

Валерій АЛЕКСЄВ

*Апарат Верховної Ради України*

## **ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

**Досліджуються передумови для проведення реформи державного управління з упровадженням нових елементів у системі державного управління. Пропонується для подальшого розвитку державотворення враховувати наявність певних складових, що мають стати основою майбутньої моделі публічної влади в Україні.**

*Ключові слова: державне управління, державно-управлінські відносини, структури управління, місцева влада, територіальні громади.*

Валерий АЛЕКСЕЕВ

*Аппарат Верховного Совета Украины*

## **ПРЕДПОСЫЛКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**

**Исследуются предпосылки для проведения реформы государственного управления с внедрением новых элементов в системе государственного управления. Предлагается для дальнейшего развития государственного строительства учитывать наличие определенных составляющих, которые должны стать основой будущей модели публичной власти в Украине.**

*Ключевые слова: государственное управление, государственно-управленческие отношения, структуры управления, местная власть, территориальные общества.*

Valeriy ALEKSEEV

## **PRECONDITIONS IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE**

**Preconditions for reforms of public administration implementing new elements in the system of public administration are investigated. Availabilities of some components, which are to be the base of the future model of public power in Ukraine, are offered to be taken into consideration for further development of the state creation.**

*Key words: public administration, public-administrative relations, structures of administration, local power, territorial community.*

Державне управління – це діяльність органів і установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення та здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб [3, с. 13].

Необхідність активізації людини в державному управлінні висуває на перший план завдання глибокого дослідження його статусу у сфері управління, а також шляхів і способів, що спонукає робітника до більш ініціативної, відповідальної та ефективної праці. Людина в управлінні завжди відіграє головну і відповідальну роль, саме через неї здійснюється персоніфікація державницько-управлінських відносин. Адже історію творять люди, підкоряючись при цьому об'єктивним законам суспільного розвитку і поступово розширюючи простір для самодіяльності та самореалізації особистості. І поки людина буде відчувати себе тільки об'єктом впливу, а не безпосереднім учасником формування життя, на переконання Н. Нижник, не буде ефективних державницько-управлінських відносин [5, с. 98]. Необхідно повною мірою скористатися цим шансом, змінивши сам підхід до взаємовідносин влади та громадян, що поступово складаються на рівні територіальних громад в Україні. Через певний період часу у свідомості громадян неодмінно сформується уявлення про необхідність більш чітких взаємовідносин держави й територіальних громад на принципах поєднання місцевих і державних інтересів. Водночас на шляху до побудови таких взаємовідносин виникатиме безліч проблем, які потребуватимуть вирішення на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

Останнім часом в Україні спостерігається порушення зв'язків людини із соціальним світом, яке характеризується втратою керованості суспільними справами і процесами держави; неефективним використанням грошей платників податків; зниженням якості послуг, що надаються населенню; посиленням бюрократизму під час прийняття рішень; значним падінням довіри з боку споживачів державних послуг до органів державної влади; проявами дисфункціональності в управлінні тощо [6, с. 3]. За даними експертних оцінок, за останні 10 – 12 років прямі та непрямі суспільні втрати, зумовлені передусім неефективністю системи управління в Україні, становлять близько 400 млрд дол. США [4, с. 44]. За таких обставин, на думку Л. Пашко, є всі підстави констатувати наявність кризи застарілої моделі держави, неефективність діяльності її органів та адміністративного апарату державних службовців [6, с. 3].

У працях відомих науковців, таких як Н. Нижник, В. Селіванова, В. Семчика, В. Цветкова, Л. Юзькова та інших, питанням удосконалення системи державного управління приділено достатньої уваги. Проте не повністю розкрито, через які додаткові елементи системи державного управління на сьогоднішньому етапі розвитку держави можна забезпечити стабілізацію на місцевому та регіональному рівнях, налагодити партнерські стосунки місцевої влади та відповідної територіальної громади.

Метою статті є обґрунтування необхідності удосконалення системи державного управління шляхом вжиття організаційно-правових заходів на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях для забезпечення стабілізації у громадянському суспільстві.

Інститути місцевої влади, що не мають достатньої підтримки у населення, співіснуючи з громадянами – жителями населених пунктів на принципах централізованих взаємовідносин замість партнерських, нездатні самотійно і в повному обсязі розв'язувати проблемні питання на місцях. За відсутності партнерських взаємовідносин час від часу виникають певні конфлікти між владними структурами та жителями територіальних громад з доволі різних питань, переважна більшість з яких стосується життєзабезпечення населених пунктів. Таким чином, один з елементів системи державного управління, завдяки якому мав би відбуватися розвиток територіальних громад, фактично стає деструктивним елементом. Враховуючи те, що вказані конфлікти виникають не одночасно, не системно, місцевим органам виконавчої влади та місцевого самоврядування вдається їх локалізувати іноді самотійно, у деяких випадках – за участю регіональних структур управління, але переважно – за умов втручання центральних органів влади або спільними зусиллями. Доречно також зауважити, що до інститутів влади вищих рівнів надходять численні звернення громадян з питань, віднесених до повноважень регіональних та місцевих структур управління, тим самим ставиться під сумнів належне виконання цими структурами покладених на них певних управлінсько-розпорядчих функцій. Вказане є додатковим свідченням недосконалості системи державного управління, що потребує не фрагментарного, а системного підходу. Залучивши територіальні громади безпосередньо до процесу контролю за діяльністю владних структур управління за допомогою відповідних заходів, цілком імовірно можна позбутися цієї проблеми.

Потрібно доручати окремим громадянам не тільки виконання певних управлінсько-розпорядчих функцій, а й шляхом проведення загальних зборів дати можливість жителям територіальних громад сіл, селищ, міст самотійно, безумовно, у межах чинного законодавства, визначатися щодо подальших перспектив розвитку відповідної громади, взаємовідносин зі структурами управління на місцевому та регіональному рівнях, реального впливу під час прийняття рішень органами місцевого самоврядування, здійснення постійного контролю за діяльністю посадових осіб та органів управління тощо. В іншому разі видається можливим досягнути лише деяких позитивних результатів у сфері державного управління, але без вирішення принципового для України питання – самодостатності територіальних громад – одного з вагомих чинників стабілізації в громадянському суспільстві.

Цілком імовірно може виникнути запитання, навіщо взагалі експериментувати із залученням населення територіальних громад до безпосереднього управління на місцях? Посадові особи органів місцевого самоврядування, оцінюючи реальну ситуацію на місцях, є ініціаторами проведення широкого обговорення за участю громадськості законопроектів, які стосуються розвитку законодавства про місцеве самоврядування в Україні. У той самий час, оцінюючи здобутки з аналогічних питань муніципальними органами в зарубіжних країнах, пропонується удосконалювати чинне законодавство з урахуванням вимог Європейської Хартії місцевого самоврядування. Зазначене є свідченням того, що під час проведення державної політики, окрім законодавчого

забезпечення, відповідні структури управління потребують певної підтримки у населення. Водночас слід зауважити, що на сучасному етапі розвитку держави явно бракує взаєморозуміння населення та владних інститутів стосовно кардинальних змін у системі державного управління на користь народовладдя з відповідними атрибутами громадянського управління.

Як цього досягти, коли місцева влада фактично відірвана від громади, обмежуючись лише взаємостосунками з депутатським корпусом відповідної місцевої ради. Навіть за наявності вимог чинного законодавства більш тісно співпрацювати з населенням територіальних громад, наприклад, шляхом загальних зборів громадян, місцевих ініціатив, громадських слухань, посадові особи органів місцевого самоврядування уникають визначених можливостей для того, щоб налагодити партнерські стосунки між владою та громадою, посилаючись при цьому, як не парадоксально, на недосконалість законодавчої бази з питань місцевого самоврядування. Усе частіше виникають випадки, коли депутатський корпус місцевих рад висловлює недовіру сільським, селищним, міським головам через порушення ними вимог ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], останні, у свою чергу, вимагають дострокового припинення повноважень ради, посилаючись на вимоги ст. 78 вищезазначеного закону.

Надати неупереджену, безкомпромісну, усебічно обґрунтовану оцінку насправді проблематично навіть за наявності певних обставин, відповідних позитивних чи негативних чинників, що спонукали на такі дії. Сторони, що конфліктують, особливо не замислюючись над обставинами, що спричинили таке протистояння, вимагають вершити правосуддя за кінцевим результатом. Судові органи, покликані чинити правосуддя в Україні, оцінюють ситуацію залежно від поданих документів та виступів представників сторін у судових засіданнях. При цьому в деяких випадках після оскарження рішення першої інстанції в подальшому надають перевагу тій чи іншій стороні. Таким чином, піддається сумніву не сама мотивація прийнятого рішення, а фактично процедура його прийняття. Причини і наслідки відходять на другий план, але ненадовго. Виконавши рішення суду, сторони, що конфліктують, вступають у новий виток конфронтації, заплутуючи ще більше і так непросту ситуацію на місцях.

Окрім зазначених обставин, що впливають на взаємостосунки сільських, селищних, міських голів та депутатського корпусу місцевих рад і викликають приховане протистояння між ними, не так давно з'явилася ще одна – партійна приналежність. З появою цієї обставини набагато складніше стає оцінювати жителям населених пунктів діяльність відповідного сільського, селищного, міського голови та місцевої ради загалом. Якщо саме цей показник привалюватиме над усіма іншими, слід очікувати численних судових процесів особливо напередодні чергових виборів. За відсутності суттєвих важелів впливу територіальних громад у розв'язанні проблемних ситуацій такого плану (звісно, окрім очікування закінчення судових процесів), фактично на деякий час буде паралізована діяльність місцевих органів влади, що неодмінно негативно відобразиться на становищі жителів населених пунктів. Унаслідок цього виникнуть серйозні проблеми в державному управлінні, що вимагатиме пошуку

оптимального рішення на користь запровадження нових елементів, здатних забезпечити рівновагу в цій системі. Зокрема, замислитись над необхідністю запровадження на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст своєрідного громадського арбітра, здатного самостійно розв'язувати, окрім зазначених, інші, не менш важливі та принципові питання, що стосуються вирішення нагальних проблем громадян.

Те, що деякі з елементів системи державного управління з часом потребують заміни, не є помилковістю самої системи, а вказує на її недосконалість, що заважає адекватно реагувати на зміни в суспільному житті країни. Розглянемо передумови щодо необхідності удосконалення системи державного управління. Кардинально змінювати систему державного управління видається недоцільним з багатьох причин, і перш за все, через відсутність кадрового потенціалу, підготовленого до роботи в нових умовах. Кардинальні зміни системи державного управління необхідні лише у випадку, коли достатньо аргументовано її неспроможність у цілому виконувати управлінські функції. Безумовно, удосконалення не найкращий, але з урахуванням сьогоденних реалій більш прогнозований шлях до побудови структури публічної влади в Україні. Тому видається більш оптимальним піти шляхом удосконалення системи державного управління, впроваджуючи нові елементи, через які можна швидко усувати існуючі проблеми. При цьому вказані заходи бажано проводити одночасно з перепідготовкою відповідних спеціалістів через центри підвищення кваліфікації та відповідні кафедри вищих навчальних закладів.

Водночас без застосування нових елементів, що історично пов'язані з утвердженням територіальних громад в Україні, цей процес може виявитися нескінченним та перетвориться на пошук примарної моделі або ідеалізованої структури державного управління. Якщо навіть припустити, що на теоретичному рівні можливо виписати ідеальну структуру управління, то вона майже не спроможна буде виконувати свої функції. Адже як не існує ідеальної людини, так само не існує ідеального суспільства, відповідно ідеальної системи державного управління. Інша річ, використовуючи принципи формування владних структур з урахуванням безпосередньої участі жителів територіальних громад, в управлінні державними справами можна максимально наблизитися до досконалої системи державного управління.

У системі державного управління існують певні недоліки, тому, впроваджуючи новації, буде нелегко врегулювати взаємозв'язки з існуючими елементами системи державного управління. Тому видається доцільним на початковому етапі шляхом упровадження нових елементів у системі державного управління виявити дублюючі, а після їх розпізнавання вивчити наявні можливості та адаптацію останніх до самої структури державного управління. Це аргументовано доведе недоцільність упровадження деяких з елементів, а в процесі функціонування з'ясується, що окремі з них недієздатні або неспроможні ефективно взаємодіяти з іншими елементами системи державного управління. За підсумками проведених науково-організаційних заходів, остаточно визначивши переваги або недоліки нововведених елементів, стає можливим починати

завершальний етап удосконалення системи державного управління – внесення відповідних змін до структури державного управління.

Будучи прихильником кардинальних змін у державному управлінні та всіляко підтримуючи необхідність застосування інноваційних моделей державотворення, потрібно реально оцінювати ситуацію, яка склалася на певному етапі розвитку держави, та чітко усвідомлювати, що практичне застосування новацій такого плану повністю залежить від людей – керівників, спеціалістів, інших виконавців, які на даний час через різні обставини не обізнані з цих питань.

Для того щоб втілити на практиці інноваційні моделі державотворення та з самого початку не допустити значних помилок і прорахунків, слід виділити три основні умови:

- урахування кращих управлінських рішень;
- організація та проведення підготовки кадрового потенціалу;
- залучення громадян до процесу державотворення.

Практична реалізація значною мірою залежатиме від дотримання цієї послідовності.

На переконання Н. Нижник, наша держава довгий час існувала в деформованому стані. Наразі вона виходить на новий ступінь розвитку, але повну та об'єктивну характеристику ще необхідно зробити. При цьому дуже важливо розглядати можливості такої держави як учасника державно-управлінських відносин. Адже вона не тільки сфера управлінського впливу, але й сфера, що забезпечує участь громадян в управлінні [5, с. 106]. Необхідно максимально залучити громадськість до процесу державотворення, інакше відбудеться лише констатація цього факту без адекватної реакції та підтримки населення, що вказуватиме на недосконалість системи державного управління.

Отже, дослідивши систему державного управління, треба визнати, що вона не настільки ефективна, аби розв'язувати проблемні питання життєзабезпечення територіальних громад в Україні. Перш за все, це стосується наявних можливостей структур управління за допомогою низки організаційно-правових заходів забезпечувати населення відповідними послугами.

Стосовно реформи державного управління в Україні на даному етапі державотворення удосконалення системи державного управління є більш реальним, ніж вжиття кардинальних заходів. У системі державного управління явно бракує додаткових елементів, після впровадження яких стабілізується ситуація на місцевому та регіональному рівнях.

Стосовно подальшого розвитку державотворення в Україні потрібно виконувати такі умови:

- дотримання історичних традицій щодо побудови взаємовідносин у громаді;
- забезпечення громади власністю та потенціальною можливістю її утворити;
- усвідомлення громадянами самостійного управління місцевими справами через неприбуткові організаційні структури територіальної громади – громадівські ради [2];

– використання кращого управлінського вітчизняного та зарубіжного досвіду незалежно від часів та державних устроїв.

Поєднання цих складових має становити основу майбутньої моделі публічної влади в Україні.

#### **Список використаних джерел**

1. **Про міське** самоврядування в Україні: Закон України // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

2. **Алексєєв, В. М.** Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади / В. М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2005. – 216 с.

3. **Державне** управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Л. : Львів. політехніка, 2002. – 352 с.

4. **Задорожний, Г. В.** Соціальне партнерство – реальний шлях до відкритого суспільства / Г. В. Задорожний, О. В. Коврига, В. В. Смоловик. – Х. : ХІБМ, 2000. – 192 с.

5. **Нижник, Н. Р.** Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / Н. Р. Нижник, Нац. акад. наук Украины, Ин-т гос. и права. – К., 1995. – 207 с.

6. **Пашко, Л. А.** Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : монографія / Л. А. Пашко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.

*Надійшла до редколегії 29.12.09*