

Список використаних джерел

1. Заржитський О. С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти). Дніпро: Національний гірничий ун-т, 2012. 200 с.
2. Зіновчук Н. В. Екологічна політика в АПК: економічний аспект. Львів: Львів. держ. аграр. ун-т; ННБК "АТБ", 2007. 394 с.
3. Іванова Т. В. Екологічні програми як інструменти реалізації регіональної екологічної політики. URL: <http://er.nau.edu.ua/handle/NAU/22843>.
4. Коленов О. М. Сутність екологічної політики в контексті державного управління. URL: http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol4/20_2016.pdf.
5. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2015 році / М-во екології та природних ресурсів. URL: <https://menr.gov.ua/news/31768.html>.
6. Про державний суверенітет України: декларація від 16 лип. 1990 р. № 55-XII/ВР УРСР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
7. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17/page>.
8. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page4>.
9. Скакальський О. М. Державні цільові екологічні програми: сутність та шляхи формування на регіональному рівні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 7/8. С. 85–93.
10. Якушев Д. Сучасні тенденції державної екологічної політики в Україні в контексті сталого розвитку. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_04\(31\)/16.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_04(31)/16.pdf).

Надійшла до редколегії 14.11.2018 р.

УДК 351

ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Громова О. В.,

к.е.н., доцент кафедри менеджменту і адміністрування,

УкрДУЗТ, м. Харків

Крихтіна Ю. О.,

к.е.н., доцент кафедри менеджменту і адміністрування,

УкрДУЗТ, м. Харків

Статтю присвячено питанням реформування системи державної служби та пошуку перспективних напрямів модернізації публічної служби в Україні. Сучасні тенденції організації публічної адміністрації країн Євросоюзу базуються на демократичній децентралізації влади, що здійснюється шляхом передавання достатніх повноважень на найближчий до людей рівень влади.

Ключові слова: державна служба, державна реформа, модернізація системи державної служби, державне управління, самоврядування.

Gromova O. V.,

PhD in Economic, Associate Professor of Management and Administration Department,

UkrSURT, Kharkiv;

Kryhtina Y. O.,

PhD in Economic, Associate Professor of Management and Administration Department,

UkrSURT, Kharkiv

THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF MODERNIZATION OF THE CIVIL SERVICE SYSTEM

The article is devoted to the issues of reforming the civil service system and the search for promising directions for the modernization of public service in Ukraine. The current trends in the organization of the public administration of the European Union (EU) are based on the democratic decentralization of power, which is carried out by transferring sufficient powers to the level of government closest to the people.

Key words: public service; state reform; modernization of the civil service system; governance; municipality.

© Громова О. В., Крихтіна Ю. О., 2018

Постановка проблеми. Трансформаційні зміни, що відбуваються в суспільстві, висувають до державного управління в цілому нові вимоги. Зокрема, це стосується й системи державної служби як уособлення суб'єкта управління, що пов'язано з необхідністю системної модернізації країни та зміною парадигми управління. Саме від системи державної служби в першу чергу залежить ефективність розв'язання соціально-економічних проблем, що виникають у процесі суспільного розвитку.

За період незалежності України процеси створення нових організаційних структур, розвиток форм і методів управління базувалися не стільки на підвищенні ефективності модернізації державної служби, формуванні правової культури, розвитку різних форм активності громадянського суспільства, творчої самореалізації громадян в управлінні, скільки на бюрократизації та формалізації діяльності державних службовців, негативно впливаючи на її зміст.

Незважаючи на постійні спроби модернізації державної служби, бажаного результату не отримано. Модернізаційні процеси не привели до розвитку ефективної системи державної служби та реалізації поставлених завдань, оскільки основну увагу приділялося вирішенню внутрішніх проблем управління. Тому існує об'єктивна потреба перевести модернізацію державної служби на нову траєкторію розвитку, акцентуючи увагу не лише на модернізації органів державної влади та управління, а й на суспільному розвитку з урахуванням позитивного світового досвіду модернізації державної служби.

Метою статті є детальний аналіз досвіду реформування системи державної служби європейських країн; успіхів і невдач проведених трансформаційних процесів та виявлення перспективних напрямів модернізації системи публічної служби України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розв'язанню проблем розвитку державної служби приділено значну увагу в роботах вітчизняних та зарубіжних науковців – В. Авер'янова [1], Г. Атаманчука [2], С. Серьогіна [3], О. Громової [4], С. Кравченко [5], В. Кізюна [6], Д. Шиманке, Г. Циммерманн [7] та ін.

Виклад основного матеріалу. Головною метою державного управління в розвинених країнах світу є досягнення рівномірного, збалансованого та раціонального соціально-економічного розвитку, з ефективним використанням ресурсного потенціалу регіонів і подоланням територіальних диспропорцій розвитку.

Регіональна політика розвинених країн світу передбачає вирішення проблем відсталих щодо загального рівня розвитку регіонів країни, територій із надмірним техногенним навантаженням, надмірною концентрацією промисловості чи населення та інших проблем, що відносяться до макроекономічних. Також вирішуються і проблеми мікрорівня, пов'язані з місцевою специфікою окремого регіону.

Протягом останніх десятиліть європейські держави постійно намагалися здійснити перегляд своїх адміністративних структур і вчинити відповідні зміни.

Можна констатувати, що в кожні щонайменше 20–30 років відбувалася генеральна інвентаризація структур публічної адміністрації. Це стосується Західної Європи, де було здійснено розширення адміністративної діяльності, зроблено сильніший наголос на планувальній і керівній функції та відбулися лібералізація відносин із громадянами в рамках реалізації принципів демократії та залучення громадськості до прийняття рішень і поділу відповідальності.

Утім наголос на планувальній і керівній функції виявився занадто однобічним і таким, що лише частково відповідав іншим вимогам до публічної адміністрації. Підходи до діяльності, які було розроблено, скоріше, як теоретичні, під час випробування на практиці виявилися придатними лише в певних межах.

Лібералізація відносин із громадянами як ще один пункт реформування чітко показує, що публічна адміністрація завжди перебуває в контексті відповідної політичної системи.

Демократія означає, що публічна адміністрація є частиною суспільства (а не володарем, який панує над суспільством), вона повинна лібералізувати своє ставлення до громадянина та до його справ (“близькість до громадян”) і має постійно доводити суспільству свою легітимність (наприклад, через політичну комунікацію та залучення громадськості до прийняття рішень і відповідальності).

Історія публічної адміністрації в Європі є прикладом перманентності змін та вдосконалення, що є адекватною відповіддю на суспільні виклики, пов’язані насамперед з кардинальними змінами в політичній і економічній системах. Вважається, що нове осмислення процесу адміністративної модернізації спричинили три значні зміни, що відбулися в США та Західній Європі упродовж 80-х рр. минулого сторіччя: реструктуризація економіки, оновлення політичних систем країн та зміни ідеологічної парадигми.

Як і будь-яка система, публічна адміністрація не може залишатися незмінною у світі, що постійно змінюється. Колишній прем’єр-міністр Франції Л. Жюспен свого часу зазначав, що “система державного управління повинна реформуватися, оскільки суспільство і весь світ змінюються, з’являються нові технології, а публічна адміністрація, як і організації приватного сектора, не може уникнути пошуку оптимальних шляхів своєї діяльності”.

В окремих країнах Європи цілі адміністративної реформи суттєво відрізнялися, що залежало від багатьох причин, зокрема від періоду її здійснення. Наприклад, у Західній Європі в 70-х рр. минулого століття метою перетворень стало підвищення спроможності громад та посилення муніципальної влади, тоді як у 90-х рр. під час упровадження моделі New Public Management домінували принципи результативності і приватизації. При цьому, як зазначають німецькі дослідники Д. Шиманке і Г. Циммерманн, між вищезазначеними цілями в будь-який момент можуть виникнути напруга чи конфлікт [7].

Наприклад, результативність або консолідація можуть перебувати в конфлікті з якістю послуг чи наближенням до громадянина публічної адміністрації.

Держави Східної Європи, приймаючи основоположні рішення, з одного боку, дотримувалися принципів демократії, правової держави, багатопартійної системи, виборчої системи, поділу влади, місцевого самоврядування, а з іншого – розробляли відповідно своє національне рішення.

Потім на цій базі було здійснено реформування публічного врядування. Слід відзначити також, що досвід модернізаційних перетворень у країнах Європейського Союзу (ЄС) переконливо довів, що “дешева держава” повинна обслуговуватися добре організованою, компетентною, забезпеченою сучасними засобами управління й комунікації адміністрацією, яка має відповідне якісне кадрове забезпечення та тісно співпрацює з громадянами.

Тому реформування публічної адміністрації вимагає досить значних інвестицій, а її функціонування передбачає наявність необхідних матеріальних та фінансових ресурсів. Наприклад, важливо домогтися конкурентоспроможності держави на ринку праці, що дасть змогу мати кадри високої кваліфікації. Економія повинна досягатися не завдяки зниженню зарплат державних службовців, а за рахунок значного зростання ефективності дій публічної адміністрації.

Велике значення має виявлення тенденцій розвитку громадянського суспільства й адекватних йому сучасних систем та організаційних структур публічного управління в європейських країнах і здійснення порівняльного аналізу розв'язання проблеми вибору оптимальної системи управління в цих державах та в Україні.

Важливо відзначити велику увагу польських дослідників до якості діяльності публічної адміністрації, яку вони характеризують словом “добра” (dobra). Зокрема, на основі європейського Кодексу доброї адміністрації виділено такі принципи: відповідність до права, недискримінація, пропорційність, визначеність завдань, безсторонність, об'єктивність, ввічливість, привітність, відповідь на листи мовою звернення, підтвердження отримання листів, направлення звернення до компетентного органу в разі його неправильного адресування, дотримання термінів, попередження про можливість оскарження, охорона таємниці, вмотивоване прийняття рішень, надання інформації тощо.

Досить поширеною є в Польщі критика організаційного забезпечення реформ, що особливо помітно з робіт професора В. Кізюна. Основою для розвитку органів влади він назвав чіткість роботи публічної адміністрації, включаючи в це поняття ефективність та економічність.

Виділяючи основні недоліки управління в Польщі, що заважали її європеїзації, Кізюн на перше місце ставить гігантоманію, тенденцію до надмірної розбудови організаційних структур, кількості організаційних ланок та щаблів управління тощо.

На другому місці відзначено люксоманію – тенденцію до створення чиновниками для себе суперкомфортних умов праці та відпочинку: кабінетів, будинків, меблів, автомобілів, закордонних подорожей тощо.

Третьою названо корупцію, яка стала звичайним явищем. Наступною проблемою була ароганція – відрив влади від мас, а п'ятою – організаційна фікція, що полягала в розбіжності проголошених прав самоврядування із дійсним станом справ, а також у низькому рівні фінансового забезпечення цих прав [6].

Фікцією видавалася В. Кізюну і реалізація населенням свого виборчого права, оскільки відсоток тих, хто голосує, як правило, був низьким. Критикувалися також порушення принципу поділу влади, неконтрольоване витрачання державних коштів агентствами та фондами тощо. Подібні явища спостерігаються в Україні.

Адміністративна реформа в Чехії (у частині організаційних змін) почалася зі змін у центральній адміністрації, що проявилися в перегляді функцій колишніх федеральних міністерств відповідно до нових вимог. Загальну відповідальність за реструктуризацію публічної адміністрації в Чехії було покладено на Міністерство внутрішніх справ (МВС), яке займалося також процесом децентралізації та реформою територіального самоврядування.

Для забезпечення цього в серпні 1998 р. в МВС було створено три департаменти (департамент реформи публічної адміністрації, департамент навчання державних службовців та департамент використання інформаційних технологій у публічній адміністрації), які відіграли помітну роль у процесі організаційного забезпечення адміністративної реформи.

Сучасні тенденції організації публічної адміністрації країн ЄС базуються на демократичній децентралізації влади, що здійснюється шляхом передання достатніх повноважень на найближчий до людей рівень влади.

Наслідком таких реформ стало розширення компетенції регіональних та місцевих органів влади, тобто децентралізація управління, а також укрупнення адміністративно-територіальних одиниць (Швеція, Бельгія, Німеччина, Данія, Польща).

Таким чином, децентралізована модель в умовах сталого соціально-економічного розвитку довела свою перевагу над централізованою.

Здійснення реформ в європейських країнах відбувалось в таких напрямках:

- політичному, пов'язаному з формуванням інституційних умов демократизації цієї сфери;
- інституційному, спрямованому на перебудову її структурних елементів – організаційних відносин між різними рівнями місцевого управління, що пов'язаний із реформуванням системи адміністративно-територіального устрою держави, а також із запровадженням регіонального самоврядування;
- функціональному, спрямованому на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами публічного управління.

Усі ці напрями потребують злагодженого механізму реалізації реформи державної служби, а саме: здійснення функціонального розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; приведення системи місцевої влади у відповідність до загальноприйнятих європейських принципів, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування; підготовки нормативно-правової бази для здійснення бюджетної та податкової реформ з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад, збільшення питомої ваги власних доходів.

Український вчений С. Кравченко зазначає, що ключовим елементом організаційного забезпечення адміністративної реформи є спроможний координаційний центр, відповідальний за підготовку та упровадження змін. Формування такого центру є непростим завданням, для розв'язання якого, як свідчить світовий досвід, можуть застосовуватися різні підходи [5].

Перший підхід полягає в запровадженні посади уповноваженого (комісара) уряду, який наділяється широкими повноваженнями, звітує безпосередньо прем'єр-міністру та працює за підтримки спеціального підрозділу апарату уряду.

Такий варіант набув особливої популярності в Польщі, де відповідальними за реформу інституціями ставали: Заступник державного секретаря – Уповноважений Ради міністрів з питань реформи місцевого самоврядування; Уповноважений Ради міністрів з питань адміністративної реформи; Державний секретар – Уповноважений Ради міністрів з питань реформи державної системи. Аналогічним чином певний час в Угорщині роботи в межах адміністративної реформи координував Комісар уряду з питань адміністративної модернізації, а у Словаччині – Уповноважений уряду з питань адміністративної реформи.

Другий підхід передбачає утворення спеціальної проектної структури типу ради, комісії, комітету та ін., яку нерідко очолює голова або заступник голови уряду. До складу такої структури зазвичай входять посадові особи вищої управлінської ланки державного апарату, представники парламенту і органів самоврядування, а до її роботи можуть залучатися фахівці з різних органів влади, політики, науковці, представники бізнесу, незалежні експерти тощо. Наприклад, у Південній Кореї координацію розроблення програми адміністративної перебудови виконував сформований президентом міжміністерський Урядовий комітет з питань адміністративної реформи, а у Словаччині – Урядова комісія з упорядкування адміністративної системи на чолі з віце-прем'єр-міністром.

У Польщі діяла Міжміністерська група з впровадження адміністративної реформи під керівництвом віце-прем'єр-міністра – Міністра внутрішніх справ і адміністрації, а в Німеччині – Керівний комітет з питань адміністративної організації на чолі з Державним секретарем Міністерства внутрішніх справ.

Третій підхід означає формування координаційного центру шляхом покладання відповідних обов'язків на керівника апарату уряду (або віце-прем'єр-міністра), який працює за допомогою спеціального підрозділу урядового апарату.

Наприклад, у Великобританії та Канаді реформа державного управління здійснювалась не у вигляді цілісної комплексної програми, а шляхом запровадження серії пов'язаних ініціатив. При цьому в низці випадків провідну роль відігравав керівник урядового секретаріату за допомогою спеціального підрозділу. Зокрема, так відбувалася реалізація британських ініціатив щодо агентств “наступних кроків”, Хартії громадян, ефективності, змін у системі державної служби і модернізації уряду, а також канадської ініціативи з реформування державної служби *La Releve*.

Кілька країн Центрально-східної Європи (ЦСЄ) також випробували подібний варіант, згідно з яким координаційні повноваження щодо адміністративної реформи було передано: главі Державної канцелярії Латвії та відповідному Департаменту державних реформ; віце-прем'єр міністру Словаччини з економічних питань та Координаційному і експертному підрозділу з питань адміністративної реформи Секретаріату уряду Словаччини; віце-прем'єр-міністру – міністру Секретаріату Прем'єр-міністра Угорщини і Департаменту державного управління та регіональної політики даного секретаріату.

Четвертий підхід пов'язано з тим, що координацію реформаторських заходів доручають чинному міністерству.

Можливі два основних різновиди цього підходу, за одним з яких відповідні обов'язки покладаються на міністерство внутрішніх справ. Так відбувалося в Нідерландах, Словаччині, Словенії, Угорщині, Франції, Чехії.

Другий різновид полягає у здійсненні реформ під проводом міністерства фінансів, що було характерно, наприклад, для Нової Зеландії або Фінляндії. Згідно з п'ятим підходом створюється спеціальний центр з питань реформ. В одних випадках формувалося окреме міністерство, наприклад Міністерство державної адміністрації Болгарії (питання адміністративної модернізації), Міністерство федеральної адміністрації та державної реформи Бразилії, Міністерство державної реформи Латвії. В інших випадках створювався центр зі спеціальним статусом.

Проведення управлінських перетворень на регіональному рівні також потребує формування спеціальних координаційних структур, які повинні надавати консультативну, методичну, іншу допомогу в упровадженні реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою.

Висновки. Україна не є винятком серед країн, у яких відбуваються трансформаційні процеси в системі державної служби. Складність цих процесів у нашій країні пояснюється суттєвими відмінностями суспільно-політичних та економічних умов від західноєвропейських, де процеси реформування здійснюються в умовах сформованих націй та існування громадянського суспільства (Civil Society) – які реально функціонують на регіональному та місцевому рівнях інститутів демократії (потужних партійних структур і реального місцевого самоврядування).

Натомість в Україні суттєвою національною проблемою залишається пасивність населення в реалізації своїх демократичних прав, а також мала впливовість партійних організацій (окремі партії так і залишилися представниками не суспільних верств, а своїх бізнесово-кланових, корпоративних інтересів чи власних політичних амбіцій), що зводить нанівець можливість дієвого демократичного контролю влади.

Практично всі проблеми управління на державній службі так чи інакше пов'язані зі спілкуванням, адже всі державні службовці, як керівники так і підлеглі, постійно перебувають у процесі спілкування: з колегами, з керівництвом, з громадянами [4].

Під час реформ важливо досягти плідної взаємодії та збалансованості виконавчої влади і місцевого самоврядування – основи оптимізації функціонування загалом публічної влади на місцях, підвищити роль і відповідальність муніципальних інститутів, їхніх посадових осіб за вирішення покладених на них повноважень і функцій, що позитивно вплине на динаміку соціально-економічного та культурного розвитку територій.

Паралельно слід продовжувати курс на демократизацію всіх сфер суспільного життя та побудову громадянського суспільства, що неможливі без встановлення оптимального балансу між децентралізацією і централізацією, доповненого принципами деконцентрації, дерегулювання та повсюдності місцевого самоврядування, які б адекватно відповідали реальним соціально-економічним і політичним умовам країни в рамках безумовного додержання принципу унітаризму Української держави.

Реалізація цих принципів дасть можливість місцевим громадам на практиці реалізувати місцеве самоврядування, під яким розуміють право і реальну спроможність громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах населення громади. Одночасно слід забезпечити повноправність і ресурсну спроможність місцевого самоврядування. Такий вектор розвитку через динамічний поступ регіонів дасть можливість посилити дієздатність держави, оптимізувати виконання нею своїх функцій, сприятиме становленню України як демократичної, високорозвиненої, правової держави та її інтеграції до європейського співтовариства.

Основними складниками такої модернізації має стати територіальне, адміністративне і структурне оновлення, підвищення ролі муніципальної влади, кардинальний перегляд міжбюджетних і податкових відносин.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/315713/>.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекц. М.: Омега-Л, 2004. 301 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/2390315/>.
3. Сergyogin S. M. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1. С. 58–65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2013_1_12.
4. Громова О. В., Паламарчук І. В. Створення моделі поведінки керівника в органах публічної влади: матеріали. *Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2018. № 3.
5. Кравченко С. О. Концептуальні основи управління суспільними реформами. *Науковий вісн. Акад. муніц. управління. Серія: Управління*. 2012. Вип. 3. С. 15–24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2012_3_4.
6. Кізюн В. К. Матеріали до вивчення історії України XVII – початку XVIII ст.: хрестоматія. Кіровоград: Центр оперативної поліграфії "Авангард", 2015. 200 с.
7. Шиманке Д. Система місцевого самоврядування та її реформи. Досвід деяких європейських країн (Данія, Німеччина, Англія, Франція та Швеція). Міжнародний досвід та практичні пропозиції. *Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі в Україні* / М. В. Пітцик, Ю. І. Ганущак, Д. Шиманке, Х. Циммерманн. Київ: [б. в.], 2008. С. 75–101.

Надійшла до редколегії 20.11.2018 р.

УДК 332.14:636(477)

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТВАРИННИЦТВА

Лаврук О. В.,

*к.е.н., докторант кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна академія управління персоналом,
м. Київ*

Обґрунтовано теоретичні та практичні засади й концептуальні підходи до формування і становлення державної регіональної політики у розвитку тваринництва. Зазначено, що в розробленні й впровадженні державної політики активну участь беруть законодавчі й виконавчі інститути влади. Запропоновано напрями вдосконалення основних положень державної регіональної політики, що сприятимуть ефективній діяльності галузі тваринництва.

Ключові слова: регіон, регіональний розвиток, регіональна політика, державна регіональна політика, тваринництво, державно-політичні рішення.

Lavruk A. V.,

*PhD of Economic,
Doctoral Student of Public Administration Department,
Interregional Academy of Personnel Management, Kiev*

FORMATION OF THE STATE REGIONAL POLICY IN THE DEVELOPMENT OF ANIMAL HUSBANDRY

Theoretical and practical bases and conceptual approaches to formation and formation of the state regional policy in development of animal husbandry are proved. It is noted that legislative and executive institutions are actively involved in the development and implementation of state policy. Directions of improvement of the main provisions of the state regional policy which will promote effective activity of branch of animal husbandry are offered.

Key words: region, regional development, regional policy, state regional policy, animal husbandry, state political decisions.

© Лаврук О. В., 2018