



УДК 351

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Галина ШАУЛЬСКАЯ,

кандидат наук по государственному управлению,
главный консультант научно-организационного отдела
Института законодательства Верховной Рады Украины

АННОТАЦИЯ

В статье автором исследуется вопрос реформирования системы государственного управления и местного самоуправления; кратко охарактеризованы основные отличия государственного управления, публичного управления и публичного администрирования. Определены некоторые важные особенности, требующие внимания специалистов во время поисков и формирования новой, эффективной модели публичного администрирования, которая бы обеспечила стабильность в политической, экономической и социально-культурной жизни общества. Такой анализ также необходим для совершенствования механизмов действующей системы публичного управления с целью оптимального содействия развитию гражданского общества и его институтов в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, местное самоуправление, публичное управление, публичное администрирование, механизмы публичного администрирования.

SOME FEATURES OF FORMATION PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

Galina SHAULSKAYA,

Candidate of Science in Public Administration,
Chief Consultant of the Department of Scientific and Organizational
of Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

SUMMARY

In the article the author studies the issue of reforming the system of public administration and local self-government; briefly outlines the main differences between public administration, public administration and public administration. Some important features that need attention of specialists during the search and formation of a new, effective model of public administration, which would ensure stability in the political, economic and socio-cultural life of society, are determined. Such an analysis is also needed to improve the mechanisms of the current system of public administration, in order to optimally promote the development of civil society and its institutions in Ukraine.

Key words: public administration, local self-government, public administration, public administration, mechanisms of public administration.

REZUMAT

În articol autorul studiază problema reformării sistemului de administrare a statului și a autoguvernării locale; a caracterizat pe scurt principalele diferențe în administrația publică, administrația publică și administrația publică. Sunt identificate câteva caracteristici importante care necesită atenția specialiștilor în procesul de căutare și formare a unui nou model eficient al administrației publice care să asigure stabilitatea în viața politică, economică și socio-culturală a societății. O asemenea analiză este necesară și pentru îmbunătățirea mecanismelor sistemului actual de administrație publică pentru a promova în mod optim dezvoltarea societății civile și a instituțiilor sale din Ucraina.

Cuvinte cheie: administrație publică, administrație locală, administrație publică, administrație publică, mecanisme ale administrației publice.

Постановка проблемы. Украинское общество переживает сегодня сложные трансформационные процессы, которые охватывают одновременно несколько отраслей, в том числе и сферу государственного управления и местного самоуправления. Модернизация, возрождение, совершенствование, реформирование – такие направления поиска эффективной системы управления, которая бы обеспечила стабильность в политической, экономической

и социально-культурной жизни общества. Ученые пытаются предложить новые модели управления, обновить способы использования существующего инструментария управления, чтобы обеспечить надлежащий уровень взаимоотношений власти и гражданского общества. Понятно, что современная модель государственного управления устарела, и научные разработки «публичного управления», или даже шире – «публичного администрирова-

ния», приобретают все большую актуальность и значение.

Анализ последних исследований и публикаций. Проблематика данного вопроса отражена в трудах таких ученых, как О. Андрийко, М. Баймуратов [2], В. Баштанник, М. Белинская, О. Босак, В. Воротин [3], А. Грицяк [4], А. Колодий, В. Мартыненко [5], Т. Мотренко [6], А. Пухкал [7], А. Радченко, С. Серегин, В. Толкованов [8], В. Трошинский и другие.



Несмотря на многочисленные публикации, остается целый ряд вопросов, требующих внимания ученых: об особенностях формирования модели публичного администрирования, модернизации механизмов взаимодействия власти и институтов гражданского общества. До сих пор существуют противоречия в определениях «публичного управления» и «публичного администрирования», что обуславливает необходимость продолжения научной работы над проблематикой.

Целью статьи является определение особенностей украинского общества, в котором только происходит процесс формирования гражданского общества, для более глубокого понимания процессов модернизации современной модели государственного управления с постепенной трансформацией ее в модель публичного администрирования.

Изложение основного материала начнем с некоторых определений, таких, как: «государственное управление», «публичное управление» и «публичное администрирование», поскольку, как было отмечено, эти термины законодательно не прописаны, и исследователями им даются различные толкования.

Итак, согласно энциклопедии государственного управления, категория государственное управление – это деятельность государства (органов государственной власти), которая направлена на создание условий для реализации функций государства, основных прав и свобод граждан, согласование различных групп интересов в обществе и между государством и обществом, обеспечение общественного развития соответствующими ресурсами. В классической модели ему присущи следующие основные черты: управление государственными делами; централизация управления; концентрация ресурсов; служение общенациональным интересам. По мнению В. Аверьянова, под государственным управлением следует понимать особый и самостоятельный вид деятельности государства, которую осуществляет отдельная система специальных государственных органов – органов исполнительной власти [9].

Публичное управление, по мнению исследователей, – это деятельность, которая обеспечивает эффективное

функционирование системы органов государственной власти, регионального управления, органов местного самоуправления, общественных (неправительственных) организаций, физических лиц и других субъектов гражданского общества с целью реализации государственной политики в различных сферах общественной жизни.

Публичное администрирование, согласно энциклопедии государственного управления, является разновидностью управленческой деятельности институтов публичной власти, благодаря которой государство и гражданское общество обеспечивают самоуправляемость всей общественной системы и ее развитие в определенном, указанном направлении. С точки зрения В. Мартыненко, публичное администрирование является формой реализации публичного управления, которую осуществляют представительные органы демократического управления через свои исполнительные структуры [5]. Более четко высказался В. Вильсон: «Публичное администрирование является детальным и систематическим выполнением общественных законов. Каждое личное применение общего закона является актом администрирования. Взимание и увеличение налогов, например, вешание преступника, транспортировка и доставка почты, вооружение армии и флота и вербовки рекрутов и т.д. – все это, вне сомнения, является актами администрирования, но общие законы, которые их направляют, должны быть выработанными, несомненно, извне и над администрированием. Широкие планы правительственных действий не являются административными; детальное выполнение этих планов является администрированием» [10]. Итак, автор относит к системе администрирования все органы исполнительной власти, местного самоуправления и другие организации.

Таким образом, публичное администрирование сочетает государственное и публичное управление, составляет совокупность институтов и органов исполнительной власти, реализующих решения правительства. Его можно определить, как взаимовлияние субъекта управления и носителя власти на общественные процессы и отношения соответственно общественно-значимых функций и полномочий. То есть,

публичное администрирование – деятельность более широкая, охватывает выполнение функций с целью удовлетворения заинтересованных сторон всего социума, с учетом национальных и исторических особенностей населения страны.

В направлении расширения публичного администрирования с либерализацией государственной власти, партисипативной демократией, партнерским взаимодействием между властными структурами на всех уровнях управления – сегодня развивается большинство высокоразвитых стран Европы и США. И вопросы модернизации, развития институтов, механизмов, моделей управления – остаются актуальными для этих стран до сих пор, что, безусловно, как опыт может быть полезным для нашего государства.

Интеграция Украины в европейское пространство происходит с принятием концепций, изложенных в Белой книге европейского управления [11], согласно которой публичное администрирование обеспечивает реализацию публичной политики, которая является результатом перехода от политики ответственности лидеров к личному участию каждого отдельного гражданина и институтов гражданского общества. С такой концепцией мы вполне соглашаемся и свое видение относительно значения гражданина в структуре и модели публичного администрирования нашего государства изложили в статье [12].

Но, вместе с тем, перенимая опыт других государств для применения в Украине, нужно учитывать и некоторые свои особенности. Если в странах Запада модели управления и взаимоотношения власти с обществом создавались на протяжении длительного исторического периода, а гражданское общество эволюционно развивалось из архаических институтов, то в нашем государстве эти процессы происходят в ускоренном темпе. Напомним, что в Украине на разных этапах исторического развития существовали только отдельные элементы гражданского общества, которые не сформировались в целостную модель. Итак, можем предположить, что модель взаимоотношений власти и общества в Украине в завершённой своей форме будет отличаться от обществ западного либе-



рализма, поэтому не стоит увлекаться заимствованием опыта других стран. И такую особенность нашего государства нужно учитывать при разработке украинской модели публичного администрирования.

Некоторые отечественные специалисты рассматривают публичное администрирование с позиций отказа от властной вертикали. Но на современном этапе: с низким уровнем развития гражданского общества, пассивностью его институтов к государственным делам, недостаточным уровнем самосознания граждан об ответственности за решение общественно значимых проблем, – это было бы преждевременно. Кроме того, в Украине пока еще не сформирована необходимая база законодательных и подзаконных актов, без которых невозможно обеспечить деятельность такой модели управления.

Итак, на современном этапе развития роль государства, органов власти, заключается в том, чтобы постепенно перейти от системы государственного управления к системе публичного администрирования. Для осуществления этого необходимо совершенствовать механизмы взаимодействия власти и граждан, которые оптимально способствовали бы развитию гражданского общества и его институтов, с учетом национально-культурных особенностей и исторических традиций украинского государства.

Акцентируем на этом внимание еще и потому, что развитие гражданского общества и его институтов в Украине также не соответствует европейскому уровню. И для формирования публичного администрирования этот вопрос требует особого внимания специалистов.

На сегодняшний день в Украине гражданами создано достаточно большое количество институтов гражданского общества: ассоциации, общественные и благотворительные организации, профсоюзы и организации работодателей, печатные средства массовой информации. По данным органов юстиции, в Украине легализовано/зарегистрировано около 50 тыс. общественных формирований, из которых – 66% составляют местные, всеукраинские и международные общественные организации, 0,3%

политические партии, 31% местные, всеукраинские и международные благотворительные организации [13]. Для их деятельности в существующем на сегодня законодательном пространстве создано достаточно форм и механизмов по взаимодействию с органами публичной власти: выборы, референдумы, общие собрания, местные инициативы, общественные слушания, общественные советы, конференции, семинары, форумы, круглые столы, общественные приемные, телевизионные и радиодискуссии, дискуссии, диалоги, интервью, интернет-конференции, электронные консультации, телефонные «горячие линии» и прочее. Однако, несмотря на достаточно широкие возможности, институты гражданского общества не используют их в полной мере.

С целью налаживания их эффективного диалога и партнерских отношений с органами государственной власти, органами местного самоуправления, Президентом Украины был утвержден Указ «О содействии развитию гражданского общества в Украине» [14]. Надеемся, что реализация документа, среди других нормативно-правовых актов, будет способствовать внедрению реформ, поддержке инициатив общественности и налаживанию эффективной связи с органами публичной власти, а его реализация не затянется на долгие годы.

В связи с этим, уместно напомнить о Национальной программе информатизации, принятой 04.02.1998 г., которая за двадцать лет реализована лишь частично. Как указано в этой программе, главной ее целью является «создание необходимых условий для обеспечения граждан и общества своевременной, достоверной и полной информацией путем широкого использования информационных технологий ...» [15].

Не обеспечив граждан и институты гражданского общества достоверной и полной информацией, невозможно реализовать механизм их коммуникации с органами государственной власти и органами местного самоуправления, обеспечить обратную связь для удовлетворения потребностей и интересов общества, повысить уровень доверия общества к власти. Однако, до сих пор в стране отсутствует полноценная вертикаль и горизонталь электронного (компьютерного) сетевого сообщения органов публичной власти на уров-

нях: село, поселок, город – район – область – центр. Это в значительной степени затрудняет как их непосредственную работу, так и реализацию форм и механизмов взаимодействия власти и гражданского общества.

Ненадлежащим образом реализованы и другие задачи, смежные с Национальной программой информатизации, которые были в дальнейшем приняты законодательными и подзаконными актами: «Об электронных документах и электронном документообороте» (2003 г.); «Об электронной цифровой подписи» (2003 г.); «О доступе к публичной информации» (2011 г.) «Концепция развития электронного управления в Украине» (2010 г.) и др.

Нередко можно услышать обоснование, что модернизация органов публичной власти с совершенствованием информационных систем, компьютерной техники, компьютерных сетей, привлечением новейших информационных технологий требует серьезных финансовых ресурсов, которых в государстве постоянно не хватает. Но эти ресурсы следует найти, например, приобщи к делу многочисленные грантовые международные организации. Многолетнее игнорирование этой проблемы отдаляет Украину не только от цивилизованного мира, но и, главное, не позволяет обеспечить эффективный уровень коммуникации власти и гражданского общества. Стоит напомнить, что информатизация – это не столько технологический, сколько социальный и даже культурный процесс, связанный со значительными изменениями в образе жизни людей, когда модернизируется жизненный уклад и трансформируются ценности.

Выводы. Подытоживая вышесказанное, необходимо отметить, что формирование публичного администрирования в Украине необходимо проводить не только заимствуя лучший опыт зарубежных стран, а учитывая особенности нашего украинского общества: историческое прошлое; недостаточное развитие гражданского общества и его институтов; отсутствие надлежащего уровня коммуникации гражданского общества с органами публичной власти; недостаточную базу законодательных и подзаконных актов; медленный темп модернизации органов публичной власти с совершен-



ствованием информационных систем, компьютерной техники, компьютерных сетей, привлечением новейших информационных технологий.

Следует отметить, что трансформацию государственного управления в модель публичного администрирования необходимо осуществлять путем внедрения новых принципов и усовершенствования механизмов отношений «власть – гражданское общество», среди которых приоритетными должны быть: участие общин и граждан в управлении местными делами по решению социально-экономических проблем развития территорий; активное привлечение институтов гражданского общества к процессам государственного управления; подотчетность органов публичной власти; общественный контроль и т. д. Более подробно проблематика этого вопроса была освещена нами в другой статье [16].

Список использованной литературы:

1. Андрейко А., Полюхович В. Академические исследования проблем государственного управления и административного права: результаты и перспективы. Юридический журнал. 2004. № 5.
2. Баймуратов М.А. К вопросу о выборе национальной модели местного самоуправления. Публичное право. 2015. № 3. С. 57-65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2015_3_8
3. Государственное управление региональным развитием Украины: монография / под ред. В.Е. Воротины, Я.А. Жалила. К.: НИСД, 2010. 288 с.
4. Грицяк А.И. Публичное управление в Украине: становление по европейским стандартам. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2010_2/Gryciak.htm#_ftn1
5. Мартыненко В., Древаль Ю. Вопрос парадоксальности современного государственно-управленческого знания. Публичное управление: теория и практика: сб. науч. работ Ассоциации докторов наук по гос. упр. Х.: Изд-во ДокНаукДержУпр, 2011. № 1(5). С. 60–65.
6. Вопросы правового обеспечения модернизации государственного управления и местного самоуправления в Украине / под. ред. Т.В. Мотренко, В.Е. Воротины. К.: Институт законодательства Верховной Рады Украины, 2017. 197 с. (Сер.: Законодательные аспекты государственного управления и местного самоуправления. – Вып. 1).
7. Пухкал А.Г. Формирование основ гражданского общества как фактор устойчивого социально-политического развития. Устойчивое развитие территорий: проблемы и пути решения: материалы V междунар. науч.-прак. конф., Днепр, 10-11 окт. 2014 г. / под общ. ред. О.Ю. Бобровской. Д.: ДРИГУ НАГУ, 2014. С. 45-47.
8. Толкованов В.В., Гук А.К., Олуйко В.М., Прошко В.Я. Пособие по партисипативной демократии (демократии участия) на местном уровне. К.: Крамар, 2011. 199 с.
9. Демократические принципы государственного управления и административное право: монография / Кол. авт.: Ю.С. Шемшученко, В.Б. Аверьянов, А.Ф. Андрийко, І.О. Кресина, В.П. Нагребельный и др.; под общ. ред. д.ю.н. В.Б. Аверьянова. К.: Юридична думка, 2010. 496 с.
10. Wilson W. The Study of Administration. Discipline and History. Political Science in the United States / J. Farr and R. Seidelman (eds.). Ann Arbor: APSA, 1993. 315 p.
11. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М.: ИНФРА-М, 2010. 698 с.
12. Шаульская Г.Н. Общественность как индикатор системы государственного управления и гражданского общества. Public as indicator of the system of state administration and civil society. Вестник Киевского национального университета имени Тараса Шевченко. 2017. № 1(8). С. 70–74.
13. Характеристика общественных формирований как институтов гражданского общества. Разъяснение Министерства юстиции от 24.01.2011 г. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0016323-11>
14. О содействии развитию гражданского общества в Украине: Указ Президента Украины, Стратегия от 26.02.2016 № 68/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>
15. О Национальной программе информатизации: Закон Украины от 04.02.1998 г. № 74/98-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/show/74/98-%D0%B2%D1%80>
16. Шаульская Г.Н. Реформы и обновления механизмов взаимодействия общественности с органами публичной власти. Научные записки Института законодательства Верховной Рады Украины. 2017. № 3. URL: http://instzak.rada.gov.ua/instzak/control/uk/publish/article?art_id=90139&cat_id=90092

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шаульская Галина Николаевна – кандидат наук по государственному управлению, главный консультант научно-организационного отдела Института законодательства Верховной Рады Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Shauleskaya Galina Nikolayevna – Candidate of Science in Public Administration, Chief Consultant of the Department of Scientific and Organizational of Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

shauleska@i.ua