

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ DEVELOPMENT OF ADMINISTRATION IN INDEPENDENT UKRAINE

У статті аналізуються питання, пов'язані з державним управлінням і управлінням взагалі, які належать до суспільних наук. Державне управління є інтегрованою наукою, у якій використовуються досягнення різних галузей наукових знань. Державне управління як соціальний феномен зумовлюється поєднанням двох змістовних джерел – управління та держави. Але, якщо управління як вид людської діяльності, було в усі часи людської цивілізації, у всіх громадах та в усіх сферах життєдіяльності людей, то державне управління виникло лише на певному етапі розвитку суспільства. Це пов'язано з появою держави як соціального феномену, що «визрівав» не одне тисячоліття і лише на певному етапі свого розвитку став універсальною організацією населення. Управління можна наділити багатьма ознаками, а саме: системне, синергетичне, особистісно орієнтоване, оперативне, проєктне, випереджаюче, рефлексне, корпоративне, стратегічне, управління ризиками, партисипативне. Можна зробити згрупування за цими ознаками, і всі вони мають право на існування. У сучасному державному управлінні унормоване застосування індикативного планування, яке має рекомендаційний характер. Запровадження та реалізація державного управління потребують певних дій, залежно від ситуації, що склалася в об'єкті управління, а також вимог часу. Існують загальні та специфічні чинники впливу навколишнього середовища на об'єкт державного управління, які фактично визначають ситуацію. До загальних чинників негативного впливу сучасного навколишнього середовища на систему державного управління відносять такі: наявність реальної загрози безпеці держави; нестабільність політичної ситуації; суттєве погіршення економічної ситуації; скорочення державного програмно-цільового програмування; скорочення державного бюджетування вирішення соціально-економічних проблем. Специфічні чинники впливу навколишнього середовища на кожний об'єкт державного управління дуже різноманітні та зумовлені його спрямованістю, особистостями та можливостями.

Ключові слова: державне управління, державна служба, управлінські підходи, держава, державні органи.

The article analyzes issues related to public administration and governance in general, which relate to the social sciences. At the same time, public administration is an integrated science that uses the achievements of various fields of scientific knowledge. Public administration as a social phenomenon is determined by a combination of two meaningful sources – government and the state. But if government as a type of human activity has been present at all times of human civilization, in all communities and in all spheres of human life, then public administration emerged only at a certain stage of development of society. This is due to the emergence of the state as a social phenomenon that “matured” for many millennia and only at a certain stage of its development became a universal organization of the population. Management can be endowed with many features, namely: systemic, synergetic, personality-oriented, operational, project, advanced, reflexive, corporate, strategic, risk management, participatory. It is possible to make groupings on these signs, and all of them have the right to exist. In modern public administration, the use of indicative planning, which has a recommendatory nature, is standardized. The introduction and implementation of public administration requires certain actions, depending on the situation in the object of management, as well as the requirements of the time. There are general and specific factors of environmental impact on the object of public administration, which actually determine the situation. The general factors of the negative impact of the modern environment on the system of public administration include: the presence of a real threat to state security; instability of the political situation; significant deterioration of the economic situation; reduction of the state program-target programming; reduction of state budgeting to solve socio-economic problems. The specific factors of environmental impact on each object of public administration are very diverse and are determined by its orientation, personalities and capabilities.

Key words: public administration, public service, management approaches, state, state bodies.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.21.2>

Галушка В.Ю.

к. наук з держ. упр.,
старший викладач кафедри керівництва
військами (силами) у мирний час
Національний університет оборони
України імені Івана Черняхівського

Постановка проблеми в загальному вигляді. Державне управління як галузь наукових досліджень з'явилося у нашій країні порівняно недавно, наприкінці 90-х рр. Така ситуація зумовлена історичним контекстом, тим, що понад 70 років Україна була частиною тоталітарно-авторитарної держави, у якій державне управління розглядалось досить вузько та здійснювалось відповідно до потреб партійного керівництва, було підпорядковане загальносоюзній системі. Специфіка нинішньої соціально-політичної ситуації вимагає нових форм конструктивного і зацікавленого діалогу не лише причетних до ухвалення державних рішень осіб, але і широкого кола експертів та громадських діячів. Вибудовування такого конструктивного діалогу є одним із завдань, які працюють на забезпечення соціальної злагоди і єдності держави. Останніми роками все більше зростає інтерес до сучасних досягнень у державному адмініструванні.

пертів та громадських діячів. Вибудовування такого конструктивного діалогу є одним із завдань, які працюють на забезпечення соціальної злагоди і єдності держави. Останніми роками все більше зростає інтерес до сучасних досягнень у державному адмініструванні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми та підходи державного управління висвітлено в багатьох дослідженнях українських учених, серед яких П. Антохін, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, М. Капінос, В. Цветков, В. Авер'янов, Н. Нижник, О. Машков, С. Кравченко, О. Руденко, В. Писаренко, Ю. Друк, В. Соловйов та інші. Незважаючи на посилений інтерес науковців до проблематики

державного управління і державної служби, наукова дискусія триває вже понад 25 років.

Мета статті. Метою статті є дослідження організації державного управління й етапів становлення державної служби в незалежній Україні.

Виклад основного матеріалу. Державне управління є системною функцією, яка виникає з потреб суспільства. Кожному суспільству притаманні специфічні процеси, цілі, форми та методи управління. Тому сам зміст управління не можна в жодному разі відривати від осередку його функціонування.

Отже, державне управління – це передусім організація дій для координації, об'єднання в цілісну систему спеціалізованих зусиль численних організацій та великих груп людей.

До основних ознак державного управління необхідно віднести такі:

- найважливіший вид соціального управління;
- має конкретно-історичний характер;
- охоплює всі три гілки влади та їхній взаємозв'язок;
- базується на реалізації законів, закономірностей і принципів управління;
- здійснюється спеціально створеною сукупністю органів державного управління;
- реалізується за допомогою державно-управлінської діяльності, що розподіляється за основними, загальними та конкретними (спеціальними) функціями управління;
- усвідомлено та цілеспрямовано впливає на суспільні процеси;
- взаємоузгоджує інтереси різних соціальних груп суспільства;
- має відмінності від управління комерційними організаціями [4, с. 10].

Науковці виділяють три етапи в історії становлення сучасної науки державного управління:

- формування вихідних підходів і концептів (кінець 30-х – друга половина 50-х рр.);
- інституціоналізація напряду як університетської навчальної і наукової дисципліни (кінець 50-х – 70-ті рр.);
- розвиток теоретичних і емпіричних напрямів науки, диференціація і спеціалізація напрямів і підгалузей (80–90-ті рр.).

Державне управління на шляху свого розвитку зіткнулося з невирішеними проблемами загальнотеоретичного та методологічного характеру, до яких можна віднести такі:

- нерозвиненість методології, методів, інструментів, механізмів, технологій наукового пізнання, їх необґрунтоване запозичення з інших галузей науки. Потрібно створювати власний методологічний зміст, адаптувати до

державно-управлінської пізнавальної діяльності загальнонаукову та галузеву методологію;

- нерозвиненість понятійного апарату державного управління. Необхідна конкретизація державно-управлінського знання через розроблення понять, категорій, їх систематизацію у глосаріях, словниках і енциклопедіях; підготовка базових монографій, підручників та навчальних посібників із проблем державного управління і місцевого самоврядування;

- розрізненість, несистемність, неінтегрованість знання (цю проблему можна вирішувати за допомогою селекції наукової новизни проведених досліджень);

- відсутність національної концепції державного управління (вказана концепція потребує розроблення). Важливою проблемою також залишається стихійність розвитку державного управління. Немає цілеспрямованого наукового бачення проблематики та прогнозування її розвитку, використання інструментів ефективного інноваційного розвитку є безсистемним [5].

За словами Г. Атаманчука, першою умовою в раціональності й ефективності державного управління є саме пізнання об'єктивного, виокремлення, розкриття та висвітлення причинно-наслідкових залежностей у механізмах, які зумовлюють оптимальність і раціональність даного процесу, детермінованість урахування різноманітності його елементів і закономірностей, що, у свою чергу, створює передумови до формування на даному підґрунті знань про мету, функції, цілі та структуру, технології вироблення, принципи державного управління. Ключовою проблемою сучасного державного управління в Україні є проблема вироблення та становлення його сучасних принципів [1].

Г. Атаманчук акцентував увагу на двох основних проблемах. Одну з них він визначив як висвітлення причинно-наслідкових залежностей у механізмах державного управління, які зумовлюють оптимальність і раціональність даного процесу. Оскільки саме механізми є практичними засобами реалізації задуманого. А другу проблему він убачав у виробленні та становленні сучасних принципів державного управління, тобто дотримання на практиці таких правил та положень, що забезпечують об'єктивно зумовлену доцільність та правильність державно-управлінської діяльності. Однією з основних рис сучасного державного управління є його динамічність, що проявляється в цілях, напрямках розвитку, механізмах, процесах і структурах. Точніше, у їхніх оперативних змінах відповідно до змін потреб суспільства.

Система державного управління й організація державного апарату дістались Україні у спадок від радянських часів і не відповідали вимогам часу та новим політичним реаліям. Ринкова економіка та розвиток громадянського суспільства вимагали перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему урядування, яка слугуватиме людям.

За часів радянської влади в Україні (1918–1991 рр.) заперечувалася сама ідея поділу влади, а конституційно декларувався так званий принцип демократичного централізму, який розглядався як принцип функціонування державного механізму і передбачав існування системи представницьких органів як єдиних органів державної влади [2].

Перед керівництвом держави постало питання про долю українського чиновництва: чи воно буде існувати поза законом, без об'єднання в загальнодержавний штат державних управлінців, без правової регламентації прав, обов'язків, повноважень, відповідальності тощо, як це було за радянських часів, чи воно має перетворитися на професійний управлінський штат, діяльність якого буде унормована окремим законом [3, ст. 111].

Важливим кроком для вирішення проблемних питань було створення Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України за моделлю Національної школи управління Франції згідно з Указом Президента України Л. Кравчука від 4 березня 1992 р. Основними завданнями, окрім навчання, були також вивчення, узагальнення та впровадження світового досвіду в організацію роботи установ влади, забезпечення умов переходу управлінського апарату на професійну основу. 2 квітня 1994 р. Кабінетом Міністрів України створено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, що зазначено в постанові «Про управління державною службою».

У розробленні основних положень нормативно-правової бази щодо державної служби брали активну участь Президент України, Кабінет Міністрів України та Головне управління державної служби. Було видано укази Президента України: «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій» від 19 травня 1995 р., «Про положення про Раду по роботі з кадрами» від 24 липня 1995 р., «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р. Кабінетом Міністрів України було видано низку постанов: «Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби» від

19 грудня 1994 р., «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 4 березня 1995 р., «Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 4 жовтня 1995 р.

Важливу роль у розвитку державного управління відіграло посилення міжнародного співробітництва, залучення провідних країн світу до реформування державної служби, упровадження низки ринкових елементів, що вже зарекомендували себе в недержавному секторі, а головне – зміна стереотипних уявлень про державну службу як корумпований гальмівний механізм. За роки існування державна служба у своєму розвитку пройшла чотири основні етапи:

- 1) 1994–1999 рр. – створення засад для розбудови сучасної державної служби;
- 2) 2000–2004 рр. – стратегією реформування системи державної служби визначено напрями реформування та подальший розвиток державної служби;
- 3) у 2005–2010 рр. тривала реалізація адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу;
- 4) із 2011 р. розпочалася модернізація інституту державної служби.

Подальший розвиток державного управління потребує не лише відповідного законодавства, але й досконалої інституційної бази, трансформації командно-адміністративної владної вертикалі відповідно до демократичних зразків урядування. Адже важливим є не лише ухвалення якісних законів, а і їх результативне впровадження, що передбачає достатню інституційну спроможність для цього.

Під час удосконалення державного управління заслуговує на увагу сучасний досвід країн Європейського Союзу. Так, європейська система державного управління надає більше простору для пристосування та використання новацій, що сприяє динаміці державного управління та сучасного ефективного впливу, тим самим запобігає застарілим методам державного управління. Саме за допомогою такого принципу організації механізмів державного управління Європейський Союз досяг розвитку.

Україна повинна зосередити увагу на створенні довіри між державою та населенням країни. Саме на цей аспект український уряд повинен звернути увагу, якщо і надалі хоче розвиватися в напрямі євроінтеграції. Без досягнення довіри та взаєморозуміння між державою та населенням / громадянами України ми ніколи не зможемо побудувати європейську державу, побороти корупційні дії та надати

сталий розвиток державі, яка буде конкурентоспроможною на світовому рівні.

Висновки. Коли говоримо про українські реалії та проблеми у сфері державного управління, зазначимо, що вони тісно пов'язані із загальною ситуацією у країні, з наявністю системної кризи управління: політичної, соціальної, економічної, державної, національної. Головним завданням сьогодення є пошук не правильної гіпотези, а виходу із ситуації, яка склалася. Це можливо лише в разі об'єктивного оцінювання реального сучасного стану державного управління, насамперед фахівцями в цій сфері. Перспективи подальших досліджень державного управління повинні бути у виділенні основних проблем державного управління в історії України, що заважають підвищенню його ефективності, як-от центризм, формальність, безвідповідальність посадових осіб, а також уніфікованість, що безпосередньо негативно впливали на забезпечення стійкості, стабільності й активного розвитку. Нестійкість у державному управлінні проявляється в постійних та іноді в недоречних змінах, що відбуваються в управлінських підходах.

Така нестійкість може спостерігатися і через те, що за уніфікованості більшості елементів в управлінській діяльності державні органи охоплюють досить адекватно лише деякі її аспекти, тоді як інші прояви зазвичай просто втискуються у штучно створені спеціально для них структури, форми або методи. Усе штучно створене не надає можливості державній владі якісно здійснювати свої професійні обов'язки. Таке управління стає перепорою в реалізації суспільно необхідних управлінських функцій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Атаманчук Г. Синергетические аспекты государственного управления. URL: <http://spkurdyumov.narod.ru/D25Atamanchuk.htm>.
2. Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком-Інтер, 2008. 480 с.
3. Серьогін С. Державна служба : навчальний посібник. Київ : ТОВ «Сік-груп Україна», 2012. 526 с.
4. Теорія та історія державного управління / Г. Одінова та ін. Харків : ХарPI НАДУ, 2012. 252 с.
5. Галузь науки Державне управління в Україні : стан, проблеми та перспективи розвитку / Ю. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ, 2012. 184 с.