

ципальное управление” при Институте повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан при поддержке Фонда Х. Зайделя (ФРГ) была открыта в 2009 г., четко прописана процедура призыва и трудоустройства молодых специалистов на государственной и муниципальной службе [7].

IV. Выводы

В целях преодоления глобального неравенства и реализации опыта (потенциала) зарубежных стран по подготовке государственных и муниципальных служащих для всеобщего социально-экономического развития в Кыргызстане необходимо установить приоритеты, принять политику, разработать нормативно-правовую базу, выделить финансовые средства, а также содействовать налаживанию партнерских связей с национальными академиями государственного управления.

Литература

1. Билинская М.Н. Тенденции развития профессиональной подготовки государственных служащих в Украине / М.Н. Билинская // Материалы международной конференции. – Мн., 2010.
2. Imanberdiev D.Ch. Current Issues of Continuously Education in Changing World / D.Ch. Imanberdiev // IAUP XXth Triennial Conference “Touchstones for a Modern University Culture”. – Brussels, 1999. – P. 57.
3. Карпичев В.С. Основания для инновационного прорыва в области государственного управления / В.С. Карпичев. – М. : Проспект, 2006.
4. Дистанционное обучение и новые технологии в образовании. – М., 1995.
5. Социально-экономическое положение Кыргызской Республики / Национальный статистический комитет. – Бишкек, 2009.
6. Назарбаев Н.А. Послание Президента Казахстана: “Повышение благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики” от 6 февраля 2008 г. (Астана) / Н.А. Назарбаев // Казахстанская правда. – 2008. – 7 марта.
7. Алиев А.М. Проблемы повышения квалификации государственных служащих в Республике Таджикистан / А.М. Алиев // Материалы летней школы АУП КР. – Бишкек, 2010.

УДК 35.01:17

ЦІННІСНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Малюська В.А.

аспірант Національного університету біоресурсів і природокористування України, м. Київ

Annotation

In the article the necessity of the valued priorities is exposed for state administration and grounded mechanism of their introduction in the sphere of state administration and system of preparation, retraining and in-plant training civil servants, in modern Ukraine. Argued social orientation of the valued aspects and them spiritual constituent on the basis of forming of new model of the valued approach taking into account conception of social dialog.

Анотація

У статті розкрито необхідність ціннісних пріоритетів у державному управлінні та обґрунтовано механізм їх запровадження в сферу державного управління та систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у сучасній Україні. Аргументовано соціальну орієнтацію ціннісних аспектів та їх духовну складову на основі формування нової моделі ціннісного підходу з урахуванням концепції соціального діалогу.

Ключові слова

Державне управління, цінності, духовні цінності, соціальний діалог, соціальна орієнтація.

I. Вступ

У теорії державного управління існують три основні підходи до формулювання головних принципів державного управління: правовий, політичний, менеджерський (управлінський). Виходячи із правового підходу, ключовими цінностями державного управління є верховенство права і захист прав громадян. Державний службовець підлеглий не стільки своєму керівництву, скільки вимогам правової держави й Конституції. Відповідно до політичного підходу, основним завданням державного управління є максимальне втілення волі народу. Державні службовці мають бути політично відповідальні (підзвітні), сприйнятливі до поточних інтересів громадян. Для того, щоб досягти цього, іноді пропонується реалізація концепції представницької бюрократії, у рамках якої органи виконавчої влади мають бути моделлю суспільства в мініатюрі. Передбачається, що в цій ситуації полегшиться облік відомствами існуючих у суспільстві інтересів, зменшаться можливості для дискримінації окремих груп. Відповідно до управлінсь-

Держава та регіони

кого підходу, основними цінностями державного керування мають бути ефективність, економічність і результативність, які формулюються, по можливості, у квантифікованій (вимірній) формі. Основна проблема, що стосується цього підходу, полягає в тому, як забезпечити потрібний результат з найменшими витратами або, як варіант, як одержати максимальний результат при заданих витратах. Характерною ознакою цього підходу є використання поняття “державний менеджмент” (*public management*) як синонімом поняття “державне управління”. Оцінювання того, наскільки ця проблема вирішується, називається якістю державного управління. Кожний підхід використовує в якості основних різні показники якості державного управління. Але єдиним для всіх способів і підходів державного управління залишається їх соціально-ціннісна орієнтація. Оцінювання якості державного управління ґрунтується як на обліку дотримання принципів і цінностей певних сфер діяльності держави, так і на обліку принципів і цінностей загальної форми ведення діяльності цих трьох сфер – державного адміністрування. В Україні поки не розроблена національна модель якості державного управління, що включає оцінювання відповідності поточної діяльності держави певним цінностям, які схвалені суспільною більшістю й зафіксовані певним консенсусом політиків.

Досить представницьким у цьому зв'язку є набір цінностей, які лежать в основі методології ООН, що описує характеристики якісного державного управління (*good governance*). Ці показники охоплюють як цінності для трьох значеннєвих сфер діяльності, так і цінності для здійснення – державного адміністрування.

II. Постановка завдання

Мета статті – виявити і проаналізувати проблеми, які перешкоджають імплементації ціннісних підходів у державне управління, акцентувати увагу на необхідності впровадження ціннісного підходу при здійсненні державного управління, а також привернути увагу до ціннісної підготовки державних службовців.

III. Результати

Цінностями державного адміністрування визначені прозорість і підзвітність. Виходячи з того, наскільки вони вирішують головну проблему будь-якого управління (*governance*), настільки взагалі держава і її службовці можуть вирішувати поставлені перед ними завдання, а не досягати своїх власних цілей і інтересів. Незалежно від політичного, правового або адміністративного змісту трьох різних сфер діяльності держави вони існують у формі організованої колективної роботи (операційної діяльності) – державного управління (див. табл.).

Таблиця

Цінності державного управління за версією ООН

Види цінностей	Характеристика
Політичні цінності (цінності міністерств і парламенту)	Орієнтація на консенсус (<i>consensus oriented</i>). Спільна робота громадян і влади (<i>participation</i>). Чутливе реагування, оперативність (<i>responsiveness</i>)
Правові цінності (цінності державних служб і суду)	Рівність і недискримінація (<i>equity and inclusiveness</i>). Верховенство права (<i>rule of law</i>)
Соціально-економічні цінності (цінності державних агентств)	Результативність, ефективність та економічність (<i>effectiveness and efficiency</i>)
Універсальні цінності адміністрування	Прозорість (<i>transparency</i>). Підзвітність (<i>accountability</i>)

М. Вебер свого часу не випадково виділяв три основні якості політичного діяча: пристрасть, почуття відповідальності й окомір. Пристрасть – у розумінні спрямованості на саму суть справи: жагучої відданості справі, тому Богові, що вершить цю справу. Але однієї пристрасті, вказував він, “якою б справедливою вона не здавалася, тут не досить. Вона не зробить вас політиком, якщо, будучи вірним “справі”, ви не будете вважати відповідальність перед цією справою провідною зіркою вашої діяльності. А для цього (і це головна психологічна якість політика) потрібний окомір – можливість із внутрішньою зібраністю й спокоєм віддатися впливу реальностей”. Вважаємо, що було б зовсім непогано, якби ці погляди видатного соціолога враховувалися вітчизняними політиками, але варто констатувати, що назва-

них М. Вебером якостей їм, мабуть, бракує. Не можна не згадати й те, що безвідповідальність влади має своїм наслідком гіпертрофовану бюрократизацію управління. Чим нижчою є потреба суб'єкта владно-управлінської діяльності брати на себе відповідальність, тим менше в країні елементів цивільного суспільства й тим вище рівень бюрократизації. Навпаки, за наявності відповідного ставлення суб'єкта до власних владних повноважень мають місце автономізація суспільства, рівень якої постійно підвищується, порушення горизонтальних зв'язків падіння відповідальності за державу [2, с. 150–154]. Тому необхідно впровадити механізми реальної підзвітності всіх галузей влади й органів державного управління перед суспільством і відповідальності перед громадянами. Відповідальність, звичайно,

розуміється, як якість (“почуття відповідальності”) вільної й зрілої особи, що визначає зміст її життя, його сутність і орієнтації. Це усвідомлення людиною свого покликання присвятити життя здійсненню мети, що надає їй можливість і здатність переборювати внутрішні та зовнішні перешкоди на шляху до неї, примушує постійно порівнювати те, що зроблено, з тим, що потрібно зробити, судити свої справи чесно й правдиво. Правда, тут варто розуміти, що політика, на думку російського дослідника О. Соловйова, як спосіб регуляції й зміцнення влади за своєю природою розрахована на певне перевищення законодавчих повноважень її учасниками та/або інститутами. Такі можливості політики визначаються й підкріплюються особливою морально-етичною відповідальністю еліт перед суспільством у цілому або його окремими групами, що найчастіше перевищує можливості їхньої службово-функціональної відповідальності й служить більш істотною опорою влади, ніж її формальна підмога. Отже, відповідальність еліти – це глибоке усвідомлення ними життєво важливих інтересів суспільства й країни, свого покликання самовіддано боротися за їх втілення, здатність приймати найкращі рішення, здійснювати їх з максимальною користю заради загального добра. Значущість відповідальності полягає також і в тому, що вона спонукає їх розвивати й усі інші якості відповідно до найвищих ціннісних критеріїв демократії й людяності. У цьому власне і полягає сутність політичної відповідальності як найвищого ціннісного критерію демократичності державного управління, яку можна визначити, як відповідальність органів державної влади й посадових осіб перед народом, населенням певної території за невідповідність їхньої діяльності мандату довіри, відповідальність за належне здійснення державної влади, державного управління в цілому. Проблема відповідальності – це, у першу чергу, проблема культури. “Життя показує, – справедливо зауважує із цього приводу О. Соловйов, – що ніякі зовнішні обставини або статусне відношення не здатні так впливати на державні рішення, які приймаються владою, як змістовні подання про межі припустимого в політиці, їх переконання й цінності, напрацьовані роками стандарти й прийоми керування, звична манера виконання службових обов’язків норми міжособистісних відносин, що домінують у політико-управлінському середовищі” [3].

Усе перелічене (і багато іншого) традиційно належить до елементів культури влади й управління. Тому не випадково на порядку денному сьогодні гостро стоїть питання про вироблення принципово нової управлінської ідеології, спрямованої на відновлення політико-управлінської культури, фо-

рмування готовності посадових осіб і управлінського персоналу в цілому до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій і підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам. Але що ж потрібно робити для того, щоб привести в Україні рівень цього визначального ціннісного критерію демократичності державного управління у відповідність до сучасної практики демократичних країн світу? Відзначимо, у першу чергу, що принцип політичної відповідальності має включати:

а) комплекс політико-юридичних норм, вимог, установок, які визначають відповідальність суб’єктів влади за якість політики керівництва, за рішення, які приймаються, дії й вчинки;

б) державні й соціально-суспільні інститути, які забезпечують і спонукають владу виконувати встановлені для неї вимоги;

в) систему розвитку духовно-моральних мотивів, стимулів до сумлінного виконання обов’язків у суб’єктів влади;

г) здатність суспільства запобігати безвідповідальності, свавіллю й беззаконню та усувати їх з дій влади;

д) безпосередньо відповідальна діяльність суб’єктів влади, що дає ефективні результати на благо суспільства й громадян.

Отже, перше, що потрібно зробити – це створити ефективну систему відповідальності влади за її діяльність. Можливо, доцільним є прийняття спеціального закону про відповідальність влади за стан справ у країні, що був би покликаний визначити основні загальнонаціональні інтереси, критичні показники неефективності їх задоволення, неприпустимі форми й засоби панування, межі виникнення особистої відповідальності вищих посадових осіб та інститутів влади за прорахунки політики й збитки від них державі, види відповідальності, механізми її підтримування, а також покарання за безвідповідальність. Однак ще більш важливим фактором підвищення рівня відповідальності влади виступає висока правосвідомість, активний вплив на владу з боку громадян, суспільства, їхня здатність домагатися від влади задоволення своїх законних вимог і інтересів, виконання владою власних обіцянок, схвалених населенням програм, прийняття державних рішень, з урахуванням і на підставі загальної думки, досвіду. Але для цього народу необхідно, у першу чергу, почуття державної відповідальності. Видатні мислителі століттями розвивали ідеї про народ як головного суб’єкта й джерела влади, про шляхи й засоби реалізації ним власної волі, підпорядкування собі влади. Науковці обґрунтовували право народу усувати й судити тиранічну владу, що нехтує його інтересами, нездатна підтримувати в суспі-

льстві порядок, захищати громадян, яка зловживає своїми повноваженнями.

Визнана у світі Декларація прав й свобод людини визначає право народів змінювати владу, що здійснює геноцид. Зрозуміло, народ має сам учитися державно мислити, обдуманно обирати правителів, вчасно вправляти власні помилки. Від нього, у першу чергу, залежить, щоб до керівництва країною прийшли дійсно найкращі люди. Особливе значення у вирішенні завдання підвищення політичної відповідальності з метою забезпечення демократизації системи державного управління в Україні здобуває проблема впровадження ціннісних принципів об'єктивності, прозорості й гласності у діяльність центральних органів виконавчої влади. Саме для цих органів, які здійснюють функції з формування й реалізації державного управління, видання нормативно-правових актів, які безпосередньо торкаються прав й інтересів громадян, обліку відзначених принципів, є найбільш актуальним при побудові структури апарата управління. Реалізація названих принципів у діяльності цих органів дасть можливість підвищити рівень їхньої відповідальності й тим самим забезпечить їхнє функціонування відповідно до конституційних принципів, норм законодавства, його адаптацію до вимог, які ставляться перед Україною на шляху до Європи, а також мінімізувати конфліктні аспекти при здійсненні ними своїх обов'язків і повноважень. Таким чином, метою вирішення цієї проблеми є приведення системи державного управління у відповідність до конституційних принципів його соціальної спрямованості й забезпечення реалізації демократичних принципів його організації й функціонування.

IV. Висновки

Аксіомою державної діяльності має стати розуміння того, що оперативне державне управління на всіх рівнях – це прерогатива виконавчої влади, вищим органом якої в Україні є Кабінет Міністрів, а на рівні області або району – відповідні місцеві державні адміністрації. Але прийняття Закону України “Про Кабінет Міністрів” виявив і протиріччя між різними гілками влади. Щоб усунути їх, на наш погляд, необхідно: прийняти нові редакції Законів “Про Президента України” і “Про регламент Верховної Ради України”. У цих Законах потрібно прописати механізми взаємодії й розробки інших нормативно-правових документів щодо адаптації європейського досвіду співробітництва Верховної Ради, Кабінету Міністрів і Президента, створення й впровадження стратегії національного розвитку України. Ще одним, не менш важливим напрямом посилення полі-

тичної відповідальності державної влади є підвищення рівня її взаємодії з цивільним суспільством на основі вдосконалювання механізму зворотного зв'язку від суспільства до держави, відсутність якого зумовлює недоліки й поразки владно-управлінської діяльності й навіть може мати своїм наслідком кризу влади [3, с. 46–48].

Механізм зворотного зв'язку розглядається, у першу чергу, як суспільний контроль за діяльністю держави та її органів, який би нейтралізував антицивільну діяльність держави й запобігав їй, і тому такий механізм має бути законодавчо визначений і закріплений, у тому числі й на конституційному рівні. Не можна не сказати й про те, що, на наш погляд, значною мірою гальмує процес посилення політичної відповідальності органів державної влади й управління та чинне в Україні виборче законодавство. Вважаємо, що впровадження в Україні пропорційної виборчої системи, особливо щодо виборів у місцеві органи влади, є дещо передчасним, оскільки в умовах нерозвинутої політичної й партійної структурованості українського суспільства про політичну відповідальність партій, які прийшли до представницьких органів влади, може йти мова тільки умовно. Водночас впровадження мажоритарної виборчої системи або хоча б змішаної дає можливість персоніфікувати відповідальність депутатів за свою діяльність і тим самим підвищити її рівень, особливо якщо в законодавстві буде передбачена можливість відкликання депутата, що не виправдав довіру виборців. На жаль, в Україні рівень політичної відповідальності не такий, як має бути. Мова йде навіть про домінуючу безвідповідальність за свою діяльність як окремих державних особистостей, так і державно-управлінських органів у цілому. Ця обставина наполегливо вимагає пошуку й реалізації шляхів і механізмів підвищення рівня політичної відповідальності в країні на основі докладного аналізу відповідного досвіду розвинутих демократичних країн світу і його творчого впровадження в українських реаліях, що, у свою чергу, вимагає й активізації зусиль вітчизняних науковців у подальшому дослідженні цієї проблеми.

Література

1. Мельниченко В. Політична відповідальність у державному управлінні / В. Мельниченко // Віче. – 2003. – № 1.
2. Серебрянніков В. Відповідальність як принцип влади / В. Серебрянніков // Воля, думка. – 1999. – № 3.
3. Соловйов А. Культура влади російської еліти: спокуса конституціоналізмом? / А. Соловйов // ПОЛІС. – 1999. – № 2.