

С. Власенко

ОПТИМІЗАЦІЙНІ НАПРЯМКИ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Здійснено аналіз оптимізаційних напрямків демократизації державного управління України, на підставі цього проведено їх систематизацію, яка враховує: забезпечення структурно-функціональних перетворень у системі діяльності органів державної влади; формування власної демократичної ідентичності; розвинене громадянське суспільство; подальшу демократизацію суспільного життя і зміцнення засад конституційного ладу; забезпечення стратегічної стабільності розвитку всіх сфер суспільного життя; розвиток демократичних традицій; запровадження “нового державного менеджменту” як універсальної методології оптимізації адміністративної практики та реалізації публічного управління. Розроблено алгоритм реалізації децентралізованого управління.

Ключові слова: оптимізаційні напрямки, інституціоналізація демократії, стратегічна стабільність, інституціоналізація, державне управління, демократична модернізація, реформаційна модернізація, демократичні інститути, збалансованість державного управління.

Доцільність інституціоналізації демократії як засобу розвитку національної системи державного управління порушує питання про доцільність детального аналізу оптимізаційних напрямків демократизації державного управління України. Розроблення пріоритетних напрямків демократизації державного управління має бути спрямованим на те, “аби побудувати державу, яка виключно слугує інтересам суспільства”, а для цього мають бути створені належні умови для максимальної участі громадян в управлінні державою. На сьогодні як ніколи актуальною є фраза П. Новгородцева “громадяни повинні не лише вибирати владу, але й володіти механізмами постійного впливу на неї” [1]. А, відтак, це свідчить про формування та збереження новітніх демократичних традицій, які спонукають громадян самостійно їх розвивати, адже демократія може запрацювати лише там, де національні системи державного управління максимально готові до її запровадження. Важлива проблема, яка є актуальною для України на сучасному етапі, це своєрідне відставання системи державного управління від інтересів та потреб громадянського суспільства, яке повинно приймати в ній активну участь, яке і є більш зрілим, самодостатнім та відповідальним. Це порушує питання про оновлення механізмів демократизації системи державного управління, яка має функціонувати винятково відповідно до запитів громадянського суспільства.

Важливою умовою стабільного переходу держави до демократії є запровадження інституційних принципів демократичного управління, що своєю чергою забезпечує формування інститутів, які б гарантували відповідальність органів державної влади перед громадськістю. Зважаючи на такі інститути, система демократичного управління здобуде потенційну можливість враховувати позицію громадськості у контексті реалізації державної політики.

Демократизація державного управління стає можливою завдяки демократичним механізмам організації діяльності органів державної влади. На думку Ж. Тайсмена “без використання у діяльності органів державної влади демократичних форм та технологій ведення управлінських дій не можливо досягнути її належної раціональності та ефективності” [2]. Зважаючи на це, оптимізаційним механізмом демократизації державного управління України має стати механізм забезпечення функціонально-структурних перетворень у системі діяльності органів державної влади. Цей механізм має бути спрямованим передусім на те, щоб довести, що “управлінський вплив можливий лише тоді коли, коли він входить у прямий контакт з керованим об’єктом за його згодою”.

Метою статті є здійснити аналіз оптимізаційних напрямків демократизації державного управління України, розробити алгоритм реалізації децентралізованого управління, який враховує перелік державних повноважень суб’єктів децентралізованого публічного управління та його нормативне закріплення.

Для того, щоб система державного управління України набула не лише формальних, але й реальних ознак демократизованої, вона має бути позбавлена громіздких бюрократичних структур, паралелізму та дублювання функціональних повноважень. Важлива роль при цьому має належати структурній реформі державної служби, яка для того, щоб сприяти демократизації державного управління, має бути піддана докорінній реформаційній модернізації. З цієї метою у системі державного управління України має бути:

- дієвим принцип заміщення вищих керівних посад в апараті державного управління за конкурсом;
- встановлений порядок та чітко визначений термін перебування на одній посаді, а також впорядкована динаміка просування по кар’єрі;
- організована постійна, відкрита та об’єктивна система атестації державно-управлінського апарату;
- запроваджено механізми підзвітності та підконтрольності посадових осіб всіх категорій посад;
- запроваджено ефективну систему стимулювання результативного виконання державними службовцями своїх функціональних обов’язків.

З огляду на це, оптимізаційні напрямки демократизації державного управління України мають слугувати “проникненню демократизму у всі без виключення сфери суспільного життя, і навіть ті, які певною мірою ще залишаються “закритими” [3]. У такому разі під демократизацією державного управління необхідно розуміти певну ціннісно-смыслову конструкцію, певний символ ефективності та раціональності в організації діяльності органів державної влади. Вона є “відтворюваним та розширюючим джерелом та фактором раціональності та ефективності державного управління” [4]. Відповідно до цього, вся система державного управління має бути вибудована саме під цей ціннісно-смысловий та технологічно-раціональний імператив.

Одним із оптимізаційних напрямків демократизації державного управління має стати подолання бюрократизації. З цієї метою мають бути запроваджені дієві обмеження для діяльності апарату органів державної влади, якщо вона не синхронізується із інтересами та потребами суспільства. На низовому рівні організації державного управління службовці повинні бути позбавлені крайньої можливості для здійснення свого функціонального та морального свавілля. Технократичність організації державного управління, яка передусім має бути спрямована на досягнення її результативності, не

повинна граничити із формалістикою та дотриманням ідеології інструкцій. На думку Я. Кооімана, “бюрократизація як соціальний інститут створюється і підтримується певною системою взаємозв’язків в організаційних структурах, досить часто не залежно від настоїв та потреб громадськості включеної у цей процес” [5]. Більше того бюрократизація досить часто приводить до збільшення чисельності структури апарату, завдяки чому “в ній утворюються опосередковані ланки, які виконують управлінські функції та функціонують в умовах субординації та координації”. Це свідчить про те, що високий рівень бюрократизації в організації системи державного управління України блокує її демократизацію.

Водночас необхідно пам’ятати, що бюрократія може одночасно бути стратегічною складовою забезпечення демократизації державного управління, адже без ієрархії не може функціонувати жодна організаційна структура. Це порушує питання про те, що бюрократія стає можливою лише за умови упорядкування, організованості, регулювання, структурування, контролю та відповідальності за всіма ієрархічними елементами системи. З цією метою Кабінетом Міністрів України мають бути розроблені “Типові положення про дебюрократизацію системи органів державної влади”, які б були спрямовані на забезпечення:

- раціоналізації побудови державного апарату, що дозволило б ліквідувати дублюючі та паралельні структури у його системі;
- правового регулювання процесів та відносин між суб’єктами апарату органів державної влади та громадянським суспільством безпосередньо;
- контролю за дотриманням відповідних процедур демократизації системи державного управління;
- підвищення професійної підготовки державних службовців.

Пріоритетним оптимізаційним напрямком має слугувати формування власної демократичної ідентичності, яка дозволяє громадянам на всіх рівнях владної вертикалі приймати активну участь щодо реалізації власних інтересів та потреб, враховуючи при цьому історичний досвід та практику демократизації державного управління. З огляду на це, потребує нормативно-правового оформлення інституціоналізація взаємодії органів державної влади із громадськістю у формі регламентації механізмів інформування, консультування, партнерства, делегування та контролю. Широка апробація кожного із цих механізмів слугуватиме демократизації системи державного управління України.

Одним із оптимізаційних напрямків у демократизації державного управління України також має бути розвинене громадянське суспільство, яке традиційно володіє потенціалом такого розвитку лише за умови демократичної форми правління. У цьому контексті виникає питання щодо посилення його активності як важливого інституту, здатного демократизувати різні сфери суспільного життя. О. Ноєн наголошує на необхідності “формування активного громадянського суспільства через сферу практик та постійного персонального спілкування в локальних демократичних процесах” [6]. Таке персональне спілкування забезпечить цілісність співпраці всіх груп громадськості (громадського сектору, бізнесу, політиків, суб’єктів органів державної влади), що безумовно сприятиме демократизації державного управління.

Однак в цьому контексті виникає проблема щодо ролі громадських організацій в даному процесі. На думку Р. Родеса, “громадські організації – з одного боку, є активними учасниками демократизаційних процесів, що тим самим уможлиблює самореалізацію громадян, з іншого боку – їх активність потребує додаткових легітимізаційних чинників,

адже вони не обираються територіальною громадою безпосередньо” [7]. Таким чином, особливу увагу необхідно акцентувати на розвитку в Україні організаційних форм демократії, серед яких місцеві ініціативи, референдуми, органи самоорганізації населення.

Синтезуючи основні проблеми демократизації державного управління України, М. Дмитренко наголошує на необхідності реалізації таких оптимізаційних напрямків, як: а) подальша демократизація суспільного життя і зміцнення засад конституційного ладу; б) створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів людей і територіальної громади загалом; в) сприяння розвитку місцевої демократії та підвищенню політичної активності населення; г) ефективне управління функціонуванням і розвитком систем життєзабезпечення адміністративно-територіальних одиниць [8].

На нашу думку, одним із оптимізаційних напрямків демократизації державного управління України має стати забезпечення стратегічної стабільності розвитку всіх сфер суспільного життя. В умовах високого рівня соціально-політичної напруги, в якій перебуває українське суспільство, необхідно виробити ефективний інституційний інструментарій, який би забезпечив збалансований розвиток держави. Такий інституційний інструментарій має стати однією із форм втілення народовладдя, що таким чином обмежуватиме політичну та державно-управлінську еліту у її прагненні узурпувати владу та маніпулювати громадськістю. В умовах демократії підвищується рівень соціальної та політичної стабільності завдяки онлайн-взаємодії між органами державної влади та громадянським суспільством. Завдяки цьому система державного управління здобуває додатковий потенціал для стабільності свого функціонування.

Важливу роль у контексті розроблення оптимізаційних напрямків демократизації державного управління України має відігравати розвиток демократичних традицій. Це, дозволить не лише суспільству демократично регламентувати діяльність органів державної влади, але й забезпечить останнім повагу до закону та прав і свобод громадян, сформує у них певний інстинкт утримання від узурпування влади.

Розвиток інформаційно-комунікативних технологій закладає нові принципи та дозволяє реалізувати новітні механізми демократизації державного управління. Одним із оптимізаційних напрямків при цьому має стати запровадження в Україні “комп’ютерної демократії” (електронної чи телематичної). Вона має відривати перед громадянами “нову можливість, не виходячи із дому, кнопочового або телефонного голосування” з найбільш актуальних соціально-економічних та політичних питань, враховуючи також і вибори до представницьких органів всіх рівнів. Запровадження моделі “комп’ютерної демократії” має бути чітко законодавчо регламентованим, заради того, аби вона не становила певних викликів для ефективності функціонування системи державного управління та розвитку громадянського суспільства. Відтак, завдяки “комп’ютерній демократії” може виникнути ризик для анонімності голосування, оскільки вона накопичує дані про електоральні переваги громадян, тоді коли урна для голосування є абсолютним методом анонімного реєстрування їх переваг.

Одним із оптимізаційних механізмів демократизації державного управління України має стати запровадження “нового державного менеджменту” як універсальної методології оптимізації адміністративної практики та реалізації публічного управління. Запровадження “нового державного менеджменту” у такому варіанті сприятиме вирішенню актуальних проблем суспільного розвитку, підвищенню ефективності надання державно-управлінських послуг, активізації апарату органів державної влади щодо реагування на відповідні кризові ситуації. На думку Ч. Нейла та Д. Ламкула, “концепція

“нового державного менеджменту” має сприяти подоланню відповідних деформацій в управлінській діяльності, утвердженню істинних суспільних цінностей, політичної відповідальності державного управління, демократії, суспільній довірі до інститутів управління, громадській співпраці, публічності та відкритості державної служби” [9].

У такому варіанті “новий державний менеджмент” дозволяє сформулювати нові оптимізаційні принципи та напрямки демократизації державного управління, які дозволять об’єднати державу з громадським сектором та іншими агентами, які мають брати активну участь у процесах прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. Зважаючи на це, на сьогодні в Україні вкрай необхідною є нова інституційна модель, яка б описувала процес взаємодії нових агентів процесів розроблення та прийняття державно-управлінських рішень.

На нашу думку, “новий державний менеджмент” як оптимізаційний напрямок демократизації державного управління України має слугувати функцією суспільної координації, яку спільно виконують професійні державні управлінці та інститути громадянського суспільства, які паритетно приймають участь у забезпеченні функціонування держави. Завдяки цьому “новий державний менеджмент” має забезпечити публічність та відкритість інститутів державного управління для громадянського суспільства, аби вони спільно розробляли та реалізовували відповідні державно-управлінські рішення. На підставі цього вдасться розробити прагматичні критерії оцінки результативності діяльності органів державної влади, що загалом сприятиме демократизації системи державного управління України. Важлива роль при цьому має належати так званому “Громадсько-державному кодексу”, який би визначав параметри демократичної взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства. Це дозволить останнім оволодіти новими формами та механізмами для проведення громадської експертизи державно-управлінських рішень, започаткувати нові інституційні структури для доведення до органів державної влади своїх потреб та інтересів та контролю за ними.

Одним із оптимізаційних напрямків демократизації державного управління України є формування ефективної (оптимальної) моделі державно-публічного управління, яка б забезпечувала баланс між центральними органами влади, і “забезпечувала координацію та управління всіма процесами у суспільстві і можливостями автономних одиниць різного виду та рівнів вирішувати свої власні проблеми” [10]. Ця модель передусім має забезпечити децентралізацію системи діяльності органів державної влади, оскільки саме вона є визначальним критерієм її демократизації. На думку французького вченого Ж. Веделя, “децентралізація, яка передбачає передачу влади в руки найбільш зацікавлених осіб в управлінні справами має більше переваг демократичного характеру, тим більше, що демократизм в місцевих масштабах більш реальний, ніж в загальнонаціональному” [11].

Під децентралізацією в даному контексті доцільно розуміти розподіл, розмежування, відокремлення, координацію, що, відповідно, має сприяти підвищенню якості структурно-якісних характеристик державно-публічного управління України. З цією метою на нормативно-правовому рівні мають бути створені інститути та механізми контролю, звітності, взаємодії, координації, законності, які б слугували розширенню демократичного простору системи державного управління України. Має також бути розробленим алгоритм реалізації децентралізованого управління який би враховував: розроблення переліку державних повноважень суб’єктів децентралізованого публічного

управління та його нормативне закріплення; визначення об'єму реалізації матеріальних та фінансових засобів та механізмів контролю та звітності про їх використання; інституційне закріплення передачі державних повноважень відповідно до діючих законів та вироблення ефективних критеріїв здійснення делегування; інформаційний супровід процесів реалізації децентралізованого управління, що б слугувало підвищенню якості та ефективності механізму передачі владних повноважень.

У такому варіанті децентралізація повинна забезпечити “передачу певного обсягу владних повноважень компетентним суб'єктам управлінського впливу іншим структурним одиницям, наділеним необхідними правами, обов'язками та ресурсами” [12]. Кінцевою метою запровадження такої моделі має стати перерозподіл державно-управлінських функцій, що розширить можливість для прийняття найбільш оптимальних державно-управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях. Рівень децентралізації є свідченням рівня демократизації системи державного управління. Підтвердженням цього є думка У. Кровта, який відзначає, що “передача повноважень зверху на низ та створення відносно самостійних організацій, які самостійно забезпечуються необхідною інформацією для реалізації повноважень переданих їм вищим керівним органом... децентралізація спрямована на пошук, створення та використання резервних, потенційних ресурсів” [13]. Запровадження такої моделі повністю сприятиме демократизації системи державного управління України.

Демократизація державного управління є довготривалим, комплексним процесом, спрямованим на розвиток всіх форм та механізмів демократії, які реалізуються у різних сферах суспільного життя держави. Відповідно до цього, демократизація є інструментом раціонального вирішення суспільних, соціально-економічних та політичних проблем.

Висновки

Таким чином, здійснений нами аналіз оптимізаційних напрямків демократизації державного управління України дозволив розробити оптимальну модель демократизації державно-публічного управління, яка б забезпечувала баланс між центральними органами влади шляхом координації та управління всіма процесами у суспільстві і можливостями автономних одиниць різного виду та рівнів вирішувати свої власні проблеми. На основі цього розроблено алгоритм реалізації децентралізованого управління, який би враховував: перелік державних повноважень суб'єктів децентралізованого публічного управління та його нормативне закріплення; визначення об'єму реалізації матеріальних та фінансових засобів та механізмів контролю та звітності про їх використання; інституційне закріплення передачі державних повноважень відповідно до діючих законів та вироблення ефективних критеріїв здійснення делегування.

Список використаної літератури

1. Новгородцев П. И. Демократия на распутье [Электронный ресурс] / П. И. Новгородцев. — Режим доступа : http://www.odinblago.ru/demokratia_na_rasputie.
2. Teisman G. Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? / Teisman G., Klijn E. H. // Public Administration Review [Text]. — 2012. — Vol. 62. — № 2. — P. 59—74.
3. Public Sector Modernization: a New Agenda. Executive Summary 2002. 26th Session of the Public Management Committee of OECD [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.oecd.org>.

4. Pierre J. Governance, Politics, and the State [Text] / J. Pierre, G. Peters. — N.-Y., 2010. — 589 p.
5. Кооиман Я. Общественно-политическое правление (Social-political governance) / Я. Кооиман // Государственное управление [Текст]: слов.-справ. — СПб.: [б. и.], 2011. — 711 с.
6. Nohien O. Worterbuch Staat and Politik [Text] / O. Nohien. — Bonn: [s. n.], 2011. — S. 302.
7. Rhodes R. A. W. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability [Text] / R. A. W. Rhodes. — Buechingham: [s. n.], 1999. — 588 p.
8. Дмитренко М. Політична система України: розвиток в умовах глобалізації та інформаційної революції [Текст] / М. А. Дмитренко; НПУ ім. М. П. Драгоманова, Ін.-т оперативної діяльності та державної безпеки. — К.: Знання України, 2008. — 544 с.
9. Knill Ch. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance / Ch. Knill, D. Lehmkuhl // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions [Text]. — 2012. — Vol. 15. — № 1. — P. 56—79.
10. Ісакова Г. Політичні процеси на пострадянському просторі: тенденції, протиріччя, перспективи / Г. Ісакова // Політичний менеджмент [Текст]. — 2007. — № 3 (24). — С. 128—135.
11. Ведель Ж. Административное право Франции [Текст] / Ж. Ведель. — М.: [б. и.], 2013. — 487 с.
12. Мацієвський Ю. Між авторитаризмом і демократією: політичний режим після 8. “помаранчевої революції” / Ю. Мацієвський // Політичний менеджмент [Текст]. — 2006. — № 5 (20). — С. 32—47.
13. Crowther W. Parliamentary Elites as a Democratic Thermometer: Estonia, Lithuania and Moldova Compared / W. Crowther, I. Matonyte // Communist and Post-Communist Studies [Text]. — 2012. — Vol. 40. — P. 281—299.

Стаття надійшла до редакції 22.09.2016

Схвалена до друку редколегією 06.10.2016

S. Vlasenko

OPTIMIZATION TRENDS FOR DEMOCRATIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

The article provides an analysis of optimization trends for democratization of public administration in Ukraine and their systematization which considers structural and functional transformations in the system of central government authorities; the formation of own democratic identity; the development of civic society; further democratization of social life and strengthening the constitutional system; ensuring strategic stability in all spheres of social development; the development of democratic traditions; the introduction of “new public management” as a universal methodology for optimization of administrative practices and implementation of public administration. An algorithm for implementation of decentralized management is designed.

Key words: optimization trends, institutionalization of democracy, strategic stability, institutionalization, public administration, democratic modernization, reformative modernization, democratic institutions, balance in public administration.