

О. Б. Ганьба

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
та приватно-правових дисциплін факультету правоохоронної діяльності
Національної академії Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького

ШЛЯХИ ТА ЗАХОДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ЗРІЗІ СУЧАСНИХ РЕФОРМ І ВІЙСЬКОВОГО ПРОТИСТОЯННЯ НА СХОДІ УКРАЇНИ

У роботі визначаються та аналізуються шляхи комплексної модернізації системи державного управління в Україні. Окреслюються конкретні заходи щодо їх ефективної реалізації. Особливістю дослідження є врахування факторів воєнного протистояння на сході України та реформації сучасної української державності.

Ключові слова: державне управління, шляхи модернізації, заходи реалізації, воєнне протистояння, реформація державності.

Постановка проблеми. Сучасний стан державного управління в Україні характеризується його суперечливістю, розбалансованістю, хаотичністю і невеликою результативністю. Головною проблемою є значна політизація влади всіх рівнів, проникнення великого капіталу в усі владні структури, відрив діяльності владних управлінських органів від нагальних потреб та інтересів населення, неефективне забезпечення основних прав і свобод людини.

Викладені проблеми державного управління значно ускладнюються воєнним протистоянням на сході України з російськими терористичними угрупованнями, анексією окремих наших територій і втратою контролю над частиною державного кордону.

Про це більш докладно вже йшлося у попередньому нашому дослідженні [1].

Сучасні органи державного управління фактично застосовують потрібні стандарти під час здійснення влади: по-перше, вони вимушені певною мірою враховувати приписи та настанови нормативно-правових актів управлінського змісту, вказівки і розпорядження вищих органів влади, по-друге, вони переслідують власні приватні інтереси з метою збагачення за рахунок державних або суспільних ресурсів, по-третє, вони зобов'язані лобювати і за-

довольняти вимоги й потреби тих бізнесових кланів і політичних груп, завдяки яким вони прийшли до влади.

Зазначені проблеми викликають нагальну потребу докорінної модернізації системи державного управління, системного вдосконалення його стратегії і тактики задля ефективного впровадження запланованих 62 реформ. Цього вимагає і Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», в якій зазначається, що постала гостра проблема очищення влади на всіх рівнях [2, с. 2–3].

Викладені проблеми потребують глибокого наукового аналізу нинішнього стану системи державного управління в Україні, вироблення й обґрунтування ефективних шляхів і заходів її модернізації задля суспільного прогресу у цілому, адже це зумовлено прикладним характером і практико-орієнтованою спрямованістю науки державного управління [3, с. 8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий науковий внесок у дослідження проблем підвищення ефективності державного управління, вдосконалення його механізмів, науково-теоретичних і прикладних аспектів внесли такі вітчизняні та зарубіжні вчені: В.Д. Бакуменко, К.О. Ващенко, Р.В. Войтович, Д.П. Зеркін, В.М. Князєв, Ю.В. Ковбасюк, О.А. Линдюк, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, Я.Ф. Радиш, Ю.П. Сурмін, П.П. Толочко, Є.М. Хриков та ін.

Завдяки їхнім науковим дослідженням сформовано інституційні засади розвитку державного управління, проаналізовано особливості та причини неефективності державного управління, запропоновано окремі шляхи і засоби вирішення багатьох проблем державного управління.

Однак із плином часу, зміною політичної та економічної ситуації у державі, тривалим воєнним конфліктом на сході України потребують додаткового переосмислення та наукового доопрацювання деякі проблеми державного управління. Так, потребують подальшого опрацювання проблеми підвищення ефективності й оперативності державного управління з урахуванням воєнного протистояння у зоні конфлікту та на територіях, прилеглих до неї, потребують подальшого аналізу шляхи та заходи модернізації усієї системи державного управління, обґрунтування її філософсько-антропологічної переорієнтації тощо.

Метою статті є визначення та аналіз основних шляхів і заходів модернізації системи державного управління з урахуванням воєнного протистояння на окремих українських територіях з метою пришвидшення реалізації запланованих державних реформ.

Виклад основного матеріалу. У попередньому дослідженні нами було зроблено спробу окреслення та аналізу причин неефективності державного управління, виявлення і дослідження особливостей соціального середовища, у якому воно здійснюється [1].

Однак проведене дослідження зумовлює необхідність визначення шляхів комплексної докорінної модернізації усієї системи державного управління, а також конкретних заходів такої модернізації.

Зазначені проблеми вже неодноразово привертати увагу науковців різних галузей науки. Ми, продовжуючи цей напрям досліджень, намагаємось врахувати фактор воєнного протистояння на сході України.

На наш погляд, існують такі шляхи вирішення цієї проблеми.

1. Відокремлення влади всіх рівнів від великого бізнесу з метою максимально можливої нейтралізації впливу олігар-

хічних кланів на здійснення державного управління [4, с. 116].

Вирішення цієї проблеми можливе завдяки реалізації таких заходів:

а) наявність політичної волі вищого керівництва держави і наступальної ініціативи інституцій громадянського суспільства для вирішення зазначеної досить складної і глобальної проблеми українського державотворення;

б) реформація виборчої системи на користь громадянського суспільства, а не для потреб політичних партій, бізнесових груп чи політичних кланів [5, с. 11];

в) подальший розвиток та посилення ролі інститутів громадянського суспільства у політичному житті держави;

г) належна нормативно-правова регламентація організації взаємодії державної влади та громадянського суспільства задля узгодження інтересів між ними та прийняття скоординованих, вигідних для суспільства й окремої людини рішень [6];

д) посилення громадського контролю над управлінськими процесами в державі для мінімізації використання адмінресурсу у приватних інтересах;

е) своєчасна люстрація керівних кадрів державного управління з обов'язковою перевіркою на поліграфі кандидатів на відповідні посади в органах державного управління з метою недопущення небажаних осіб;

ж) запобігання корупції серед чиновників державного управління, насамперед у зоні воєнного конфлікту та на прилеглих територіях, оскільки суспільна небезпека і ризику, породжувані нею, у зазначених місцевостях подвоюються.

Реалізація названих заходів сприятиме зменшенню впливу політиків (насамперед регіонального та місцевого рівнів) на процеси державного управління.

2. Глибокий об'єктивний системний аналіз причинно-наслідкових зв'язків виникнення проблем державного управління з метою зміни його філософії, стратегії і тактики на основі світових стандартів управлінської діяльності [7, с. 121–122].

Для його втілення у життя потрібне виконання таких заходів:

а) залучення провідних зарубіжних та вітчизняних науковців і практиків різних

галузей знань для системного дослідження сучасного стану державного управління в Україні;

б) виявлення та аналіз усіх причин його неефективності, зокрема на території зони бойового зіткнення;

в) окреслення факторів негативного впливу на механізм здійснення державного управління, особливо тих, що породжені проблемами воєнного протистояння на сході України [8, с. 298];

г) запровадження інноваційних технологій для вдосконалення механізмів і процедур прийняття управлінських рішень, їх реалізації, удосконалення документообігу та вирішення інших проблем державного управління [7].

3. Ліквідація розриву між запитами, потребами й інтересами населення та політикою державного управління органів влади.

Реалізація цього шляху вимагає виконання таких заходів:

а) здійснити поступову переорієнтацію свідомості управлінських кадрів відповідно до антропологічної філософської парадигми, у центрі якої стоїть людина з її потребами та інтересами. Така переорієнтація сприятиме суттєвому підвищенню управлінської свідомості та культури працівників управлінської сфери;

б) вживати заходів щодо викорінення як у свідомості, так і у діяльності державних чиновників суб'єктивного інтересу, завдяки якому посада у сфері управлінської діяльності використовується як засіб власного збагачення або лобювання потреб певних політичних чи бізнесових груп. Ця проблема особливо гостро постає у населених пунктах, що перебувають у зоні воєнного протистояння;

в) поступове перетворення державних органів управління з бюрократичних управлінських структур у цивілізовані органи надання управлінських послуг;

г) формування в управлінській свідомості персоналу атмосфери домінування прав і свобод людини, її потреб та інтересів над іншими політичними цінностями у сфері здійснення державного управління;

д) забезпечення прозорості, відкритості та вмотивованості прийняття управлінських рішень з метою запобігання ку-

луарності їх прийняття та використання у такий спосіб адмінресурсу у приватних інтересах [9, с. 278–279].

Оперативна реалізація управлінських рішень, особливо в зоні воєнного конфлікту та на прилеглих територіях, важлива насамперед для негайного захисту життя, здоров'я громадян, матеріальних цінностей, території та безпеки країни у цілому.

4. Нейтралізація відчуження населення окремих східних і південних регіонів нашої держави від українських політичних, економічних, культурних та інших соціальних цінностей з метою поступової адаптації їх до українського політико-культурного простору та консолідації народу України.

Для цього потрібно:

а) підвищити рівень життя населення, його добробут загалом, що буде найкращим аргументом на користь українського державотворення у цілому та державного управління зокрема;

б) популяризувати і роз'яснювати у цих регіонах сучасні ціннісні орієнтації України, нашу мову, звичаї, традиції, правдиве історичне минуле тощо за допомогою телебачення, радіо, інших ЗМІ та завдяки прямим контактам представників громадських організацій, творчих колективів, іншими способами;

в) мінімізувати вплив російської ідеології і пропаганди шляхом демонстрації та оприлюднення найкращих здобутків українського суспільства в усіх сферах його життєдіяльності. З цією ж метою створювати дієві сучасні програми на телебаченні та радіо (наприклад, «Цивільна оборона», «Антизомбі», «Інсайдер» та ін.);

г) запроваджувати постійні контакти делегацій, туристичних груп, дитячих і творчих колективів щодо обміну досвідом роботи, популяризації звичаїв, традицій у всіх сферах життя, зокрема й у сфері державного управління;

д) активізувати практику спільного відпочинку дітей західних і східних регіонів під час канікул, святкування релігійних і державних свят, обмін делегаціями студентів вишів та інші заходи з метою формування єдиної ментальності, відтворення духу єдиної родини українців різних регіонів.

5. Інтенсивне використання вітчизняних і зарубіжних наукових досягнень в управлінській сфері.

Для цього необхідне запровадження таких заходів:

а) науково обґрунтована розробка ефективних механізмів державного управління та процедур прийняття управлінських рішень з метою запобігання використанню їх у політичних цілях;

б) вироблення на науковій основі оптимальних способів досягнення локальних і загальних цілей управлінської діяльності, оцінки різноманітних наслідків і ризиків такої діяльності з метою максимального недопущення негативних результатів;

в) розробка й апробація досконалих механізмів запровадження прогресивних наукових надбань у сферу державного управління [10, с. 4–5];

г) запровадження науково обґрунтованого, високоефективного механізму експертно-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування для оперативного виявлення недоліків державного управління та своєчасного їх усунення [11].

6. Науково і технічно забезпечена досконала кадрова політика та дієва мотивація праці суб'єктів управлінської діяльності з одночасним звуженням примусового впливу на управлінський персонал [12, с. 169].

Для цього необхідно здійснити низку таких заходів:

а) запровадити досконалу, науково обґрунтовану диференційовану систему заробітної плати, яка враховувала б складність виконуваних особою управлінських функцій та якість кінцевих результатів її роботи. Необхідно підвищити заробітну плату та ввести інші додаткові мотивації праці управлінських працівників у зоні бойового конфлікту з урахуванням додаткових ризиків, складнощів їхньої роботи тощо;

б) на законодавчому рівні заборонити негативну практику невмотивованої заміни майже всього керівного персоналу та фахових працівників різних державних органів у зв'язку зі зміною владної команди [7, с. 120];

в) втілювати найкращі, апробовані світовою практикою механізми підбору та

просування управлінських кадрів за принципами професійного досвіду, профільної освіти, компетентності, патріотичності, ділової активності, творчого підходу до роботи та інших позитивних професійних якостей, водночас викоринюючи практику підбору кадрів на засадах партійної належності, особистої відданості, «кумівства», земляцтва тощо. Як слушно відзначає В.М. Князев, сьогодні потрібні в державному управлінні талановиті, творчі особистості, професійно та патріотично налаштовані кадри, здатні запропонувати нестандартні рішення для ефективного управління розвитком українського суспільства з урахуванням національних інтересів та глобалізаційних викликів [13, с. 3];

г) запровадити систему стимулів для підвищення ефективності, коефіцієнта віддачі, кар'єрного зростання тощо. Для цього здійснювати щорічне підбиття підсумків якості роботи управлінських кадрів (атестації) із загальною оцінкою її за п'ятьма критеріями: «незадовільно», «нижче норми», «норма», «вище норми», «набагато вище норми», що широко практикується за кордоном у структурах державного управління. Працівники, що отримали оцінку «вище норми» та «набагато вище норми», претендують на підвищення заробітної плати, одержання премій і заносяться у резерв щодо призначення на вищу посаду [14];

д) боротися з елітарним правовим нігілізмом та іншими формами деформації управлінської правової свідомості з метою її підвищення та зростання правової культури управлінських кадрів у цілому [15, с. 10–16];

е) посилити дієвими санкціями політичну та юридичну відповідальність персоналу державного управління, особливо тих осіб, які працюють у зоні воєнного протистояння та на прилеглих до неї територіях із підвищеними ризиками роботи, запровадивши додаткові підстави відставки, відзиву депутатів, інституту імпичменту до окремих категорій керівників органів управління введенням інституту втрати довіри тощо [16, с. 176, 189].

Висновки і пропозиції. Розглянуті у цьому дослідженні шляхи модернізації державного управління та заходи їх реалі-

зації в Україні не є вичерпними і не претендують на абсолютність. Проте беззаперечним є те, що повна і всебічна їх реалізація потребує наступальності модернізаційної політики, політичної волі керівництва держави, тривалого часу, комплексних, системних, затратних зусиль науковців і професійних практиків різнопрофільних знань і сфер діяльності та всього народу України.

Список використаної літератури:

1. Hanba O.B. Some problems of the public administration in terms of military confrontation in Eastern Ukraine / O.B. Hanba // Eurasian Academic Research Journal. – Yerevan, 2017. – № 2 (08). – P. 85–90.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р.
3. Хриков Є. Стан та напрями подальшого розвитку наукової галузі «Державне управління» / Є. Хриков // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – Вип. 4 (16). – С. 5–12.
4. Толочко П.П. Україна – государство или страна? / П.П. Толочко. – К. : Довіра, 2008. – 208 с.
5. Радиш Я.Ф. Державне управління в Україні: стан, проблеми та тенденції розвитку (за матеріалами експертної доповіді Національного інституту стратегічних досліджень) / Я.Ф. Радиш // Буковинський вісник Державної служби та місцевого самоврядування. – 2009. – № 1. – С. 11–12.
6. Бутирська Т.О. Оптимізація взаємодії державної влади і громадянського суспільства (управлінський аспект) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02. «Механізми державного управління» / Т.О. Бутирська ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Одеса, 2004. – 20 с.
7. Линдюк О.А. Проблеми модернізації державної служби України в умовах глобалізації / О.А. Линдюк // Держава та регіони. Серія «Державне управління». – 2016. – № 2 (54). – С. 118–123.
8. Войтович Р.В. Глобалізація та її вплив на систему державного управління: аналіз, проблеми, перспективи : [монографія] / Р.В. Войтович // Чернівці : Технодрук, 2011. – 368 с.
9. Хазратова Н.В. Проблема неефективності державного управління в сучасній Україні: психологічні аспекти / Н.В. Хазратова // Психологічні науки: проблеми і здобутки. – 2011. – Вип. 2. – С. 270–273.
10. Ковбасюк Ю.В. Становлення та розвиток галузі науки «Державне управління» / Ю.В. Ковбасюк // Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження : матер. наук.-практ. конф. за міжнародною участю (м. Київ, 28 трав. 2010 р.) : у 2 т. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, С.В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2010. – Т. 1. – С. 3–9.
11. Пархоменко-Куцевіл О.І. Основні проблеми розвитку галузі науки «Державне управління»: теоретичні аспекти / О.І. Пархоменко-Куцевіл // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_29.
12. Малиновський В.Я. Функція мотивації управлінської праці / В.Я. Малиновський // Вісник УАДУ / редкол. : В.І. Луговий (голов. ред.) [та ін.]. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – № 3. – С. 165–170.
13. Філософські проблеми державного управління : [навч.-метод. матер.] / авт. кол. : В.М. Князєв, Ю.В. Бакаєв, Т.Е. Василевська та ін. ; за заг. ред. В.М. Князєва. – К. : НАДУ, 2012. – 52 с.
14. Яковенко В.Д. Прогнозування стану рівня організаційних знань за допомогою марківської моделі / В.Д. Яковенко // Науковий вісник Херсонської державної морської академії. – 2013. – № 1. – С. 309–314.
15. Ганьба Б.П. Причини існування та засоби подолання елітарного правового нігілізму в умовах сучасних суспільств перехідного типу / Б.П. Ганьба // Юридична Україна. – 2011. – № 5. – С. 10–15.
16. Ганьба О.Б. Правова поведінка суб'єктів охорони державного кордону України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.Б. Ганьба. – К., 2014. – 243 с.

Ганьба О. Б. Пути и меры модернизации государственного управления в аспекте современных реформ и военного противостояния на востоке Украины

В работе определяются и анализируются пути комплексной модернизации системы государственного управления в Украине. Намечаются конкретные меры по их эффективной реализации. Особенностью исследования является учет факторов военного противостояния на востоке Украины и реформации современной украинской государственности.

Ключевые слова: государственное управление, пути модернизации, меры реализации, военное противостояние, реформация государственности.

Hanba O. Ways and measures of modernization the public administration in the context of modern reforms and military confrontation in the East of Ukraine

The work identifies and analyses the path of comprehensive modernization of the public administration system in Ukraine. Outlines specific measures for their effective implementation. A feature of the study is the factors of military confrontation in the East of Ukraine and reformation of the contemporary Ukrainian statehood.

Key words: public administration, ways of modernization, implementation measures, military confrontation, reformation of the statehood.