**Любови Титаренко**

**(Одеса, Україна)**

**УДОСКОНАЛЕННЯ СФЕРИ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

У статті звертається увага на зумовленість управління пов’язаного з проблемами реформування публічної влади, удосконаленням соціально-економічної та політичної модернізації сучасної України.

**Метою статті** є аналіз інституціональних змін в умовах суспільно-політичної модернізації та особливостей функціонування інститутів державної служби, розвитку громадянського суспільства в контексті реформування публічної владив Україні.

**Ключові слова:** публічна влада, реформування політичної сфери, демократичні процеси в Україні, управління суспільним розвитком, динаміка процесів, суспільно-політична система, соціально-економічна та політична ситуація, інституціональний підхід.

**Виклад основного матеріалу.** Реформування публічної влади на сьогодні стало пріоритетним завданням на шляху модернізації суспільного устрою держави. У якості альтернативи цій системі стали розглядатися суспільно - політичні зміни: місцеві та регіональні форми самоорганізації громадян та децентралізації влади на місцях.

Варто зазначити, що нинішньому стану вітчизняного суспільства притаманні свої особливості, які охоплюють практично всі сфери внутрішньополітичного життя країни. Україна на сьогодні переживає нелегкий процес внутрішніх соціально-економічних і політичних відносин, та намагається подолати зовнішню економічну і суспільно-політичну кризу загострення міждержавних відносин з Росією, а також "кризу довіри" народу до влади в цілому.

Указом Президента України від  26 лютого 2016 року № 68/2016 затверджена Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки, яка зумовлена необхідністю створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування [8].

Активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави вказуючи владі, що політична криза демонструє неефективність системи управління суспільними процесами, особливо за її корумпованості та відсутності зворотного зв’язку з громадянським суспільством. Саме розвинене громадянське суспільство відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін.

Про взаємодію органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю, стосовно організаційних засад управління суспільним розвитком, соціально-політичної взаємодії представників владних структур науковці висвітлюють своє бачення в роботах, зокрема: Т. М. Брус, В. Воронько О. Я. Валевський, Ю. Каплан В. М. Князєв В. Я. Малиновський, О.А. Олуйко, В. А. Ребкало, О. М. Рудік, В. В. Тертичка і ін. Ґрунтовна розробка окремих аспектів дослідження проблем та перспектив розвитку інститутів громадянського суспільства міститься в наукових роботах О. Бабкіної, В. Бурдяк, В. Горбатенка, М. Головатого, О. Дергачова, Г. Зеленько, І. Кресіної, Л. Кочубей, Н. Паніної, В. Полохало та ін. В їх працях запропоновані наукові підходи до аналізу "цілісної картини" суспільного життя, трактуються змістовні, функціональні та структурні характеристики державної стратегії суспільно-політичного та економічного розвитку країни. Провідна думка більшості вчених полягає в тому, що засоби політичної взаємодії представників влади повинні бути спрямовані на забезпечення суспільної злагоди на тлі ефективного використання матеріально - трудових і фінансових ресурсів в управлінні державними справами[1;2;3;5].

Без сумніву, ‒ ці фактори безпосередньо впливають на розвиток таких важливих сфер, таких як ‒ політична, освітня, наукова, охорони здоров’я, соціальний захист громадян, рівень культури, економічних показників тощо. Створенню сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства, децентралізації публічної влади сприяє Указ Президента України №68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [8].

Слід наголосити, що децентралізація – одна з найважливіших реформ, яку обіцяв провести глава держави і завдяки якій Україна отримає щеплення від тоталітаризму [7, с.2]. Разом з тим, необхідно зауважити, що в зв’язку з драматичними подіями втрати країною територіальної цілісності, пріоритетного значення на сьогодні набувають очікування і надії, які пов’язані з діями публічної влади: мобілізація зусиль на врегулювання військових дій, протестних настроїв, суспільної напруги та зневіри населення, людських втрат та економічних збитків [4, с 4].

Але успішне формування суспільного розвитку неможливе без з‘ясування ключових проблем, які мають науково-теоретичне і практичне підгрунтя: що таке реформування політичної влади та модернізація її інститутів, публічне управління, яка їх структура і мета? Чим визначаються їх проблеми та ефективність? Який інструментарій необхідний для здійснення управління суспільним розвитком?

На всі окреслені питання є чимало наукових міркувань. На сьогодні прагнення «модернізації» стає доволі популярним. Україна приречена здійснити реформу адміністративно-територіального устрою. Досі всі спроби її здійснити були невдалими і не виходили за межі суперечливих концепцій за своєю суттю.

5 лютого 2015 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про добровільне об’єднання територіальних громад». Мета цього закону полягає в укрупненні через добровільне об’єднання територіальних громад, що, в перспективі має привести до підвищення їх дієздатності та ефективності [8].

Децентралізація влади в Україні залишається одним з гострих питань протягом останнього десятиліття. Протягом цього періоду неодноразово ставилося питання щодо необхідності розширення повноважень місцевого самоврядування та передачі повноважень від центру на місця. Було підготовлено кілька законопроектів щодо внесення відповідних змін до Основного Закону. Президент України вказав: "31 серпня 2015р, на позачерговій сесії Верховної Ради надано зелене світло реформуванню публічної влади(за 24 роки реформ щодо передачі територіальним громадам влади на місця)". Глава держави впевнений, що проведення конституційної реформи в контексті децентралізації, – безальтернативний шлях для України [7, с.6].

Як бачимо, управління суспільним розвитком та децентралізація влади потребує масштабної модернізації всіх сфер життя в контексті реформування публічної влади та модернізації її інститутів. Цевміщує комплекс складових, які передбачають реформування системи суспільно-політичних відносин шляхом більш чіткого розмежування політичних інтересів існуючих політичних сил, раціоналізацію їх діяльності, виведення політичної свідомості нашого суспільства на якісно новий рівень, формування цивілізованого рівня політичної культури тощо.

На практиці сутність модернізації або оновлення співвідноситься з принципами управління. Це коли публічна влада керується в діях згідно нормативно-правових засад, відповідно з політичними, соціально-економічними та культурними умовами, що склалися в суспільстві.

З точки зору вітчизняних науковців, головною рисою сучасного управління постає пріоритет прав та інтересів особи в напрямку оптимального здійснення завдань і функцій державного управління [1;2;3;4;5].

Разом з тим, слід зазначити, що характерними рисами політичного устрою, який сформувався за роки незалежності української держави були:

* інститут президентства, с концентруванням певного обсягу влади в руках президента;
* недемократичність багатопартійної системи;
* неефективність парламентсько-президентської системи у зв’язку з тим, що політичні партії в основному спрямовані на обслуговування інтересів фінансово-промислових груп;
* слабкість інституту громадянського суспільства щодо встановлення тих чи інших форм державної незалежності та демократії;
* відсутність механізмів впливу громадянського суспільства на прийняття політичних рішень щодо суспільних перетворень.

В роботах вітчизняних фахівців аналізується сутність політичної взаємодії, її впливу на формування суспільних інститутів [3, с.37-39], але, на наш погляд, не досить чітко висвітлені форми суспільно-політичної взаємодії у складних процесах. Визначення ефективності взаємодії влади і суспільства полягає в пошуку відповідних до проблем дослідження наукових теорій, які б могли слугувати орієнтиром у реформуванні моделі публічної влади та модернізації її інститутів. Реформування потребують такі важливі сфери суспільного життя, як економічна та соціальна та і кожної функціонуючої сфери, але нагально важливим і проблемним моментом державних перетворень суспільства є трансформування, удосконалення саме політичної сфери [7;8].

З твердженням науковців не можна не погодитися, оскільки саме владні інститути координують напрям руху та стимулюють подальший розвиток країни. Загальна модель децентралізації влади, унормована в Конституції України, втілюючи певні європейські засади регіонального самоуправління (ст. ст. 5 і 132), не відповідає повною мірою принципам і положенням основного європейського документа із цих питань – Хартії. Основними з-поміж цих невідповідностей є такі:

• регіональний рівень (область, район) перебуває у віданні центральної ланки державного управління, оскільки в Конституції України, а отже, і в законодавстві загалом відсутнє положення щодо наявності виконавчого органу в районній та обласній радах;

• не визначено статус правосуб’єктності регіонів, представництво їхніх власних місцевих (локальних) інтересів, статус регіонального самоврядування (це підтверджує редакція частини четвертої ст. 140 Конституції України, в якій зазначено, що обласні ради (як і районні) – це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, а не областей та/або районів).

• не унормовано питання проведення незалежного зовнішнього аудиту місцевих бюджетів відповідно до вимог ст. 18 Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів, прийнятої INTOSAI (Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю), членом якої з 1998 р. є Рахункова палата України. Згідно з вказаною нормою здійснення зовнішнього аудиту ефективності державних фінансів та ефективності органів державної влади і місцевого самоврядування є виключною прерогативою вищого органу контролю державних фінансів.

Можливість адміністративного контролю над виконанням місцевих бюджетів у частині делегованих повноважень з боку вищого органу державного контролю не виключається у ст. 8 Хартії [19]. Проте в Україні діяльність Рахункової палати передбачає контроль лише за використанням коштів Державного бюджету України (ст. 98 Конституції України).

Серед найбільш вагомих ризиків та явних перешкод на шляху реформування системи державного управління регіональним розвитком – це поширення корупції. Масштаби поширення корупції в Україні не зменшуються протягом тривалого часу попри антикорупційні заходи, що вживаються на різних рівнях державної влади. Корупційні відносини руйнують засади публічності та суспільної довіри до влади, у т. ч. місцевої та регіональної. У системі державного управління регіональним розвитком корупційні прояви існують під час формування бюджетної політики, при здійсненні державних закупівель чи визначенні виконавців замовлень, що фінансуються з державного або місцевого бюджету тощо. За подібних умов корупція на регіональному рівні де-факто відіграє функцію паралельного (тіньового) державного управління [4, с. 6]. У результаті негативного впливу корупції порушується діловий клімат, спотворюються засади ринкової конкуренції, порушуються принципи прозорості приватизації державного майна, гальмується розвиток підприємництва.

Високий рівень корупції на регіональному рівні є системною проблемою соціально-економічного розвитку українських регіонів (поряд із інерцією виживання за рахунок допомоги «від бюджету до бюджету» та домінуванням тактики «латання дірок» над довгостроковою політикою розвитку свого регіону). Підприємництво та громадськість на регіональному рівні дедалі частіше стикаються з механізмами відтворення кругової поруки, за якої місцеві чиновники, податкові та митні органи прикривають один одного. Корупційні дії часто супроводжують діяльність бюро технічної інвентаризації, пожежних інспекцій, СЕС, митниці, податкової інспекції та інших державних інституцій, що наділені контрольно-інспекційними та дозвільними функціями, володіють компетенцією щодо перевірки (регулювання) підприємницької діяльності [там само].

Такі реалії на сьогодні призвели до зниження ефективності державної влади та політичної системи в цілому, її  функціональної деградації, неспроможності управлінських кадрів реалізувати необхідні реформи. Фактично реформування обмежилось відносинами між органами державної влади, не торкнувшись глибинних підвалин суспільного життя.

На сьогодні перед Україною стоять завдання докорінної реформи адміністративних органів та системи державного управління, що є надважливими орієнтирами в реалізації інноваційних завдань децентралізації місцевого самоврядування, які за роки незалежності не втратили своєї актуальності[6, с. 4].

Отже, удосконалення сфери управління в контексті модернізації будь-якого суспільства потребує адекватного ціннісного обгрунтування. Невід’ємною складовою такого обгрунтування і забезпечення політики реформ в умовах постійної зміни інфраструктури та якісних характеристик суспільства виступає ідеологія модернізації, націлена на виконання конструктивної ролі[5, с. 244].

Слід пам’ятати, що сформована на демократичних засадах, ідеологія модернізації включає в себе довіру до творчості громадянського суспільства, несе у собі справедливість, суспільний порядок, соціальну стабільність. Покладаємо надію, що влада зрозуміє, що громади слід об’єднувати навколо центрів зростання. Успішність модернізації залежатиме як від довіри тих, хто буде реалізовувати її на практиці, так і від розуміння її особливостей громадськістю. Навіть внесення змін до Конституції у частині децентралізації не гарантує їх успішну імплементацію, оскільки без активної взаємодії влади з громадськістю вона може наштовхнутись на опір з їхнього боку під час реалізації прийнятих положень на практиці. Необхідні політичний діалог і співпраця.

**Література:**

1. Адамчук С. В. Актуалізація кадрового потенціалу як чинник професіоналізації державної служби / С. В. Адамчук// Економіка та держава. - 2014. - № 7. - С. 137-140.

2. Державне управління: основи теорії, історія і практика : [навч. посібн.] / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджі / за заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

3. Енциклопедія державного управління: [у 8 т.]/за ред. Ю.В.Ковбасюка. НАДУ при Президентові України, 2011. –Т.6 «Державна служба» / за ред. С.М.Серьогіна, В.М.Сороко. –2011.–524 с.

4. Експерти «Дня» оцінюють, що вдалося і що — ні за 25 років відновлення незалежності держави. І.[Капсамун](http://day.kyiv.ua/uk/profile/ivan-kapsamun)«Від Київської Русі – до європейської України!» Газета ДЕНЬ № 150 від 22 серпня 2016р./ <http://day.kyiv.ua/uk/library/books/sestra-moya-sofiya-poperednye-zamovlennya>

5. Інститут держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України STUDIAPOLITOLOGICAUCRAINO-POLONA.Випуск четвертий//за ред. В. Горбатенка та Ірени Ставови-Кавки.- – Житомир-Київ-Краків : ФОП Євенок О. О., 2014. –313 с.

6. <http://www.ukurier.gov.ua/uk/>К. Ващенко: «Партійні квоти або чиїсь особисті вподобання — хибні принципи розстановки кадрів» Урядовий кур’єр., 11 вересня 2015р.

7. [www.president.gov.ua/news/](http://www.president.gov.ua/news/)Президент представив «Стратегію реформ-2020»: Мета реформ – членство в ЄС.

8. Указ Президента України »Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні». Стратегія від 26.02.2016 № 68/2016/<http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>