



Наталія Сердюк,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права
Київського національного
лінгвістичного університету,
голова Київської міської організації
“Асоціація українських правників”

УДК 347.471

Вдосконалення системи управління згідно вимог сучасного державотворення

Показником високого розвитку суспільства в галузі управління державної системи є порядок формування структур управління та їх відповідність функціональності здійснюваним процесам, рівень залучення до участі в управлінні громадських організацій, як системи, що об'єднує більшість громадян в різних напрямках суспільного діяльності, необхідних для їх повноцінного розвитку та самореалізації, раціональний розподіл результатів праці між усіма учасниками процесу розвитку суспільства.

Неможливо реалізувати ідею народоладдя, без залучення до управління державними процесами широких мас населення. Раніше лідером державної структури, а значить, і держави, ставав найдостойніший – вождь, який отримував більшу частку за свій талант вести народ до перемоги, трохи менше отримували його помічники (воєначальники, управителі областей і провінцій і т.д.). Об'єднання народу відбувалося усвідомлено, як процес, що давав певні переваги, тому люди погоджувалися на пожертвування, принесені

у вигляді благ на користь об'єднаного громадського інституту управління, що виконував функції координатора, диспетчера, аналітика і дороговказу, напрямків їх ефективного об'єднання, тобто платили податки державі в особі відповідної структури, для здійснення діяльності всіх елементів структури державної конструкції, необхідних для її функціонування і, в першу чергу, військових структур.

Ми зламали лад соціалізму, лідери якого не змогли організувати розвитку нашого суспільства, але взяли з собою в майбутнє його догмати. Один з яких – диктатура централізації, яка відгороджувалася стіною глухоти від ініціативи знизу, що породжувало внизу анархію пияцтва від безвиході. Це жахливе поєднання і призвело до таких результатів, які викликали розвал країни. А держава, як людський організм, повинна працювати злагоджено, задовольняючи потреби кожної клітини – людини. Інакше, існування її буде абсурдним, непотрібним. В системі державного управління ми не досягнувши розу-



міння її функціонування, пропагуємо її знищення, особливо паралельних структур, але доцільне дублювання контролю і дозволів є одним із механізмів збереження цілісності природних систем і систем управління рукотворними процесами у виробництві, що справедливо і для суспільних систем. Можна бачити і одним оком, рухатися на одній нозі, але в разі небезпеки резервів для підвищення потужності певної функції вже не буде. Тому, не можна скорочувати не тільки чиновників держапарату, а і пожежників, рятувальників, лікарів і вчителів, міліціонерів і військових, оскільки, наслідки окремих реформ видно вже зараз.

В основі ідеології соціальної, правової, демократичної держави як форми існування суспільства, члени якого об'єдналися в певну функціональну конструкцію, повинні належним чином функціонувати створені структурні елементи, що забезпечують людям їх більш ефективну взаємодію з природним і соціальним середовищем, ніж якби вони виконували такі дії поодиночі. Функції такої структури в суспільстві виконують уповноважені суспільством на це установи, які перетворюють суспільство в державу. Їх розвиток в різних країнах відбувався по-різному. В Україні, як у новоутвореній державі, державотворення знаходиться на якісно низькому рівні. В першу чергу, це пояснюється тим, що в Україні не визначені цілі держави, оскільки, члени суспільства ще не осмислили і не сформуливали своїх вимог до державної конструкції. На що є свої причини, як історичні, так організаційні і зовнішні. Історично, Україна не має досвіду державотворення у відносно значному періоді часу, за який одне покоління змогло зрозуміти сутність функціонування держави, освоїти практику управління і передати ці знання до іншого покоління. По-друге, за радянської влади всі кращі кадри професійні та інтелектуальні переводилися в центр, тобто в Москву. По-третє, працює дуже ве-

лика “ідеологічна машина заходу” щодо передачі нам свого досвіду організації соціуму. По-четверте, спрацювала певна соціальна психологія щодо красивого, достатнього, багатого заходу, оскільки він сповідує ідеологію ринку і приватної власності. По-п'яте, сила і нахабство, якщо нічим не обмежені, виявляють свій натиск і організуються в дрібні структури впливу набагато швидше, ніж сформуються нові знання і практика для масштабної організації суспільства в ефективну конструкцію. Тому, така деструктивна організація виграє сьогодні в боротьбі за владу, але все розвивається по синусоїді, отже пошук рівноважного стану триватиме і потрібні аналітичні рекомендації будуть з'являтися. Тільки все це розтягнеться в часі і пройде через соціальні катаклізми, яких можна було б уникнути, використовуючи методи прогностичного моделювання [1], а не кидатися в знищуючий хаос ринку. Чергова хвиля цунамі нинішніх реформ нинішньої влади є виборча, адміністративна й судові реформи [2, 3], що знищують систему управління країни.

Нашому суспільству необхідно виробити і сформулювати мету державного утворення України. За наявності мети можна говорити про те, якою має бути структура державних органів і якими функціями вони повинні бути наділені. Процес вироблення цільових установок громадян непростий, він знаходиться в духовній сфері і є підсумком осмислення вищої сутності буття людьми – гармонії [4]. На чим більших просторово-часових відрізках вона відчувається людиною, тим у вищій мірі нею буде досягнутий сенс буття. Оскільки, людина живе не тільки в фізичному просторі, а й соціальному, то ця гармонія, як основна якість середовища, повинна бути колективним творінням соціуму. Це означає, що соціум повинен перемістити всі негативи і протиріччя за свої межі, на периферію. Для цього йому необхідно мати спеціальні структури, зокрема, армію, прикордонну службу,

службу з надзвичайних ситуацій, поліцію. Але сьогодні у “еліти” розуміння, яким має бути гармонійним середовище соціуму на Україні – немає. У нас превалює культ гармонії власника-риночника. У ринку панує конкуренція, а у конкуренції виживає найсильніший – зазвичай, великий бізнес, олігархи. Для інших гармонія недосяжна. Тому, ми живемо в середовищі соціальної дисгармонії[5]. Негативні протиріччя сьогодні присутні безпосередньо в середовищі соціуму, а не на периферії. Вони викликані встановленою сьогодні системою правових відносин, що визнають права людей на створювані ними блага. Існуючі відносини порушують гармонію духовної сфери соціуму, яка є імпульсом руху, що спонукає його до реальних дій. Наше соціальне середовище далеке від гармонії і є доволі суперечливим, дуже насичене потенціалом соціального невдоволення, готове до вибуху. Наше суспільство не має ідеологічної концепції вищих квінтесенцій, яку йому необхідно виробити самостійно або отримати в готовому вигляді. Існує гостра потреба в наявності структури, яка аналізувала б функціональність системи органів державної влади, та пропонувала, в разі потреби, схеми її реконструкції[6]. Особливої важливості набуває питання кадрової підготовки персоналу для роботи в державних установах, встановлення рівня заробітної плати держслужбовцям і їх матеріального заохочення.

Неприпустимо, щоб кадрові призначення здійснювалися за принципом особистої відданості або приналежності до певного кола, без урахування ділових і професійних якостей, практичного досвіду роботи, відповідної освіти, або продавалися за гроші. Це призводить до втрати органами державного управління своєї функціональності, втрати інституційної пам'яті та спадкоємності, паралічує оперативного управління державою, позбавляє систему управління можливості організувати роботу,

пов'язану з розробкою стратегічних програм соціально-економічного розвитку. Поступово держуправління під вантажем дрібних помилок і невирішених проблем, що виникають повсякденно і всюди, загальмовується остаточно і стає баластом для практичного життя держави, а бізнес, політики і народ починають взаємодіяти в обхід влади і виробляють свої принципи співробітництва, що знижує рейтинг країни в міжнародних відносинах. Система державного управління має бути ефективною, в цьому зацікавлені всі члени суспільства. Для цього вона повинна включати в себе структури, що забезпечують виконання всіх функцій, необхідних для досягнення цілей, поставлених суспільством. В Україні таких цілей суспільство не сформулювало для своїх членів. За основу розвитку було покладено гасло приватної власності, наживи і конкуренції, а не забезпечення раціонального використання ресурсів та управління ними з метою підвищення комфортності умов життя і духовності, розвитку наукового потенціалу і демонстрації впровадження цих досягнень в життя перед усіма націями світу.

Основні міністерства і відомства, що формують стратегічні рішення, повинні доповнюватися комітетами і службами, які виконують поточну оперативну роботу, яка не допускає бюрократичної тяганини, сама система управління повинна бути гнучкою, всеохоплюючою, скоординованою за рівнями. Слід ввести в структуру органів державного управління додаткову ланку – управління соціально-економічними округами (ТПК – територіально-промислові комплекси), кількість яких в країні складе 5-7 одиниць, кожна з яких буде об'єднувати кілька областей. В умовах диспропорції розвитку виробничих потенціалів областей, як структурних одиниць виробництва і товарного обміну, необхідно вирівняти ці потенціали для організації збалансованого товарообміну і управління товаропотоками на внутрішньому



ринку. Це буде мати важливе значення в упорядкуванні управління соціально-економічним потенціалом країни.

ТПК будуть відігравати вагому роль у створенні стійкого балансу і формуванні внутрішнього товарного обміну на ринку країни і в зовнішніх економічних зв'язках. Сьогодні не всі області мають достатній економічний потенціал для участі у внутрішньому товарообміні країни, це не дозволяє налагоджувати стійку міжрегіональну взаємодію. В укрупнених адміністративно-економічних округах (ТПК) з'являється можливість маневрування ресурсним потенціалом, що сьогодні області, особливо малі, дозволити собі не можуть. Округи будуть отримувати бюджет і розподіляти його, з'явиться можливість ефективного контролю за витрачанням коштів з боку верховної влади за округами і з боку округів – за областями.

При цьому округи, маючи сконцентровані кошти, будуть займатися плануванням розвитку округів та інвестиційними програмами, а у керівників областей з'явиться стимул кар'єрного росту. Він зможе зайняти керівну посаду в апараті ТПК, набути досвіду керівництва великим регіональним об'єднанням, необхідний для управління тим чи іншим видом діяльності в масштабах країни. Слід зазначити, що в суспільному житті існує кілька сфер, взаємопов'язаних між собою, в яких повинні бути свої ієрархи або авторитети, пов'язані з вищим духовним світом. Головна і ведуча сфера діяльності людей – це господарська діяльність. Наступна сфера – сфера військового потенціалу, третя – сфера культурного дозвілля та розваг, четверта – сфера судової влади, п'ята – сфера духовного життя (освіта), шоста – охорона здоров'я.

В цілому, саме поняття влади можна сформулювати як право соціальної структури (людини, сім'ї, колективу, поселення, області, держави) на розпорядження обсягом ресу-

рсів (природних, матеріальних, інтелектуальних, духовних) в межах певної території. Оскільки, державний устрій передбачає координацію зусиль індивідумів в тих чи інших напрямках діяльності, то ресурсна база цих напрямків досить різноманітна за своєю деталізацією, що вимагає участі в організації роботи у відповідних напрямках певних фахівців, які представляють кінцеві результати поєднання ресурсів в залежності від характеру їх взаємодії на практиці. Звідси виникає необхідність делегування громадянами своєї влади в частині управлінні ресурсами, що забезпечують функціональність або розвиток певних напрямів діяльності соціуму спеціальному представникові, здатному професійно управляти цими ресурсами в органах управління, які визначені координаторами процесу використання цих ресурсів організованими структурами суспільства з метою отримання кінцевого результату для його подальшого використання[5]. Без координації взаємодії безлічі індивідуальних і локальних ресурсів соціуму між собою (людей, техніки, знань, сировини, енергії та ін.) отримати ефект в результаті неможливо через те, що не завжди без цього виконується принцип достатності, тобто здійснюється збіжність в певній точці простору компонентів і функцій в часі, що породжують синергетичний ефект.

Делегування повноважень, якими володіють члени громади, органам місцевого самоврядування для ефективного розпорядження ресурсами громади, об'єктивна потреба соціуму, оскільки, громаді необхідно використовувати місцеві ресурси для свого функціонування і товарного обміну з іншими територіями. Сьогодні, в епоху інформаційних технологій, ми можемо бачити всю ієрархію представництва владних повноважень, переданих від конкретних людей та підприємств конкретним депутатам на всіх рівнях. Хочеться відзначити одну особливість роботи Верховної Ради, пов'язану з розробкою законо-

давчих актів. Законодавчі акти повинні розробляти наукові організації, а ініціативи по їх розробці повинні озвучувати депутати згідно наказам виборців, але розробкою законів повинні займатися професійні фахівці. На це необхідно передбачати відповідні кошти в бюджеті, щоб профільні комітети могли залучати до роботи над законопроектами юридичні, економічні, технологічні інститути та академії наук. Справа депутатів ініціювати закони, контролювати хід розробку, брати участь, доводити до відома виборців, вносити поправки, а оформлювати все в комплексний документ повинні професіонали. Тоді закони будуть виходити якісними, взаємопов'язаними з діючою системою законів. Справа за малим – за організацією такої моделі народовладдя.

Сьогодні досить специфічним є питання функціонування органів виконавчої влади. У старій системі державної конструкції загальне керівництво розвитком соціуму визначалося партійним керівництвом і воно встановлювало цілі майбутнього, при цьому засоби виробництва були народним надбанням і кадровий склад керівників підприємств і галузей формувалася через партійні органи. Сучасні підприємства знаходяться в руках у приватних власників, які живуть в стані конкурентної боротьби за прибуток, комплексного розвитку галузей, як сегментів економічного базису вони не уявляють.

У цих умовах роль галузевих міністерств, а тому і Кабінету Міністрів зведені до функцій розподілу бюджетних коштів, тобто, дані структури виявляються олігархам не потрібними. Тому, держава повинна мати державний сектор економіки, як альтернативний, яким має управляти, але в нинішніх умовах, коли всі основні фонди віддані олігархам, зробити це практично неможливо або потрібно починати все з нуля.

В такому випадку кадрова політика буде здійснюватися у відповідності зі встановленими критеріями.

Сьогодні ж функціональні міністерства існують в якості об'єднаних рад корпорацій промисловості – металургії, машинобудування, хімії, інших галузей і сільського господарства і продовольства, але фінансуються за державний рахунок. Цей же процес спостерігається і в інших міністерствах, пов'язаних з енергетичними галузями, де намагаються зберегти подібну комплексного управління галузями, в той час, коли підприємства, що входять до них, є приватними. Міністерство економіки намагається щось прогнозувати в цих умовах, а міністерство фінансів ділити кошти, які йому не бажають платити олігархи. Картина, скажемо, не дуже приємними, оскільки державі (народу) управляти нічим.

Серйозною і актуальною проблемою є питання корупції в органах державної влади. Аналіз цієї проблеми переконує, що вона вирішувана, але не в руслі традиційних підходів, які проповідують стеження, доноси і репресії. Так само, не допомогло вирішити цю проблему новостворене Національне антикорупційне бюро. Зважаючи на це, потрібно виходити з принципів соціальної спрямованості держави, за яких всі громадяни держави є соратниками в співтворчості майбутнього, працівники державної системи управління є власниками адміністративної ренти, що виникає завдяки їх інтелекту, професіоналізму в написанні законів і таланту управління, що приносить відмінний результат. Тому. вони мають право отримувати частину доходу, що виникає від підвищення ефективності функціонування системи народного господарства або окремих підприємств у результаті прийняття певних законодавчих ініціатив, постанов уряду, інструктивних і нормативних матеріалів, розроблених в органах державного управління з їх участю.

Ефекти, які забезпечуються інтелектуальною складовою адміністративних працівників системи державного управління, які беруть участь в розробці документів, досить легко



розраховуються і, як правило, завжди додаються в якості економічного обґрунтування корисності прийнятих урядом або Верховною Радою України документів. Частина цього ефекту повинна легально діставатися управлінням, а не тільки підприємцям, що монополізували сьогодні доходи від виробництва в своїх руках. Вони стримують зростання заробітної плати робітників на власних підприємствах, що викликає соціальну напруженість в суспільстві (вони провокують в суспільстві конфлікт і повинні нести покарання). Це стан справ, який сьогодні існує в країні, веде до скорочення купівельної спроможності ринку, а він за законами економічної теорії виступає головним фактором розвитку самого бізнесу і зростання його прибутків.

У наш час не держава чи суспільство нагороджує держслужбовця державною премією, а представники бізнесу приймають рішення про “заохочення” державних службовців хабарами, в ході устремління до досягнення своїх суто особистих інтересів. Державний чиновник служить суспільству, суспільство довірило йому координувати свою діяльність і суспільство повинно гідно оцінювати його працю. Князі, царі, королі цінували своїх помічників у державних справах, дарував їм земельні наділи для годування, а сьогодні держслужбовцям не дають навіть квартир. Такий стан справ підриває систему державного управління, виробляє в ній умовний рефлекс “собаки Павлова”, згідно з яким клієнти системи управління діляться на “значущих” і “незначущих”. Відповідно, суспільний розвиток отримує своє спотворення від суб’єктивних дій чиновників, залучених в корупційні схеми взаємодії. Підприємцям вигідний такий стан справ в системі державного управління, вигідно підтримувати в народі думку про нікчемність чиновників, тримати народ в своїх “союзниках”, щоб легше протистояти дієвій роботі державних службовців з перевірки діяльності бізнесу, якому

за такої ситуації легше дурити і грабувати народ.

Тому, щоб гідно платити своїм чиновникам, народ повинен отримувати повністю від підприємців плату за свою працю, тоді і чиновник не буде брати хабарі. Пропонована система стимулювання праці чиновників докорінно змінює становище. Чиновники стають зацікавленими в пошуку клієнтів і участі в розробці нормативно-правових документів, що поліпшують ефективність використання ресурсів в цілому і на місцях, оскільки, за свою роботу вони отримують винагороду сертифікатами, акціями або облігаціями, що дають їм право на отримання певного доходу при реалізації проекту, в розробці якого вони брали участь.

Безумовно, що це нова система оплати праці чиновників, яка вимагатиме організацію системи обліку акціонерів в особі держслужбовців, відповідного податкового обліку, але це і є рух вперед, це і є реформи, в тому числі в адміністративній та в податковій сфері. Держава згодом все більшою мірою буде віддавати свої функції громадянським організаціям, місцевим органам управління, які в контактах між собою визначатимуть свої взаємини і вирішувати питання розвитку територій. Одним з технічних рішень чиновницької тяганини і корупції є створення інформаційної державної системи, яка повинна містити всі відповіді на питання, що цікавлять громадян.

У нашій країні кожній юридичній особі і навіть громадянину надано ідентифікаційні коди, але реєстрація їх, як інформаційних об’єктів держави не ведеться, хоча всі передумови створені. Сьогодні немислимо вести господарські відносини без комп’ютера, тому розвиток інформаційної системи країни – одне із головних завдань розвитку системи державного управління. Ось чому правило: вирішив стати підприємцем – отримай інформаційний код і надавай інформацію про використання національних ресурсів – має стати

законом. А, наприклад, введення розрахунків через картки електронних платежів знімає проблему ходіння грошей “чорної готівки” раз і назавжди.

В умовах організації економічних відносин на принципах обліку енергетичних ресурсів для випуску товарів і надання послуг, які формують витратну базу виробництва, досить легко перейти до розподілу цих ресурсів між учасниками їх споживання: населенням, підприємствами, територіальними та державними об'єктами без величезної армії податківців. При цьому, від самих громадян і підприємців буде потрібно беззаперечне виконання і дотримання законів, а не володіння талантом вирішувати свої питання в обхід їх для досягнення своїх корисливих інтересів, тому контрольні функції держави повинні посилитися через систему різних громадських організацій, і в першу чергу – профспілок.

Всі зазначені процеси вимагають підвищення якості вміння і професіоналізму управлінського персоналу, різко зросло інтелектуальне навантаження, а його інтенсивність впливають на зір, мозок, психіку, вимагають скорочення робочого дня і зби-

льшення резервів. Іншим аспектом, який вказує на необхідність збільшення управлінських структур, є розвиток структур громадянського суспільства, які все в більшій мірі включаються в процеси регулювання суспільного життя на більш тонких рівнях настройки. Це викликано не тільки інтересами матеріального плану, а духовними інтересами громадян, що забезпечують їм пізнання світу в різних сферах їх життєвих інтересів.

Тільки спільно з представниками громадськості державні структури можуть вирішити проблеми, за рахунок яких і люди можуть реалізувати свої інтереси. Не слід забувати, що державні функції з часом повинні передатися громадським організаціям, однією з яких є профспілка. Адже в державі з ідеологією правової, соціальної, демократичної держави будуть підприємці-організатори, які отримали від громадських регіональних рад, органів місцевого самоврядування схвалення своїх бізнес-проектів, які відповідають за їх реалізацію, а це, в свою чергу, веде до розвитку територіальної громади та середовища її проживання.

Список використаних джерел

1. *Кузнецов О. Л., Большаков Б. Е.* Устойчивое развитие: Научные основы проектирования в системе природа-общество-человек. СПб-Москва-Дубна: Изд-во «Гуманистика», 2002. 615 с.
2. *Сердюк Н. А.* Правосуддя як фундамент соціальної правової держави // Права людини в сучасних умовах розбудови громадянського суспільства в Україні : зб. наук. пр. за матер. круглого столу, Київ, 16 груд. 2016 р. / редкол.: І.А.Грицяк; С.В.Бобровник; С.О.Мосьондз; А.П.Чернега та ін. К. : Київ. ун-т ім. Б. Грінченка, 2017. С. 70-73
3. *Гальчинський А. С.* Суперечність реформ: у контексті цивілізаційного процесу. К.: Українські пропілеї, 2001. 320 с.
4. *Хакен Герман.* Информация и самоорганизация. Макроскопический подход к сложным системам: Пер. с англ. // Изд. 2-е. М.: КомКнига, 2005. 248 с.
5. *Шевчук В. О.* Контроль господарських систем в суспільстві з перехідною економікою (Проблеми теорії, організації, методології): Монографія. – Київ. Держ. Торг.-екоп. ун-т, 1998. 371 с.
6. *Вуни Г.* Теория систем / Пер. с нем. Т. Э. Кренкеля. М.: «Сов. радио», 1978. 288 с.



Сердюк Н. А. Вдосконалення системи управління згідно вимог сучасного державотворення

Показником високого розвитку суспільства в галузі управління державної системи є порядок формування структур управління та їх відповідність функціональності здійснюваним процесам, рівень залучення до участі в управлінні громадських організацій, як системи, що об'єднує більшість громадян в різних напрямках суспільного діяльності, необхідних для їх повноцінного розвитку та самореалізації, раціональний розподіл результатів праці між усіма учасниками процесу розвитку суспільства.

В основі ідеології соціальної, правової, демократичної держави як форми існування суспільства, члени якого об'єдналися в певну функціональну конструкцію, повинні належним чином функціонувати створені певні структурні елементи, що забезпечують людям їх більш ефективну взаємодію з природним і соціальним середовищем, ніж якби вони виконували такі дії поодиноці. Тільки спільно з представниками громадськості державні структури можуть вирішити проблеми, за рахунок яких і люди можуть реалізувати свої інтереси.

Ключові слова: громадянське суспільство, правова держава, соціальна держава, народовладдя, органи управління.

Сердюк Н. А. Совершенствование системы управления в соответствии с требованиями современного построения государства

Показателем высокого развития общества в области управления государственной системы является порядок формирования структур управления и их соответствие функциональности осуществляемым процессам, уровень привлечения к участию в управлении общественных организаций, как системы, объединяющей большинство граждан в различных направлениях общественной деятельности, необходимых для их полноценного развития и самореализации, рациональное распределение результатов труда между всеми участниками процесса развития общества.

В основе идеологии социального, правового, демократического государства как формы существования общества, члены которого объединились в определенную функциональную конструкцию, должны надлежащим образом функционировать созданы определенные структурные элементы, обеспечивающие людям их более эффективное взаимодействие с природной и социальной средой, чем если бы они выполняли такие действия в одиночку. Только совместно с представителями общественности государственные структуры могут решить проблемы, за счет которых и люди могут реализовать свои интересы.

Ключевые слова: гражданское общество, правовое государство, социальное государство, народовластие, органы управления.

Serdiuk N. Improvement of the management system in accordance with the requirements of modern state-building

An indicator of the high development of society in the field of governance of the state system is the order of formation of management structures and their compliance with the functionality of the processes carried out, the level of involvement in the

management of public organizations as a system that unites the majority of citizens in different areas of social activity necessary for their full development and self-realization, rational distribution of the results of work among all participants in the process of development of society.

At the heart of the ideology of social, legal, democratic state as a form of existence of society, whose members have united in a certain functional structure, certain structured elements must be properly created to provide people with more effective interaction with the natural and social environment than if they performed such actions alone. Only together with representatives of state structures can solve the problems through which people can realize their interests.

Key words: civil society, legal state, social state, people's power, administrative bodies.

