

Legal problems of activity of public management bodies in Ukraine

Правові проблеми діяльності органів публічного управління в Україні

Bogdana Melnychenko

Key words:

public management, legal problems of public management bodies, reasons of ineffective reformation of public management system.

Ключові слова:

публічне управління, правові проблеми діяльності органів публічного управління, причини неефективного реформування системи публічного управління.

Постановка проблеми. В умовах кардинальних соціально-економічних змін в українському суспільстві, всебічної демократизації політичного життя дуже актуальними є два завдання суспільного розвитку, які стоять перед Україною. Перше завдання – це удосконалення державного управління, приведення його у відповідність до тенденцій світового розвитку управлінської діяльності, до передового досвіду Європейського співтовариства. Друге завдання – це формування громадянського суспільства, недостатній рівень розвитку якого в сучасній Україні стримує динаміку демократичних змін, досягнення відповідного європейським країнам рівня життя громадян¹.

Водночас нині склалася об'єктивна потреба перевести реформу системи публічного управління на нову траєкторію розвитку, зв'язавши її не тільки з розвитком самих органів державної влади та управління, а й із соціально-економічним розвитком українського суспільства.

Вагомий внесок у дослідження проблеми публічного управління в Україні зробили такі вітчизняні вчені, як М.О. Багмет, Г.В. Коваль, І.А. Грицяк, О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський, С.М. Гладкова, С.В. Соколик, П.І. Крайник, Т.О. Гусаченко, О.Ю. Оболенський, С.В. Сьомін, А.О. Чемерис, С.В. Загороднюк, О.Л. Приходько тощо.

Метою статті є – проаналізувати правові проблеми діяльності органів публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналіз сучасних тенденцій реформування управлінської моделі в Україні свідчить про те, що вона рухається до моделі нового державного менеджменту. Однак попри те, що з моменту проголошення незалежності України організаційна структура апарату управління зазнала значних трансформацій, сьогодні публічне управління все ще не відповідає стратегічному курсу країни до міжнародних стандартів доброго (демократичного) врядування, оскільки залишається неефективним, схильним до корупції, внутрішньо суперечливим через вбудований конфлікт інтересів, надмірно централізованим, закритим від суспільства, відірваним від потреб громадянина².

Ключовою проблемою розвитку публічного управління в Україні є неефективна модернізація системи державного управління, яка є свого роду «ядром» публічного управління³. Згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності (за 2018 рік), складеному фахівцями Всесвітнього економічного форуму (WEF), Україна посіла 83-є місце у Глобальному рейтингу конкурентоспроможності країн. Всього в рейтингу аналізувалася ситуація, що склалася в 140 країнах чи територіях⁴.

¹ Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / за наук. ред. Ю.П. Сурміна, А.М. Михненко ; авт. кол. : Ю.П. Сурмін, А.М. Михненко, Т.П. Крушельницька та ін. Київ : НАДУ, 2011. С. 3.

² Левченко С. Напрями модернізації системи публічного управління в Україні. Публічне управління: теорія та практика. Харків, 2014. Вип. 4. С. 65–70.

³ Багмет М.О. Історія та практика державного управління і місцевого самоврядування в Україні : у 2 т. : навч. посіб. Миколаїв : Чорномор. держ. ун-т ім. Петра Могили, 2012. С. 65.

⁴ Україна в міжнародних рейтингах. URL: <https://www.sfi.gov.ua/%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0-%D0%B2-%D0%BC%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D1%80%D0%B5%D0%B9%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3%D0%B0%D1%85/>. (дата звернення: 01.06.2019).

Серед проблем, що стоять перед системою державного управління, виділяють:

- 1) щодо стратегічних засад реформування державного управління: відсутність потужного політичного лідерства та недостатній рівень координації реформування державного управління на політичному рівні; недостатня спроможність органів державної влади щодо проведення комплексного реформування державного управління; недостатня спроможність Кабінету Міністрів України до стратегічного планування;
- 2) щодо формування і координації державної політики: недостатній рівень якості державної політики у різних сферах, законодавчої та нормативної бази (формування політики та розроблення законодавчих актів на основі ґрунтовного аналізу, участь громадськості, цілісність і послідовність дій та рішень Кабінету Міністрів України у цілому); відсутність системи середньострокового бюджетного планування, пов'язаного із стратегічним плануванням політики;
- 3) щодо державної служби та управління людськими ресурсами: нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях; високий рівень корупції в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління; гендерний дисбаланс; недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, відсутність автоматизованої системи управління людськими ресурсами;
- 4) щодо підзвітності центральних органів виконавчої влади: відсутність горизонтального та вертикального функціонального обстеження в системі державного управління; невизначеність місії (основної мети, для досягнення якої утворено центральний орган виконавчої влади), нечітке визначення сфер відповідальності і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; часткове дублювання повноважень; неефективна організація діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких не спрямовується та не координується відповідними міністрами;
- 5) щодо надання адміністративних послуг: відсутність упорядкованих базових принципів і гарантій захисту прав громадян і юридичних осіб у рамках адміністративної процедури (відсутність закону про адміністративні процедури); необхідність подальшого розвитку центрів надання адміністративних послуг; надмірне адміністративне навантаження на громадян і юридичних осіб; низький рівень якості роботи базових електронних реєстрів; відсутність прийняттого технічного рішення для забезпечення функціональної сумісності систем органів державної влади, неналежна якість електронних послуг для громадян і юридичних осіб⁵.

Основними причинами ситуації, що склалася, є:

- повільна адаптація до швидкозмінного зовнішнього середовища і потреб суспільства; політична та адміністративна реформи, що відбуваються із середини 90-х рр. XX 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;
- неефективний механізм ухвалення рішень; 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;
- дефіцит професійних державних менеджерів; 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; зменшення компетентності та моральних якостей державних службовців; збереження корупційних проявів на державній службі, втрата мотивації⁶;
- низький рівень інтеграції, контролю і координації як усередині держапарату, так і в зовнішніх інститутах, що спричиняє нераціональні витрати і слабку реалізацію державної політики в багатьох сферах⁷.

⁵ Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>. (дата звернення: 01.06.2019).

⁶ Луцький І.М., Луцький А.І., Каленюк О.М. Актуальні проблеми організаційно-правових засад управління складних адміністративних систем на практиці європейського досвіду та України. Економіка і держава. Київ, 2009. № 3. С. 70.

⁷ Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад.: О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський, С.М. Гладкова, С.В. Соколик, П.І. Крайник, Т.О. Гусаченко ; за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна, А.О. Чемериса, С.В. Загороднюка, О.Л. Приходько, Л.О. Воронько. Київ : НАДУ, 2007. С. 6–7.

Також сучасний етап побудови демократичної, соціально-правової держави з урахуванням глобальних змін неможливий без реорганізації системи місцевого самоврядування, яка на рівні з системою державного управління є складником системи публічного управління. Не зважаючи на те, що в Україні з 2015 року активно впроваджується реформа децентралізації, нині перед місцевим самоврядуванням існують виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування як на організаційному, так і на нормативному рівнях, а саме:

- розв'язання проблеми економічної неспроможності більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень (економічний чинник);
- розв'язання проблеми обмеженості ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру (ресурсний чинник);
- ефективне подолання кризи комунальної інфраструктури, загрозованої зношеності теплових, водоканалізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду, що детермінує виникнення техногенних катастроф (інфраструктурний чинник);
- необхідність здійснення «компетенційної революції», що зумовлена відсутністю чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, внаслідок чого маємо дублювання повноважень, конкуренцію компетенцій та багато підстав для виникнення компетенційних суперечок між названими суб'єктами різного рівня (компетенційний чинник);
- подолання суспільної недовіри та відчуженості органів місцевого самоврядування від населення та їхньої корпоративізації, закритості й непрозорості діяльності, неефективного використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупції, патерналізму у стосунках із населенням (комунікаційно-суб'єктивний чинник);
- подолання кризи в кадровій політиці місцевого самоврядування, системі підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад (кадровий чинник);
- подолання нерозвиненості незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; створення належних умов для використання ресурсного потенціалу цього сектору в місцевому розвитку (чинник нерозвиненості інфраструктури територіальної громади);
- ефективний розвиток форм прямої демократії, сприяння набуттю мешканцями навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення (чинник дефіциту партисипативної демократії);
- подолання соціальної дезінтегрованості територіальних громад та неспроможності жителів до солідарних дій із захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади й досягнення спільних цілей розвитку спільнот (мотиваційний чинник);
- подолання складної демографічної ситуації в більшості територіальних громад, яка характеризується погіршенням кількісних та якісних параметрів людських ресурсів (демографічний чинник)⁸.

Окремо слід наголосити на тих викликах, які створюють ризики для успішної реалізації реформи децентралізації, яка у 2020 році уже мала би завершитися. Так, по-перше, створення об'єднаних територіальних громад переважно не має підтримки з боку широких верств населення (адже люди не розуміють сам процес децентралізації), а також стикається зі супротивом з боку районних адміністрацій та місцевих рад, бо процес їх створення супроводжується переформатуванням органів влади та змінами в управлінні на користь громад. По-друге, швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури знижує мотивацію громад до об'єднання та їхні можливості щодо соціально-економічного розвитку. Якщо у 2016 році державна субвенція на інфраструктуру громад склала 1 млрд гривень і була розподілена між бюджетами 159-ти ОТГ пропорційно до площі громади та кількості сільського населення, то у 2017 році обсяг субвенції передбачено в розмірі 1,5 млрд. По-третє, сьогодні не врегульоване питання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом, а також питання функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями й районними радами. По-четверте, в утворених об'єднаних територіальних громадах немає належно підготованих робочих кадрів, та спостерігається низька кваліфікація службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій. Це призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток. І насамкінець, враховуючи високі ризики корупційних дій щодо використання бюджетних коштів, актуальним є питання запровадження механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, як з боку державних органів, так і з боку громадськості⁹.

⁸ Баймуратов М.О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. Віче, Київ, 2015. № 12. С. 16.

⁹ П'ять проблем децентралізації, або як стати господарем у своєму місті. URL: www.pravda.com.ua/columns/2017/11/16/7162180/. (дата звернення: 01.06.2019).

Для подальшої розбудови України як демократичної, соціальної, правової держави надзвичайно важливою є також тісна взаємодія держави з інститутами громадянського суспільства. Як показує європейський та світовий досвід, суспільний прогрес, демократичний розвиток та економічне зростання будь-якої держави неможливо реалізувати без активної участі з боку суспільства. Розвинене громадянське суспільство є невіддільним складником усіх демократичних правових держав світу¹⁰.

Серед основних перешкод подальшому розвитку громадянського суспільства в Україні та адекватному рівню його взаємодії з державою вбачають передусім суспільно-політичні, комунікаційні та культурні деформації. Йдеться про те, що в політичній, соціальній та економічній сферах є широкий тіньовий сегмент не тільки у вигляді неофіційних та напівофіційних зв'язків і інституцій, а й у вигляді подвійних орієнтирів та цінностей. І тому, незважаючи на задекларовану державну підтримку розвитку громадянського суспільства, серед впливових політичних кіл та політично-економічної еліти існує фундаментальне небажання сприяти відповідним процесам¹¹.

Іншою гострою проблемою можна вважати фінансову залежність деяких існуючих громадських та недержавних організацій від інвесторів або бюджетної підтримки, а штучна політизація таких організацій перетворює їх на структури захисту певних інтересів. Багатолітня криза довіри громадян до політичних інститутів перетворила існуючі інституції громадянського суспільства у філіали, які підпорядковані різноманітним фінансовим та політичним угрупованням. Значний відсоток утворених громадських організацій являє собою структури, які покликані під час чергової виборчої кампанії виявити підтримку тій чи іншій політичній силі, що своєю чергою унеможлиблює існування адекватного рівня партнерської взаємодії між громадянським суспільством та державою¹².

Також до основних проблем розвитку громадянського суспільства в Україні відносять:

- відсутність ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування;
- недостатню практику залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення;
- відсутність для благодійників ефективних стимулів з боку держави, зокрема податкових, обтяженість бюрократичними процедурами, відсутність дієвого механізму захисту від шахрайства та інших зловживань у сфері благодійництва;
- відсутність для більшості організацій громадянського суспільства доступу до державної фінансової підтримки через її обмежений обсяг, незастосування прозорих конкурсних процедур та надання необґрунтованих переваг окремим видам організацій громадянського суспільства; необґрунтованість строків та обмеження на види витрат, які можуть бути профінансовані за рахунок бюджетних коштів, що ускладнює реалізацію програм (проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави;
- неповне використання потенціалу організацій громадянського суспільства органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг; надання переваги у цій сфері державним і комунальним підприємствам та установам, що не сприяє підвищенню якості послуг та призводить до надмірного зростання бюджетних видатків;
- недостатню мотивацію підприємницької діяльності, спрямованої на вирішення соціальних проблем (соціальне підприємництво) організаціями громадянського суспільства, долучення таких організацій до надання соціальних послуг зі сприяння у працевлаштуванні та професійної підготовки соціально вразливих верств населення;
- відсутність єдиної державної інформаційно-просвітницької політики у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства¹³.

Висновки. Таким чином, незважаючи на динамічний розвиток публічного управління в Україні, залишається чимало відкритих питань, котрі потребують нагального вирішення, зокрема: оптимального спів-

¹⁰ Мельник Л.А. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: основні поняття, проблеми та стратегічні напрями. Державне управління: удосконалення та розвиток. Дніпро, 2019. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1395>. (дата звернення: 01.06.2019).

¹¹ Чумаков Д.Д. Проблема розвитку громадянського суспільства в Україні в контексті його взаємодії з інститутом держави. Грані. Дніпро, 2014. № 6. С. 133.

¹² Чумаков Д.Д. Проблема розвитку громадянського суспільства в Україні в контексті його взаємодії з інститутом держави. Грані. Дніпро, 2014. № 6. С. 133.

¹³ Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>. (дата звернення: 01.06.2019).

відношення централізації та децентралізації в структурній організації державного управління, яке б забезпечувало ефективне державне управління і покращувало б добробут суспільства; ефективної взаємодії між державою і органами громадянського суспільства; удосконалення механізму наближення правової системи України до європейських норм та стандартів.

Анотація

У статті проаналізовані правові проблеми діяльності органів публічного управління в Україні. Визначені основні причини неефективного реформування системи публічного управління.

Summary

The article analyzes the legal problems of the bodies of public management in Ukraine. There is determined the main reasons for ineffective reform of the public management system.

Використана література:

1. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / за наук. ред. Ю.П. Сурміна, А.М. Михненка ; авторський колектив : Ю.П. Сурмін, А.М. Михненко, Т.П. Крушельницька та інші. Київ : НАДУ, 2011. 388 с.
2. Левченко С. Напрями модернізації системи публічного управління в Україні. *Публічне управління: теорія та практика*. Харків, 2014. Вип. 4. С. 65–70.
3. Багмет М.О. Історія та практика державного управління і місцевого самоврядування в Україні : у 2 т. : навч. посіб. / М.О. Багмет, Г.В. Коваль; Миколаїв : Чорномор. держ. ун-т ім. Петра Могили, 2012. 143 с.
4. Україна в міжнародних рейтингах. URL: <https://www.sfii.gov.ua/%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0-%D0%B2-%D0%BC%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D1%80%D0%B5%D0%B9%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3%D0%B0%D1%85/>. (дата звернення: 01.06.2019).
5. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>. (дата звернення: 01.06.2019).
6. Луцький І.М., Луцький А.І., Каленюк О.М. Актуальні проблеми організаційно-правових засад управління складних адміністративних систем на практиці європейського досвіду та України. *Економіка і держава*. Київ, 2009. № 3. С. 69–71.
7. Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад.: О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський, С.М. Гладкова, С.В. Соколик, П.І. Крайник, Т.О. Гусаченко ; за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна, А.О. Чемериса, С.В. Загороднюка, О.Л. Приходько, Л.О. Воронько. Київ : НАДУ, 2007. 76 с.
8. Баймуратов М.О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче*, Київ, 2015. № 12. С. 14–17.
9. П'ять проблем децентралізації, або як стати господарем у своєму місті. URL: www.pravda.com.ua/columns/2017/11/16/7162180/. (дата звернення: 01.06.2019).
10. Мельник Л.А. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: основні поняття, проблеми та стратегічні напрями. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Дніпро, 2019. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1395>. (дата звернення: 01.06.2019).
11. Чумаков Д.Д. Проблема розвитку громадянського суспільства в Україні в контексті його взаємодії з інститутом держави. *Грані*. Дніпро, 2014. № 6. С. 131–135.
12. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805> (дата звернення: 01.06.2019).

Bogdana Melnychenko,

Ph.D., Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law
Institute of Jurisprudence and Psychology
Lviv Polytechnic National University