

Л. М. Титаренко

кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті звертається увага на зумовленість функціонування державної влади в напрямі взаємодії різних її гілок: модернізації в умовах удосконалення публічного управління як базової основи системи державного управління. Розглядаються питання, пов'язані з проблематикою оптимізації публічної влади, удосконаленням сфери регіонального розвитку в контексті соціально-економічної та політичної модернізації сучасної України.

Ключові слова: функціонування державної влади, модернізація публічного управління та суспільного розвитку, державна політика, вітчизняний соціально-політичний та економічний розвиток, взаємодія гілок влади, ефективність функціонування державної влади в країні, розбудова України.

Постановка проблеми. Розвиток ефективних інститутів влади в Україні неможливий без відчутних змін у політико-адміністративній системі. Нині такі явища, як внутрішньо-вітчизняні та глобальні ризики, які загрожують як Україні, так і світу, сформувавши нові виклики у сфері публічної політики.

Головною передумовою розбудови України як незалежної, правової, демократичної, соціально-орієнтованої держави є зміцнення незалежності країни, її інтеграції у світове співтовариство, підвищення життєвого рівня громадян та соціально-політичної стабільності й економічного розвитку.

Нині постає важливим вирішення багатьох проблем, пов'язаних із взаємодією різних гілок влади: забезпечення гідних умов життя населення незалежно від місця проживання, а також зниження наявної міжрегіональної диференціації. З ефективністю регіонального розвитку країни та створенням механізмів публічної діяльності, які концентруються у сфері державних інституцій, постає необхідність удосконалення державної влади в системі публічного управління загалом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Відомі напрацюваннями стосовно теорії публічного управління в сучасній Україні вчені розпочали наукові дослідження порівняно не давно. Вагомий внесок у дослідження окресленої проблематики зробили В. Авер'янов [1], В. Бакуменко [2], А. Михненко, О. Оболенський,

М. Стадник, Ю. Сурмін та інші. Питаннями створення ефективної системи управління регіонами, дієвої сфери публічного управління та здійснення державної політики країни загалом відомі такі провідні науковці, як: Е. Алаєв, О. Амоша, Г. Балабанов, О. Берданова, В. Вакуленко, Н. Гринчук, В. Дерезь, Ю. Ковбасюк, А. Колодій, А. Мазур, Ю. Наврузов, В. Нудельман, В. Трошинський, Г. Столбов, В. Ходачек, А. Школик, О. Якубовський тощо [1; 2; 5; 6; 10; 17].

Віддаючи належне їх науковому доробку, варто зауважити, що дослідження за цією тематикою не втрачають своєї актуальності як в Україні, так і у світі.

Мета статті. Головною метою роботи є висвітлення проблематики функціонування державної влади в контексті динаміки державно-публічного управління: пошук нових шляхів вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень у напрямі удосконалення ефективності функціонування державної влади в Україні. Основною метою аналізу публічної політики є не політична влада як така, а її використання з метою розв'язання наявних суспільних проблем.

Виклад основного матеріалу. У своєму розвитку Україна пройшла певний етап становлення та функціонування державної влади, формування незалежної держави, демократичних інститутів та європейського вибору. Водночас на тлі динаміки вітчизняних перетворень варто визнати, що побудована в Україні полі-

тична та економічна система є малоефективною, якщо оцінювати її з точки зору створення соціально-політичних та економічних умов для демократичного, прогресивно-інноваційного розвитку суспільства загалом.

Нині доводиться констатувати, що сприйняття публічної політики у співвідношенні до демократичних перетворень у вітчизняному суспільстві є надто критичним серед громадян [7; 8; 12; 15]. На думку європейських фахівців, «публічна політика» визначається як зв'язок послідовних рішень чи діяльності, прийнятих різними публічними, а інколи приватними дійовими особами, ресурси та інституційна належність яких різні [9; 18].

Необхідно визнати, що концентрація повноважень у центральних органах влади призводить до того, що у процесі їх функціонування виникають найрізноманітніші «конфлікти інтересів» – між приватними та суспільно-правовими обов'язками, службовими повноваженнями, особистими та груповими, державними та регіональними, відомчими інтересами в діяльності вітчизняних органів публічної влади.

Конфлікт інтересів – гостра проблема для представників публічного управління, адже посадові особи органів управління займають специфічне місце у суспільстві. Вони мають право та можливості виступати від імені держави, беруть участь у формуванні державних рішень, реалізують державно-управлінську діяльність, державно-владні повноваження, які суттєво впливають на долю як окремих громадян, так і соціальних груп, суспільства і держави загалом.

Із точки зору соціології інноваційних процесів, все, що відбувається нині у суспільстві, можна розглядати як систему нововведень із суперечливою полярністю. Заслугує на особливу увагу висновок соціологів школи Т. Заславської: «У суспільствах із біфуркаційною траєкторією розвитку, який інколи визначають як революційний, нестійкий, соціальні групи, переходячи в якісно новий стан, у процесі адаптації проходять три стадії: 1) соціального шоку; 2) мобілізації адаптивних резервів; 3) реакції на виклик середовища» [16, с. 112].

Вітчизняний суспільно-кризовий період потребує від держави соціально-захисної спрямованості. Така стратегія, час і завдання якої потребують зменшення соціальної напруги, вимагає від публічного службовця вміння визначити новітні технології управління [7; 12; 15]. Водночас досі існує думка про доцільність по-

слаблення управлінсько-регулятивної функції держави, що у багатьох випадках сприяє зниженню вимог до публічного управління, та спрощення їх реалізації [8, с. 20].

Відомий вчений Д. Форрестер, автор методу динамічного моделювання, одну з основних причин недостатнього впливу прийняття адміністративних рішень на практиці вбачав в тому, що «більшість досліджень, прийняття рішень починали люди, які мало ознайомлені з практикою управління» [16, с. 110]. Вважаємо, що практичне значення для підвищення ефективності управління на всіх рівнях має розроблення соціальної технології інноваційних процесів як системного явища. Детального аналізу в цьому плані потребують такі ключові категорії, як «інноваційний потенціал публічного управління», «інноваційне ядро організації», «рішення інноваційної активності». Ця група питань вимагає підходів, які успішно використовуються в соціології інноваційних процесів і цій тематиці присвячено чимало розробок вітчизняних та зарубіжних наукових шкіл [1; 2; 3; 4; 5; 9].

Варто окреслити, що вітчизняний інформаційно-аналітичний вісник «Укрінформ» висвітлює питання суспільного розвитку, стратегію розвитку держави. З точки зору О. Сидорчук, поразкою року є відсутність реформ [15, с. 1]. Вітчизняний соціолог Є. Головаха висунув гіпотезу про існування соціальних патологій у нашому суспільстві, так званих стратегічних соціопатій, які характерні для посттоталітарних суспільств і зумовлені глобальною руйнацією звичайної системи соціальної адаптації людей. Рівень достатку більшості громадян нашої країни став нижчим за попередній, разом із тим суспільство набуло самих негативних явищ: безробіття, невпевненість у завтрашньому дні, розмежування на багатих і дуже бідних, що породжує відчуття соціальної несправедливості [15, с. 2].

Негативним наслідком функціонування державної влади можна вважати і монопольне становище держави щодо здійснення певних повноважень. Реалізація державно-управлінських функцій, на жаль, часто супроводжується можливістю зловживання владою та посадовими повноваженнями. Посадові особи різного рівня нині конструктивно не займаються питаннями суспільного розвитку та навіть стратегією розвитку держави і поки що не формують чітку державну політику в окремих сферах чи галузях, оскільки основні зусилля та час ідуть на вирішення проблематики владних відносин [7; 8; 16].

Разом із тим варто наголосити, що вітчизняні вчені за часів розбудови незалежної української держави пропонували модернізаційні заходи, а в країні були створені реформаторські центри впровадження суспільних змін. Водночас на практиці ці пропозиції майже не було враховано або враховано не повною мірою. Такі пропозиції, зокрема, містять праці, К. Бужимської [4], А. Колодій [7], Н. Нижник [10], О. Якубовського [17] тощо. Окремі аспекти сучасного стану створення ефективної системи публічного управління та перспектив розвитку державної служби, досліджують В. Луговий, В. Князев, В. Малиновський, Т. Мотренко, В. Авер'янов, С. Дубенко, О. Оболенський, В. Олуйко, Л. Пашко, В. Сороко, Ю. Сурмін, науковці Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентіві України.

Перш ніж зосередити увагу на основних проблемах відповідності модернізації публічного управління, проблематиці створення ефективної системи державної служби та розвитку українського суспільства, необхідно пояснити саме поняття «модернізація», оскільки воно трактується в літературі по-різному [3; 5; 10; 12].

З точки зору вітчизняного вченого В. Горбатенка, «модернізація» в загальному плані означає процес оновлення, осучаснення, тобто набуття менш розвиненими суспільствами низки ознак, характерних для більш розвинених суспільств, що, у свою чергу, передбачає масштабні, цілеспрямовані перетворення в усіх основних сегментах соціальної системи (в економічній, правовій, політичній сферах, соціальних відносинах, культурі, системі освіти) [3, с. 76].

До основних складників вітчизняних модернізаційних змін належать: раціоналізація діяльності бюрократії і суспільно-владних відносин; диференціація політичної структури; налагодження гнучкої системи удосконалення законодавства; визначення оптимального рівня децентралізації виконавчої вертикалі; забезпечення незалежності судової системи; подолання відчуження населення від політичного життя; вибір і ціннісне обґрунтування мети соціальних перетворень; адаптація суспільства до нових соціальних цілей [3, с. 76].

Якщо процес модернізації є органічним стосовно конкретно взятого суспільства, тоді він проходить чотири основних стадії: 1) усвідомлення мети; 2) консолідацію модернізаторськи налаштованої еліти; 3) період трансформа-

ції; 4) інтеграцію суспільства на новій основі [3, с. 123].

Разом із тим нині доводиться констатувати: негативно впливає на стан вітчизняної модернізації низька якість публічного управління, що можна пояснити наслідком відсутності минулого досвіду щодо самостійної державної діяльності. Чи не цим пояснюється невміння владної еліти вести конструктивні переговори, доводити свою точку зору і, головне, нести відповідальність за власні дії? Посилення уваги до практичної діяльності працівників публічного управління, перш за все, стосується морально-етичної проблематики в державному управлінні. Низький рівень сервісного обслуговування населення значною мірою зумовлюється поки що невдалою практикою та необхідністю протистояння корупції.

Нині проведення реформ ускладнюються фрагментарністю прийнятих заходів, недоліком рішучості влади та опозиційних сил, відсутністю системного підходу щодо виведення країни із кризового стану війни, словом, – соціально-економічного ступору. За сьогоднішніх умов, більш ніж 26 років незалежності, ми, на жаль, говоримо про непрофесійність політичної еліти, яка не має глибоких науково-теоретичних знань, практичних навиків, необхідних для розбудови суспільства європейського виміру [10; 15; 16].

В умовах європейського вибору відбувається формування та вдосконалення державно-публічної влади, реалізація базових реформ у суспільно-політичній та соціально-економічній сферах, що призводить до появи необхідних чинників соціально-орієнтованої держави в Україні.

Зокрема, такі зміни у політичній сфері, як послаблення централізованого державного управління та руйнація авторитарно-бюрократичної системи, відмова від панування командно-адміністративних методів, формування нових підходів до розуміння основних прав і свобод людини й громадянина та обов'язків держави щодо їхнього гарантування, призвели до залучення громадян у суспільне життя, орієнтацію їх до саморозвитку.

З часу отримання Україною незалежності в соціально-економічній сфері розпочались процеси роздержавлення, приватизації, дерегуляції, поширення свободи підприємництва, торгівлі, запровадження елементів вільної ринкової економіки із притаманним їй принципом

приватної власності, що заклало економічні підвалини формування соціально-орієнтованої держави [3; 11; 13; 14; 17]. Завдяки вибору шляху до демократичної моделі політичного устрою та відмови від тоталітарних методів управління були створені необхідні передумови для заснування соціально-партнерських відносин на засадах соціального діалогу суспільства і держави та розвитку системи публічного управління.

З наукової точки зору, важливо акцентувати на тому, що суб'єктами публічного управління виступають ті, хто може публічно артикулювати власні інтереси. Так, діяльність громадських організацій як суб'єктів публічної політики проявляється в артикуляції й агрегації інтересів соціальних груп, орієнтуванні органів влади на вирішення суспільно-значимих проблем, формуванні громадської думки з актуальних питань, посередництві між громадянами і владою [6, с. 215].

Разом із тим аналіз процесів вітчизняного розвитку країни свідчить, що на сучасному етапі її реформування, як на центральному, так і на регіональному рівні, є ряд суттєвих проблем, зокрема певні загрози щодо диспропорційності та нерівномірності розвитку регіонів, відсутності комплексної державної політики щодо координації регіонального соціально-економічного і суспільного розвитку. Недосконалість адміністративної публічної політики проявляється і у надмірному захопленні зарубіжними стандартами, космополітизмом виразником волі західних держав, а не власного народу [2; 7; 8; 12].

Проблема полягає в насаджуванні співвідношення вітчизняної демократизації з формалізованим лібералізмом. У 90-ті рр. минулого століття (які збігались з утвердженням національної незалежності України), торжество лібералізму на постсоціалістичному просторі здавалося очевидним, а насправді нині виключно усіма гілками влади впроваджується неоліберальна політика [18, с. 43].

Як відомо, саме на основі лібералізму сформувалися такі цінності, як: свобода особистості, свобода підприємництва, космополітизм, індивідуалізм, незалежність від традицій, парламентаризм, гуманізм, демократизм. У цьому є логіка, оскільки ціннісна основа лібералізму певною мірою забезпечила стабільність соціального розвитку західних країн і органічне співвідношення потенціалу держави і громадянського суспільства в межах західної цивілізації. Щоправда, як стверджують науковці, не варто

забувати про те, що в кожній із розвинених держав, попри очевидне торжество ліберальних ідей, було знайдено індивідуальну модель соціального розвитку, яка враховувала як здобутки соціал-демократизму, так і консерватизму та зберігала елементи національних традицій [1; 8; 11; 15; 18].

Натомість на початку 90-х рр. на Заході й у середовищі пострадянських еліт (зокрема й в Україні) виникла ілюзія і практика щодо права одних людей нав'язувати ліберальні цінності, як універсальні там, де слова «свобода», «права людини», «конституціоналізм» мають зовсім не те значення, що на Заході [8, с. 25]. Як наслідок, форсований неоліберальний транзит в Україні разом з елементами свободи оживив архаїчну систему соціальних відносин, що включає протизаконне захоплення землі, «прихватування» власності, «човниковий» бізнес, руйнування колективних сільськогосподарських структур без створення необхідної альтернативи, латентні операції з готівкою, корупцію, хабарництвом тощо [8, с. 25].

Нескладно зробити висновок, що завдяки процесам ускладнення структури публічної політики, виникає парадокс українського варіанту, який полягає в тому, що не вдається досягти так званого соціального діалогу між владою і народом. Чи не тому ми маємо такі реалії життя, як: низький рівень підтримки еліти з боку громадської думки, відчуженість правлячих груп від широких верств населення, зосередження на боротьбі за владу та реалізації вузькогрупових і особистих інтересів?

Негативною також є тенденція використання модернізаційних реформ як засобу маніпулятивного впливу на громадську думку. Ця тенденція зумовлена відсутністю демократичного мислення, що зрештою призводить до зневіри пересічних громадян у можливості змін, абсентеїзму і лише гальмує модернізаційні процеси [8, с. 19].

Висновки і пропозиції. Зважаючи на вищевикладене, вважаємо, що функціонування державної влади в Україні має вийти на якісно новий європейський рівень, стати публічним інститутом співпраці між державою та суспільством, через який реалізуватиметься поєднання конституційно закріплених зобов'язань держави перед громадянами.

Нині ми стаємо свідками нових акцій протесту під стінами Верховної Ради. Опозиція та громадські організації висувають певні вимоги

до влади: створення антикорупційного суду, перегляд виборчого законодавства та скасування депутатської недоторканності. З такими вимогами 17 жовтня під стіни Верховної Ради прийшли представники опозиційних політичних партій і громадськості.

Ми стаємо свідками тієї реальності, що базовою основою функціонування та розвитку державної влади є соціально-орієнтована політика, критерієм ефективності якої є підвищення політичної, соціальної відповідальності держави, публічної влади за комфортність проживання громадян у різних куточках країни.

З огляду на це актуальність створення ефективної системи публічної влади, відповідно до вимог громадськості і суспільного розвитку, полягає у: а) забезпеченні законності рішень; б) організації діяльності державної публічної влади.

З цією метою політика держави має спрямовуватись на функціонування державної влади в контексті справжньої, прогресивно спрямованої практики забезпечення необхідних умов удосконалення публічного управління, що втілюється через продуману, виважену соціально-орієнтовану взаємодію держави і регіонів, спрямовану на реалізацію взаємопов'язаних функцій суспільного розвитку загалом. В інтересах громадян державна влада має забезпечити результативну та стабільну діяльність органів публічного управління відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право [Текст] / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь, А.М. Школик та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юстиніан, 2007. – 288 с.
2. Бакуменко В.Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття виконання управлінських рішень / В.Д. Бакуменко // Наукові розвідки з державного та муніципального управління [Текст] : зб. наук. пр. Академії муніципального управління. No 1. – [Б. м. : б. в.], 2015. – С. 8–26.
3. Горбатенко В.П. Політичне прогнозування: Теорія, методологія, практика / В.П. Горбатенко. – К.: Генеза, 2006. – 400 с.
4. Бужимська К.О. Теорія модернізації: виникнення, розвиток, сучасний стан / К.О. Бужимська // Вісн. ЖДТУ. – 2008. – No 2 (44). – С. 216–227.
5. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко [та ін.]; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
6. Інструменти регіонального розвитку в Україні [навч. посіб.] / [О.В. Берданова, Н.М. Гринчук та ін.]; за заг. ред. В.М. Вакуленка, О.В. Берданової. – К.: НАДУ, 2013. – 286 с.
7. Колодій А.Ф. Парадигми змін і сучасний політичний процес в Україні / А.Ф. Колодій // IV Міжнародна наукова конференція «Соціальне прогнозування та проектування: модернізація політичної системи України» (м. Запоріжжя, 28 березня 2014 р.). – Запоріжжя, 2014.
8. Михальченко М. Політична реальність в Україні: трансформація, модернізація, революція? / М. Михальченко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2005. – Вип. 7. – С. 18–27.
9. Маркетинг мест: пер. с англ. / Ф. Котлер, К. Асплунд, И. Рейн, Д. Хайдер. – СПб.: Питер, 2005. – 376 с.
10. Нижник Н.Р. Державна кадрова політика як фактор розвитку української держави / Н.Р. Нижник // Кадрове супроводження регіональних перетворень: Матеріали науково-практичної конференції. – Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2002. – С. 363–372.
11. Опалько В.В. Модернізація світової економіки: теоретико-методологічний аспект / В.В. Опалько // Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту. – 2014. – Вип. 6, ч. 1. – С. 103–106.
12. Пionтківська І., Кашко О. Що не так з оплатою праці державних службовців і як це змінити / І. Пionтківська, О. Кашко // Економічна правда. – 2017. – 7 серпня.
13. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів від 03.11.2010 р. № 996 // Документ 996-2010-п, чинний, поточна редакція – Редакція від 29.05.2015 р., підстава 301-2015-п.
14. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів // Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки від 24 червня 2016 р. Док. 474–2016-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474–2016p>.
15. Сидорчук О. Поразкою року є відсутність реформ / О. Сидорчук // Інформаційно-аналітичний вісник Укрінформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/ukr/news>.
16. Титаренко Л.М. Модернізація суспільного розвитку в умовах вітчизняних регіональних перетворень / Л.М. Титаренко // Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток Південного регіону України: історичні традиції і сучасні тен-

денції : Зб. статей для проведення III Всеукраїнської науково-практичної конференції. 18 трав. 2017 р. ; Електронне наукове видання – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – С. 109–118.

17. Якубовський О.П. Регіональна кадрова політика в умовах децентралізації: нові підходи та завдання / О.П. Якубовський // Реформування публічного управління: теорія, практи-

ка, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяченої 20-річчю утворення інституту. 29–30 жов. 2015 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 81–82.

18. Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне / Ю. Хабермас ; пер. с нем. М.М. Беляева и др. – М. : Весь мир, 2003. – С. 43.

Титаренко Л. Н. Функционирования государственной власти в контексте модернизации публичного управления

В статье обращается внимание на обусловленность функционирования государственной власти в направлении взаимодействия различных ее ветвей: модернизации в условиях совершенствования публичного управления как базовой основы системы государственного управления. Рассматриваются вопросы, связанные с проблематикой оптимизации публичной власти, совершенствованием сферы регионального развития в контексте социально-экономической и политической модернизации современной Украины.

Ключевые слова: функционирование государственной власти, модернизация публичного управления и общественного развития, государственная политика, социально-политическое и экономическое развитие, взаимодействие ветвей власти, эффективность функционирования государственной власти в стране, развитие Украины.

Titarenko L. N. Functioning of state power in the context of modernization of public administration

The article draws attention to the conditionality of the functioning of the state power in the direction of the interaction of its various branches: modernization in the context of improving public administration as the basic basis of the system of public administration. Issues related to the optimization of public authority, improvement of the sphere of regional development in the context of socio-economic and political modernization of modern Ukraine are considered.

Key words: functioning of state power, modernization of public administration and social development, public policy, socio-political and economic development, interaction of branches of power, effectiveness of the functioning of state power in the country, development of Ukraine.