

А. Л. Богашко

**ЗАДАЧИ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ
НА МЕСТНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ В УСЛОВИЯХ
РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ**

Взаимодействие общества и государства в современных условиях политического развития страны обеспечивается созданием новых форм воздействия людей на государственно-управленческие процессы и активным участием в общественно-политической жизни общества.

Гражданская роль населения заключается в обеспечении обществу особой динамики. Эту динамику вызывают новые, рациональные формы активности граждан, их социально-культурная и политическая зрелость, активная позиция лидеров общественного мнения, неравномерность социально-групповой и региональной структуры, дифференциация политического спектра общественной жизни. Заинтересованность общества государственными делами составляет основание устойчивого демократического развития Украины и ее регионов.

Существенной позицией теории правового государства было и остается эффективное обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Эти вопросы были предметом исследования украинских и российских ученых Е. В. Васьковского, М. С. Грушевского, М. П. Драгоманова, М. И. Палиенка, Ф. В. Тарановского и др.

Вместе с тем, степень исследования эффективности развития гражданского общества в современных условиях является недостаточным и требует дальнейшего анализа.

Важной задачей современного гражданского общества является налаживание диалога между государством и гражданином. Прежде всего, речь идет о диалоге между гражданами, между ветвями власти. В контексте такого диалога формируется сфера взаимного социального согласия между людьми, производится новый контекст социальных ценностей, выстраивается новая структура совместных действий субъектов социально-общественной практики, конкретизируется модель их партнерского взаимодействия. Следовательно, целью исследования является рассмотрение партнерства как объективной необходимости и новой практики власти, политических партий и общественных организаций.

Структурным элементом общественного участия является общественная инициатива, что принадлежит различным общественным группам, совокупное взаимодействие которых обеспечивает динамичность общественного развития. Следует отметить, что отсутствие общественной инициативы у граждан является одним из факторов размывания основ организации демократической практики создания государственной политики. Технология реализации общественной инициативы путем оказания влияния на государственную политику открыла определенную свободу действий для гражданина, предоставив ему определенные гарантии в его праве на отстаивание своей гражданской позиции.

Общественные начинания в современном демократичном обществе характеризует появление активной жизнедеятельности современного гражданина, способного упорно и открыто отстаивать свои интересы и права на участие в развитии государства. Сейчас принципиально важно отойти от понимания роли гражданина в качестве пассивного продукта общественных структур, а видеть в его деятельности, прежде всего активного субъекта государства. Этот субъект благодаря активной гражданской позиции и своему заранее определенному предпочтению

упростит процесс общественно-политической организации жизни общества, откроет перед ним пути для формирования нового стереотипа о возможности отстаивания собственного индивидуального интереса [4, с. 4].

Демократия предполагает контроль государственной власти на разных уровнях и территории. Открытость и прозрачность должны стать главными принципами, на которых должно основываться построение публичной сферы в современной Украине.

В условиях осуществления системного реформирования сфер общественной жизни объективно возросла потребность граждан в значительной информированности о целях и планах действий власти. В данном контексте требование прозрачности объективно направлено на создание и поддержание устойчивых механизмов согласования интересов, в пределах которых власть и элиты могут договориться о длительном сотрудничестве на основе взаимного учета потребностей.

Понятие прозрачности также касается коммуникации между властью и обществом, общественным мнением. Доверие к власти сегодня становится во многом возможным благодаря новому общественному запросу, который ориентируется на воссоздание дееспособных властных институтов. Однако власть не может строить политику исходя лишь из общественных ожиданий. В данном контексте возникает проблема понимания обществом целей и содержания действий власти и рационалистического восприятия этих действий. Именно в этом аспекте в общественном сознании актуализируется тема прозрачности намерений власти.

Взаимодействие органов государственной власти с общественными организациями является действенным механизмом, способствующим прозрачности действий ветвей власти. При участии общественных организаций в значительной части населения формируется мнение о том,

что государство не забыло об их интересах. Это способствует утверждению у граждан чувства патриотизма, солидарности с властью, ответственности за совместно принятые решения и судьбу общества в целом.

Достижения нынешним украинским обществом необходимого уровня самосознания предоставляет динамизм процессов формирования исторически нового типа личности и структур гражданского общества в Украине. В то же время взаимоотношения личности и гражданского общества является не только сложной идейно-политической проблемой, но и весомым потенциалом для решения многих теоретических и практических вопросов.

При широком участии общественности в обсуждении проблем, определении перспектив развития общества, власти смогут рассчитывать на поддержку граждан при воплощении в жизнь их решений.

Сегодня процесс реформирования системы государственного управления рассматривается как самоцель, при отсутствии общетеоретической концепции управления, научно обоснованной программы создания качественно нового аппарата управления, который отвечал бы новым историческим условиям.

Указанные обстоятельства требуют особого внимания к проблемам управления со стороны государственных институтов. По мере создания и развития нового аппарата государственного управления должны расширяться и углубляться научные представления в этой области, поскольку меняется не только конкретика его деятельности, но и наиболее типичные черты и свойства, что имеет первостепенное значение для развития как теории, так и практики управления.

Дезинтеграционный процесс в экономической и политической сферах оказался длительным и глубоким. Нужна новая концепция управления, которая выходила бы из объективных потребностей перехода

к развитому рынку, учитывала бы специфические условия становления Украины как государства. Но для этого необходимо методически правильно определить сущность и понятие управления, поскольку только государственное управление обеспечивает функционирование и развитие общества как единого целого.

С позиций административного права управление определяется как исполнительная и распорядительная деятельность государства. Но это определение в достаточной мере не раскрывает материальной сущности управленческой деятельности, не исчерпывает ее содержания, и само понятие исполнительной и распорядительной деятельности требует уточнения.

Новые функции и задачи государства обуславливают и новое содержание его управленческой деятельности, следовательно, определяют формы, методы управления, систему и структуру органов государственного управления. Ранее в научных публикациях доминирующей позицией были утверждения, по которым государственное управление рассматривалось как управление людьми. И для этого было достаточно оснований, поскольку государственное управление как политическая и властно-принудительная деятельность, получившая эти качества от государства – политической организации, считалось сугубо политической категорией, призванной воздействовать только на поведение людей в нужном для господствующего класса направлении. Но тем самым сглаживались признаки управления как специфического вида общественной деятельности [5, с. 25].

Таким образом, управление – это разнообразная государственная деятельность, которая охватывает не только сферы производства и распределения, но и сферу духовной жизни, различные стороны человеческой жизни.

Государство управляет не только людьми, но и вещественными элементами производственной и духовной жизни человека – материальными и финансовыми ресурсами, территориями, материальными объектами культуры. Даже в условиях значительного сокращения количества объектов государственной собственности в процессе приватизации, в непосредственном владении государства остаются крупнейшие предприятия базовых отраслей экономики и военно-промышленного комплекса.

Однако постепенная приватизация и демонополизация экономики, запуск рыночного механизма саморегулирования не освобождают государство от необходимости осуществлять широкие экономические, социально-культурные и другие общие и специальные функции. Обязывают выполнять их в других формах и методах, чем раньше – содействием образованию рынка капитала, жилья, ценных бумаг, прогнозированием, налоговой, кредитной и дотационной политикой, льготным квотированием, поощрением научно-технического прогресса, то есть государственное регулирование экономики не имеет ничего общего с директивными методами планово-административного управления.

Властно-принудительный характер государственного управления в рыночных условиях качественно меняется, хотя и сохраняет свою принципиальную природу. Осуществление общих функций, обслуживание общественных потребностей не исключает применения принудительных мер государственного управления, но они составляют лишь вспомогательную основу содержания этой деятельности. Это – меры поощрения, стимулирования, убеждения, формирования общественного мнения и сознания, чувства ответственности и долга.

В государственном управлении объектом менеджмента является государственный орган (государственное учреждение). Это организация, специфическими особенностями которой является то, что:

1) лица, которые отвечают за ее управление, являются избранными или назначенными;

2) предметом труда есть информация, а решение, которое она принимает, часто имеет информационную форму (постановления, предписания и т.д.).

Системы менеджмента, свойственные государственным организациям, называют административными:

1) управленческая деятельность государственных органов, организационная деятельность в сфере управления;

2) органы исполнительной власти государства; правительственный аппарат;

3) должностные лица, руководящий персонал определенного учреждения;

4) распорядители, ответственные составители чего-то [1].

В отличие от исполнительной работы, которая свойственна государственным органам, менеджмент является целенаправленным управлением, задачами которого являются, в первую очередь, эффективность и действенность. Менеджмент является более обширным понятием, которое распространяется одновременно на три сферы: процесс (планирование, решение, осуществление, контроль); структуру (организация, распределение), кадры (руководство). Из этого следуют основные функции менеджмента: планирование, контроль, организация, руководство.

Менеджмент является типом управления, который в наибольшей степени соответствует потребностям и условиям рыночной экономики. Основными качествами менеджмента как типа управления являются:

- исходным моментом организации управления и его осуществления является человек, его потребности, интересы, мотивы, ценности, установки;

- в подходах, принципах и методах управления приоритет отдается экономическим средствам и методам управления;

- профессионализм управления, как одно из главных требований к менеджеру и персоналу;

- менеджмент предъявляет комплекс требований к личным качествам менеджера, которые обеспечивают искусство управления (предприимчивость, уверенность, коммуникабельность);

- в организационном отношении для менеджмента характерна гибкая организация управления, способная быстро перестраиваться в соответствии с изменением условий.

Основными переменными государственной организации, которые требуют внимания административного менеджмента, выступают цели, структура, задачи, технология и люди. Цели государственной организации распределяются как предметные и формальные. Структура государственной организации – логические взаимоотношения уровней управления и функциональных сфер, построенные в такой форме, которая позволяет наиболее эффективно достичь миссии данной организации. Менеджмент в государственном управлении учитывает внешнюю среду государственной организации и требует реакции и приспособления.

Функции управления: организация, мотивация, контроль – это виды деятельности, общие для всех аспектов управления. Они представляют существенные элементы управления.

Проблемы противопоставления общественной службы и прибыли, определения результатов деятельности и правовых ограничений составляют главные существенные различия между государственным и частным управлением. Методические различия охватывают такие вопросы, как системы персонала, временные перспективы руководителей, критерии принятия решений, способность планировать свою деятельность и методы оценки результатов деятельности (табл. 1).

Таблица 1

**Методические различия в действиях государственных
и частных руководителей**

Критерий	Государственный руководитель	Частный руководитель
Временная перспектива	Узкие временные горизонты, вызванные политической деятельностью и результатами выборов или изменениями в правительстве	Более широкие временные горизонты, оптимальные для развития технологии, продуктов и рынков
Продолжительность пребывания в должности	Относительно короткий срок пребывания в должности через определенные политические соображения	Относительно долгий срок пребывания в должности, благодаря чему можно оказывать большее влияние на результаты деятельности
Ограничения системы подбора персонала	Основывается на заслугах, что в большей степени ограничивает руководителя в создании определенной рабочей среды	Ограничений гораздо меньше
Справедливость и эффективность	Справедливость выше эффективности	Прежде всего, эффективность
Процесс принятия решений	Требует большей открытости при принятии решений и предполагает существенное вмешательство и внимание со стороны общественности	Процесс закрыт для внешнего воздействия, часто происходит тайно в ограниченном кругу лиц
Роль прессы, СМИ	Существенное влияние на принятие решений производит внимание со стороны СМИ	Влияние очень ограниченное
Убеждения и управление	Возлагается на убеждения, влияние, компромиссы через разделение власти и ответственности	Возлагается на полномочия или власть для осуществления своей деятельности; управления является авторитарным и директивным
Законодательное и судебное влияние	Сильное влияние: фактически большую часть своего времени тратят, реагируя на законодательное вмешательство и судебные предписания, противоречащие их представлению о том, что они должны делать	Влияние существенное (особенно в условиях постоянных изменений в действующем законодательстве), но не сильное
Измерение результатов деятельности	Не хватает общего стандарта	Прибыль

Составлено на основе трудов [2, 3, 5]

Государственный руководитель должен формировать и поддерживать цели организации, ее исходное выживание. Государственный руководитель действует в политизированной и конкурентной среде, где внимание и возможности тех, кто принимает решения, очень ограничены. Как следствие, государственный руководитель должен искать себе союзников. Это делается посредством получения поддержки со стороны клиентов, которые обслуживаются организацией. Государственная организация должна развивать базу клиентов, собственно, как это делает частное предприятие.

Избиратели важны для политика, которого выбрали. Они не только помогают успешно сформулировать и внедрить программы, но могут помочь создать поддержку, необходимую для получения политического одобрения и финансирования этих программ.

Функция связи с общественностью имеет несколько назначений, а именно:

- направление организации на ее широкие цели и содержание этих целей в центре внимания;
- концентрация заинтересованности работников, планирование программ организации;
- поддержка образования и предоставление доступа к информации об организации;
- обеспечение успеха и влияния организации в широкой политической среде.

Государственный руководитель обязан отчитываться перед общественностью и нести перед ней ответственность. Разница между демократической и тоталитарной системами в информировании общественности и представительстве организации выглядит следующим образом. При диктатуре существует потребность пропагандировать, чтобы доказать правоту правительства. При демократии функция

информирования общественности заключается не только в распространении фактов, но и в стимулировании общественности граждан к обдумыванию государственных проблем и участия в публичном обсуждении этих проблем, ведь демократия лучше расцветает на дебатах, а не на умолчании.

Важно осознать, что все государственные работники осуществляют функцию представительства организации. Любое действие, что его государственный руководитель выполняет или не в состоянии выполнить, оказывает влияние на то, как воспринимается государственная организация. Во многом это сказывается на развитии уровня доверия между общественностью и правительством, без чего не может функционировать ни одно общество. Представительство организации должно отражать те требования правдивости, честности, целостности и службы, которые касаются профессиональной государственной службы. Это должно быть частью обязанностей каждого государственного служащего.

Важной задачей современного гражданского общества является налаживание диалога между государством и гражданином. В контексте такого диалога формируется сфера взаимного социального согласия между людьми, производится новый контекст социальных ценностей, выстраивается новая структура совместных действий субъектов социально-общественной практики, конкретизируется модель их партнерского взаимодействия. Партнерство должно стать новой практикой власти, политических партий и общественных организаций.

Литература:

1. Богашко А. Л. Административный менеджмент : теоретико-методологические основы // Повышение конкурентоспособности производства в условиях организационно-экономических трансформаций :

коллективная научная монография / Под науч. ред. Лысенко Н. А. – Умань : ИПЦ «Визави». – 2010. – С. 53 - 54. **2.** Государственное управление : теория и практика. Под общей редакцией доктора юридических наук, профессора **Аверьянова В. Б.** – М. : Одиссей, 1998. – 432 с. **3.** **Грохольский В. Л.** Определение сути государственного управления и его отмежевание от смежных понятий / В. Л. Грохольский // Международный научный журнал «Интернаука». Серия : «Юридические науки». – № 1 (1). – 2017. – С. 29 - 32. **4.** Развитие местного сообщества : проблемы и перспективы. Сборник научных трудов участников проекта «Школа общественного управления» / Гл ред. А. Л. Богашко. – Умань : ИПЦ «Визави», 2012. – 148 с. **5.** **Цуруль А. А.** Менеджмент в государственных организациях : Учеб. пособие. – М.: КНЭУ, 2002. – 142 с.