміна інституційного механізму влади через зміни співвідношення держави та інших

складових політичної системи, разом із змінами механізмів представництва соціальних інтересів на шляху демократизації влади. Водночас важливим напрямом трансформації політичних відносин в Україні виступає європейський інтеграційний процес. Певний спектр наукових праць сучасних дослідників із цієї теми дає змогу зробити висновок щодо поступового формування самостійного наукового напрямку, у межах якого економічні, політичні, соціальні та інші дослідження інтеграції є елементами самостійної складової наукової галузі державного управління, присвяченої дослідженню нового явища у європейській історії – Європейського Союзу як наддержавного утворення з більшістю атрибутів федеративного (або конфедеративного) утворення. Цілком логічно визначити інтеграцію не лише як категорію, що символізує стан взаємозв'язку окремих складових (країн, регіонів) та функціональні особливості певної новоутвореної системи, але й як процес, що характеризує рух до такого стану через відповідну ієрархію історичних етапів та формування інституцій. Таким чином, відбувається зміщення акцентів у процесі здійснення державного управління під впливом особливих умов: фактично, зовнішні чинники впливу на державну політику, які за визначенням виступали особливими умовами державного управління, нині виступають напрямками державотворення. Й навпаки, класичні форми (методи) та механізми державного управління в нових умовах переходять до формату “особливих умов”, зокрема це стосується сталості конституційних норм і понять, сутності концептів положень Конституції щодо поділу державної влади тощо.

На нашу думку, методологія дослідження проблемних питань становлення та розвитку системи державного управління в особливих умовах набуття відповідності критеріям на вступ до Європейського Союзу має здійснюватися через адаптацію правових засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних структур демократичного врядування. У концептуальному розумінні структура дослідження процесу реформування державного управління в особливих умовах потребує вирішення таких завдань: по-перше, необхідний аналіз історико-теоретичних засад розвитку управління на різних рівнях у межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування правової основи публічного адміністрування в Україні як самостійного напрямку науки державного управління з метою визначення класичної ситуації та особливих умов в управлінні. По-друге, важливо систематизувати європейський досвід раціоналізації відносин у системі державного управління з використанням сучасної методології наукового дослідження, що спрямована на узагальнення правил і процедур формування структур управління на всіх рівнях задля визначення сутності сучасного інтеграційного процесу. По-третє, доцільно проводити визначення дефініцій суб'єктів публічно-владних відносин через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади, а також з'ясування місця принципів державно-управлінської діяльності у системі повноважень органів публічного адміністрування в Україні в особливих умовах.

Особливу роль у такому підході має відігравати сучасний підхід до визначення сутності суспільних відносин через поняття “публічне управління” та “публічна адміністрація”. Доцільно наголосити, що використання у науці державного управління категорії “публічна адміністрація” з методологічних позицій може відобразитися на розумінні предмета державного управління [6], й так само предметної сфери. Не викликає сумнівів той факт, що частину суспільних відносин, які мають місце у сфері адміністративних відносин, становлять управлінські

відносини. Об'єктивним критерієм виокремлення з маси суспільних відносин, що становлять предмет державного управління, треба вважати не управлінський тип регульованих відносин, а обов'язкову наявність у цих відносинах особливого суб'єкта – такого, в якому уособлюється “публічна адміністрація”. Також у цих відносинах переважають не управлінські ознаки, а ознаки так званої “публічної сервісної” діяльності, тобто діяльності держави й органів місцевого самоврядування [7].

Висновки

Сталість будь-якої системи управління – як у приватній сфері, так і локальної, національної і глобальної систем публічного управління – є базовою, фундаментальною характеристикою для її стабільного функціонування саме в особливих умовах. Для державного управління такими особливими умовами насамперед є зміна суб'єктів здійснення державного управління, зміна цілепокладання в державному управлінні. Адже у випадку трансформації змінюються саме якісні параметри системи, деформуються міжелементні зв'язки та локалізуються проблеми у самостійних підсистемах.

Саме тому процес реформування державного управління в особливих умовах має бути детермінований через дослідження: по-перше, як прогнозованих, так і стихійних факторів (регуляторів) внутрішнього та зовнішнього впливу на суспільні відносини, що стабілізують політичну систему країни; по-друге, організаційних засобів удосконалення системи управління на рівні національної держави, якщо окремі критерії суспільних реформ наперед невідомі, формуються під впливом зміни політичного курсу і є елементом раціоналізації публічної влади. Отже, формально йдеться про пошук такого суспільно-значимого регулятора, який буде здатний чітко детермінувати необхідний напрямок розвитку системи державного управління в нових політичних умовах й при цьому зберегти певну наступність політичного курсу країни.

У такому контексті постає питання про сутність сучасного реформування державного управління як певний імператив державної політики в особливих умовах в інтегрованому вигляді, що визначає, власне, вектор реформ. За таких умов важливого значення набуває вибір політичним керівництвом країни шляхів подальшого розвитку управлінських інститутів різного рівня в контексті європейських стандартів ефективного врядування, засобів подолання притаманних їм недоліків з метою створення ефективно працюючого механізму управління національного розвитку. Перспективними напрямами подальших наукових досліджень мають бути інституціональні чинники державного управління, здатні підтримувати “сталый” стан системи управління в особливих умовах, а також формування національної концепції реформування державного управління в особливих умовах.

Література

1. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики [Текст] : монографія / В. Бакуменко. — К. : Вид-во УАДУ, 2000. — С. 15.
2. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) [Текст] : учеб. пособ. / Г. В. Атаманчук — М. : Юрид. лит., 2000. — С. 40.

3. Баштанник В. Впровадження європейської інтеграційної технології в системі публічного управління у контексті майбутнього розширення ЄС / В. Баштанник // Zarzadzanie i marketing [Tekst] : Zeszyty naukowe Politechniki Rzeszowskiej. — 2009. — № 3. — S. 35—47.

4. Атаманчук Г. В. Государственное управление... — 299 с.

5. Тимцуник В. І. Реформування системи влади та державного управління в Україні (1953 – 1964 рр.) [Текст] : монографія / В. І. Тимцуник. — К. : НАДУ, 2003. — 400 с.

6. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) [Текст] : монографія / В. М. Мартиненко. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. — 218 с.

7. Авер'янов В. Б. Предмет, метод і принципи адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Адміністративне судочинство України [Текст] : підручник / за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — С. 20—27.

Yu. Anhelov

FORMING ORGANIZATIONAL BASES OF STATE GOVERNANCE UNDER SPECIAL CONDITIONS

In the article, the basic directions for defining certain special conditions as factors influencing the system of public administration are determined. The specific conditions are identified as a manifestation of the external factor of reforms in the system of public administration. The current state of implementation of the institutional reform in Ukraine, and particularly transformation of the state management mechanism, are analyzed.

Key words: public administration, special conditions, transformation, European integration, management principles.