

СТАНОВЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Болотіна Є. В., Бирюків К. В.

У статті розглянуто проблеми становлення публічного адміністрування в Україні та необхідність його орієнтації на європейські стандарти. Головне питання, яке дискутується: чи може Україна швидко та ефективно перейти до нової моделі публічного адміністрування. Чи є можливість трансформувати в Україні повністю систему управління, яка була закладена ще радянською владою. А також, чи можливо змінити систему у всій країні, і які будуть наслідки після переходу на Європейські Стандарти, чи можливо змінити свідомість населення та переконати громаду в необхідності даних процесів. Радянська модель влади не може вже існувати при даних умовах, які склалися в країні.

В статье рассмотрены проблемы становления публичного администрирования в Украине и необходимость его ориентирования на европейские стандарты. Главный вопрос, который обсуждается: может ли Украина быстро и эффективно перейти к новой модели публичного администрирования. Есть ли возможность трансформировать в Украине полностью систему управления, которая была заложена еще советской властью. А также, возможно ли изменить систему по всей стране, каковы будут последствия после перехода на Европейские Стандарты, возможно ли изменить сознание населения и убедить общество в необходимости данных процессов. Советская модель власти не может уже существовать при данных условиях, сложившихся в стране.

Problems of the formation of public management in Ukraine and necessity of its orientation to the European standards are considered in the article. The main issue which is discussed: whether Ukraine can quickly and effectively move to the new model of public administration. Whether there is an opportunity to completely replace a control system which was created by the Soviet authorities, and what consequences of transition to the European standards will be. Whether it is possible to change consciousness of the population and convince the community of the necessity of these processes. The Soviet model of power can no longer exist under the conditions which have developed in our country.

Болотіна Є. В.

канд. філос. наук, доц. каф. М ДДМА

Бирюків К. В.

twinpiks@inbox.ru

студент ДДМА

ДДМА – Донбаська державна машинобудівна академія, м. Краматорськ.

УДК 35.071

Болотіна С. В., Бирюків К. В.

СТАНОВЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Сучасні держави в умовах глобалізації зіткнулися з низкою проблем формування державної моделі примирення історичних завоювань демократії і правової держави з новими підходами до модернізації публічного адміністрування.

Сучасні європейські підходи до публічного адміністрування зв'язані з необхідністю зростання ролі держави як регулятора, ключовим інструментом якого стає «формування правил».

Публічне управління в Україні проходить етап свого становлення. Публічне управління (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.

Як відмічали Б.Г. Питерс і В. Райт, «за останні два десятиліття жодна з галузей політичної науки не зазнала трансформацій, порівняних з тими, які сталися у сфері соціального управління. Майже усі основні істини, якими керувалися як практики соціального управління, так і теоретики, тепер ставляться під сумнів і нерідко поступаються місцем новим представленням. Поки неясно, чи досягнута згода відносно деяких нових доктрин, проте вже цілком очевидно, що старі концепції, як і колишня практика, у наш час викликають велику недовіру» [1].

Мета статті – аналіз умов формування нової європейської моделі публічного адміністрування в Україні, з обліком національної специфіки держави і суспільства.

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, відмінне від завдання бізнесового управлінця. 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 [2, 3].

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.

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, які сміливо й послідовно використовують наукові надбання у сфері публічного управління (public management), нового публічного управління (new public management), державного управління (public administration), демократичного врядування (democracy governance) тощо.

Таки держави, як Естонія, Латвія, Литва, Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Румунія, Болгарія та Словенія 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, поліцейні 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 РФ. 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 [3, 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 вищеназвані 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.

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, 5].

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 щодо реформи; проблема проекту реформ; мінливі й часто суперечливі сигнали зовнішніх організацій [5, 6].

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 як найширше 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.

За рівнем публічності влада в Україні напівприхована, з високим ступенем криптократії. Оскільки 50-60 відсотків економіки України перебуває в тіньовому секторі, то, очевидно, таке співвідношення існує і у владних сферах. Тіньова економіка, яка певною мірою є мафіозною, виникла не тільки в силу закономірностей складних суспільних трансформацій перехідного періоду, але здебільшого є породженням союзу між центральними, регіональними і транснаціональними владними структурами, тіньовим бізнесом і кримінальними елементами. Такий симбіоз можливий на взаємовигідних тіньових розрахунках. Скажімо, регіональна владна група патрує певні «свої» комерційні структури шляхом надання їм вигідних умов (податкових, кредитних, підтримки їх монопольного становища на ринку), а вони у свою чергу підтримують тіньовими доходами владу.

Для прикриття злочинних дій і розправи з конкурентами використовуються кримінальні елементи. Те ж саме існує і на рівні центральної влади, а також у сфері міжнародних відносин.

Якщо аналізувати владу на рівні інституціоналізованих суб'єктів, то треба сказати, що їх недоліком є величезний обсяг повноважень державних органів у соціально-економічній сфері, невизначеність правових меж політичної і адміністративної, державної і самоврядної компетенції, застарілі механізми контролю і координації, а також трудової мотивації управлінського апарату. Внаслідок цього проходить жорсткий процес боротьби за владу між інституціоналізованими суб'єктами на всіх рівнях політичної системи, оскільки влада в даний час дає можливість розподілити власність, матеріальні й фінансові ресурси.

Отже, нечіткість правових меж компетенцій між органами державної влади і місцевого самоврядування, застарілі механізми трудової мотивації державної бюрократії, великі можливості владних структур у розподілі власності, матеріальних і фінансових ресурсів сприяють політичній нестабільності, відчуженості влади від суспільства. Державна влада в Україні є занадто централізованою, оскільки питання правового розмежування компетенції між органами державними, органами самоврядування, бюджетної і податкової систем ще не вирішено остаточно.

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 взаємозв'язку між невдачею в реформі державного управління, як складної частини 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. [2, 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 загальнолюдських 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.

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 «твініг»; [англ. – twinnig]), а в гіршому – абсолютну байдужість до будь-якого розвитку національної системи державного (публічного) управління, не кажучи вже про її вдосконалення за європейськими стандартами.

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 [6, 7];

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

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 програми розвитку ЄС.

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, загальноєвропейські демократія, ринкова економіка, соціально-правова держава. Європейський вибір України викристалізується 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.

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.

Митна служба України визначила для себе 60 основних напрямків та 22 завдання, які повинні бути виконані найближчим часом. Серед них розвиток застосування принципу «єдиного вікна», створення в пункті пропуску єдиного контрольного органу, створення уніфікованих правил визначення митної вартості та декриміналізації.

Крім того, Колегією митної служби було розглянуто проект нового Митного кодексу, прийняття якого має наблизити Україну до міжнародних стандартів, створити умови для спрощення і прискорення митних процедур, сприятиме збільшенню товарообігу з іншими країнами.

На сьогоднішній день Державною митною службою вже реалізовано низка заходів, зокрема, були встановлені чіткі часові рамки митного контролю та оформлення. Це суттєво зменшило кількість митних оглядів. Головним принципом спрощення митних процедур є зведення «людського» чинника до мінімуму [7].

В Україні створений антикорупційний комітет. Зокрема документом визначається, що Комітет буде розглядати всі прошарки влади, що дасть можливість виявляти корупціонерів та керівників, що зловживають владою, в свою чергу, це дасть можливість затримувати та карати злочинні елементи на всіх рівнях. Заснування антикорупційного комітету є найбільшим кроком України до Євроінтеграції. Корупція є одною із найбільших проблем нашої держави.

Антикорупційний комітет заснований на основі Європейських стандартів. Тільки за минулий рік антикорупційний комітет передав більше 230 справ до суду. В своїй основі це справи про хабарників у різноманітних державних установах, також розкрив більше 180 корупційних систем в органах влади, а саме в минулій міліції та справах митниці.

Даний комітет вже почав виявляти хабарників, будемо чекати на результати їх роботи. Зменшення рівня корупції – це одне із основних положень, прописаних в документах про Євроінтеграцію України [8].

ВИСНОВКИ

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 глибина причини 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.

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 доробках європейського управління. З числа доробків прийнятними мають бути передусім принципи європейського управління, а вже потім, за необхідності, – узагальнені чи конкретні моделі управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Public Management: Institutional Renewal for the Twenty-First Century. Volume Editors: Lawrence R. Jones and Fred Thompsom // JAI PRESS INC. Stamford, Connecticut. - Vol. 10. - 1999. – 269 p.*
2. Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні // *Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / Відп. редактор І.А. Грицяк. – К.: К.І.С., 2009. – 240 с.*
3. Мотиль О. Підсумки імперій: занепад, розпад і відродження: монографія / Мотиль О. – К.: Критика, 2009. – 200 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. Peters B. Guy. *Hand book of Public Administration / B. Guy, Jon Pierre. – London, 2005. – 640 p.*
6. *Європейський Союз: консолідовані договори / Наук. ред. В. Мурав'йов. – К.: Port-Royal, 1999. – 206 с.*
7. *Основні зміни до Держмитниці України / Під ред. М.А. Баймуратов, А.А.Делинський. – Одеса.: Юридична література, 2015. – 184 с.*
8. *Акти Європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоуправління / Заг. ред. А.П. Яценюк. – К.: Парламентське видавництво, 2014. – 608 с.*

Стаття надійшла до редакції 12.05.2016 г.