

УДК 35:002.8

Родченко Ігор Юрійович,

аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 02000, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (093) 871 00 48, e-mail: info@erosi.org

ORCID: 0000-0003-1240-761X

Родченко Игорь Юрьевич,

аспірант, Межрегиональная Академия управления персоналом, 02000, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (093) 871 00 48, e-mail: info@erosi.org

ORCID: 0000-0003-1240-761X

Rodchenko Igor Yurievich,

post-graduate student, Interregional Academy of Personnel Management, 02000, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (093) 871 00 48, e-mail: info@erosi.org

ORCID: 0000-0003-1240-761X



DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i11.31>

ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ САМОВПОРЯДКУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Визначено проблемні питання розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління з дотриманням їх поділу на інституційну, функціональну та еволюційну частини. До інституційної частини віднесені механізми самовпорядкування, що реалізуються в моделях суб'єкт-суб'єктної взаємодії на рівнях вищих, центральних та місцевих органів державної влади, а також в моделях суб'єкт-об'єктної взаємодії між ними. Найбільш важливими в інституційній частині механізмів самовпорядкування є ті, що забезпечують: розмежування повноважень між гілками влади; адміністративне реформування структури уряду; розмежування суспільних сфер управління між центральними органами державної влади; адміністративне реформування структури центральних органів виконавчої влади; розмежування територіальних сфер управління між місцевими органами державної влади; адміністративно-територіальне реформування; формування та реалізацію структури владної ієрархії; адміністративне реформування структури владної ієрархії.

До функціональної частини віднесені механізми самовпорядкування, що реалізуються в моделі суб'єкт-об'єктної взаємодії “система державної влади — суспільні сфери, галузі та відносини”. Найбільш важливими у функціональній частині механізмів самовпорядкування є такі, що забезпечують: формування та реалізацію державних політик в різних сферах суспільства; формування та реалізацію національних проектів; формування та реалізацію державних цільових програм; державне бюджетування.

До еволюційної частини віднесені механізми самовпорядкування, що реалізуються в моделі суб'єкт-об'єктної взаємодії “система державної влади — створення умов суспільного розвитку”. Найбільш важливими в еволюційній частині механізмів самовпорядкування є такі, що забезпечують: стратегічне управління та планування; реалізацію державних програм соціально-економічного розвитку; проведення постійних економічних і соціальних реформ та перетворень.

Ключові слова: механізми, розвиток, проблемні питання, самовпорядкування, система державного управління.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОБЛЕМНЫХ ВОПРОСОВ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМОВ САМОУПОРЯДОЧЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Определены проблемные вопросы развития механизмов самоуправления в системе государственного управления с соблюдением их разделения на институциональную, функциональную и эволюционную части. К институциональной части отнесены механизмы самоуправления, реализуемых в моделях субъект-субъектного взаимодействия на уровнях высших, центральных и местных органов государственной власти, а также в моделях субъект-объектного взаимодействия между ними. Наиболее важными в институциональной части механизмов самоуправления есть те, которые обеспечивают: разграничение полномочий между ветвями власти; административное реформирование структуры правительства; разграничение общественных сфер управления между центральными органами государственной власти; административное реформирование структуры центральных органов исполнительной власти; разграничение территориальных сфер управления между местными органами государственной власти; административно-территориальное реформирование; формирование и реализацию структуры властной иерархии; административное реформирование структуры властной иерархии.

К функциональной части отнесены механизмы самоуправления, реализуемые в модели субъект-объектного взаимодействия “система государственной власти — общественные сферы, отрасли и отношения”. Наиболее важными в функциональной части механизмов самоуправления есть такие, которые обеспечивают: формирование и реализацию государственных политик в различных сферах общества; формирование и реализацию нацио-

нальных проектов; формирование и реализацию государственных целевых программ; государственное бюджетирование.

К эволюционной части отнесены механизмы самоупорядочения, реализуемые в модели субъект-объектного взаимодействия “система государственной власти — создание условий общественного развития”. Наиболее важными в эволюционной части механизмов самоупорядочения есть такие, которые обеспечивают: стратегическое управление и планирование; реализацию государственных программ социально-экономического развития; проведение постоянных экономических и социальных реформ и преобразований.

Ключевые слова: механизмы, развитие, проблемные вопросы, самоупорядочение, система государственного управления.

IDENTIFY PROBLEM ISSUES OF SELF-ORDERED DEVELOPMENT MECHANISMS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

Abstract. The problematic issues of the development of self-ordering mechanisms in the public administration system are determined, with observance of their division into institutional, functional and evolutionary parts.

The institutional part includes self-regulation mechanisms implemented in the models of subject-subject interaction at the levels of higher, central and local government bodies, as well as in models of object-object interaction between them. The most important in the institutional part of self-governing mechanisms are those that ensure: the separation of powers between branches of government; administrative reform of the government structure; separation of public spheres of government between central government bodies; administrative reform of the structure of central executive bodies; delimitation of territorial spheres of government between local authorities; administrative-territorial reform; formation and implementation of the structure of the power hierarchy; administrative reform of the structure of the power hierarchy.

The functional part includes the mechanisms of self-regulation, realized in the model of object-object interaction “system of state power — social sphere, industry and relations”. The most important parts of the mechanisms of self-regulation are those that ensure: the formation and implementation of state policies in various spheres of society; formation and implementation of national projects; formation and implementation of state target programs; state budgeting.

The evolutionary part includes the mechanisms of self-regulation, realized in the model of object-object interaction “system of state power — the creation of conditions for social development”. The most important parts of the evolutionary part of self-governing mechanisms are those that provide: strategic management and planning; realization of state programs of social and economic development; conducting constant economic and social reforms and transformations.

Keywords: mechanisms, development, problems, self-ordering, public administration system.

Постановка проблеми. Процеси самовпорядкування є звичайним явищем у практиці державного управління. Вони стосуються не лише суб'єкт-об'єктних, а й суб'єкт-суб'єктних та об'єкт-суб'єктних відносин. Водночас теоретико-методологічне обґрунтування цих процесів не знайшло, на нашу думку, достатнього висвітлення у науковій літературі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед джерел інформації в обраному напрямі дослідження використано праці [1–5].

Метою даної статті є визначення проблемних питань розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління в суб'єкт-суб'єктних і суб'єкт-об'єктних відносинах.

Виклад основного матеріалу. В основу дослідження проблемних питань розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління обрано методологічний підхід на основі вибору трьох основних напрямів такого розвитку, а саме: інституційного, функціонального та еволюційного. В попередніх роботах автора це дозволило обґрунтувати способи об'єктивізації самовпорядкування, а також виокремити основні види та схарактеризувати механізми самовпорядкування в суб'єкт-суб'єктних і суб'єкт-об'єктних моделях в системі державного управління. У цій роботі зроблено спробу визначити основні проблемні питання розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління.

До інституційної частини віднесено механізми самовпорядку-

вання, що реалізуються в моделях суб'єкт-суб'єктної взаємодії на рівнях вищих, центральних та місцевих органів державної влади, а також у моделях суб'єкт-об'єктної взаємодії між ними. Найважливішими в інституційній частині механізмів самовпорядкування є ті, що забезпечують:

- розмежування повноважень між гілками влади;
- адміністративне реформування структури уряду;
- розмежування суспільних сфер управління між центральними органами державної влади;
- адміністративне реформування структури центральних органів виконавчої влади;
- розмежування територіальних сфер управління між місцевими органами державної влади;
- адміністративно-територіальне реформування;
- формування та реалізацію структури владної ієрархії;
- адміністративне реформування структури владної ієрархії.

До функціональної частини віднесені механізми самовпорядкування, що реалізуються в моделі суб'єкт-об'єктної взаємодії “система державної влади — суспільні сфери, галузі та відносини”. Найважливішими у функціональній частині механізмів самовпорядкування є такі, що забезпечують:

- формування та реалізацію державних політик у різних сферах суспільства;
- формування та реалізацію національних проєктів;
- формування та реалізацію державних цільових програм;

- державне бюджетування.

До еволюційної частини віднесені механізми самовпорядкування, що реалізуються в моделі суб'єкт-об'єктної взаємодії “система державної влади — створення умов суспільного розвитку”. Найважливішими в еволюційній частині механізмів самовпорядкування є такі, що забезпечують:

- стратегічне управління та планування;
- реалізацію державних програм соціально-економічного розвитку;
- проведення постійних економічних і соціальних реформ та перетворень.

На нашу думку, при визначенні основних проблемних питань розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління, насамперед, доцільно зосередити увагу саме на тих із них, що є найважливішими в інституційній, функціональній та еволюційній частині механізмів самовпорядкування та наведені вище.

При визначенні основних проблемних питань будемо виходити з визначення сутності проблеми державно-управлінських відносин як невідповідності існуючого та бажаного станів цих відносин [1], а її вирішення — як подолання цієї невідповідності шляхом реалізації відповідних механізмів самовпорядкування. До найсуттєвіших проблемних питань будемо відносити такі, що, на нашу думку, принципово впливають на реалізацію механізмів самовпорядкування у зазначених напрямках дій в Україні.

Як зазначено в Енциклопедичному словнику з державного управлін-

ня проблеми виникають відповідно при реалізації суб'єкт-об'єктних, суб'єкт-суб'єктних та об'єкт-суб'єктних державно-управлінських відносин. Перші з них безпосередньо пов'язані з управлінськими впливами на різноманітні види суспільної діяльності, основними з яких є політична, економічна, соціальна та гуманітарна, другі — з управлінськими впливами, спрямованими на вдосконалення самої системи державного управління та державної служби, а треті — із впливами самих суспільних відносин та суб'єктів громадянського суспільства на розвиток системи державного управління [2, с. 586].

Почнемо з визначення основних проблемних питань в інституційній частині механізмів самовпорядкування. Як зазначив Ю. П. Сурмін, виникнення нових відносин у суспільстві, перетворення їх на стійкі, суспільно значущі потребує створення відповідних структур, норм, правил, соціального регулювання, що є змістом інституціоналізації [2, с. 583].

При цьому доцільно враховувати систему структурних принципів державного управління, серед яких, як зазначено в роботі [2, с. 564], можна виділити: “структурно-цільові, що відображають закономірності раціональної побудови “дерева цілей” державного управління; структурно-функціональні, що характеризують закономірності та взаємозв'язки побудови функціональної структури державного управління; структурно-організаційні, які пов'язані із закономірностями та взаємозв'язками побудови організаційної структури державного управління; структурно-процесуальні, що дають уявлення

про основні (визначальні) закономірності та взаємозв'язки раціонального і ефективного ведення управлінської діяльності органів державної влади”.

До найсуттєвіших проблемних питань розмежування повноважень між гілками влади слід віднести:

- виключення дублювання функцій;
- надання демократичного характеру механізмам взаємного стримування;
- забезпечення реальної незалежності (функціональної та фінансової) судової гілки влади;
- підвищення ефективності парламентського контролю.

До найсуттєвіших проблемних питань адміністративного реформування структури уряду слід віднести:

- розмежування політичних та адміністративних посад;
- чітке визначення обов'язків і повноважень відповідних посадових осіб;
- розроблення процедур і регламентів для налагодження їх чіткої взаємодії. Невдалий досвід введення посади урядового секретаря в Кабінеті Міністрів України швидше свідчить про неготовність чинної системи влади до такої роботи, ніж про його помилковість.

До найсуттєвіших проблемних питань розмежування суспільних сфер управління між центральними органами державної влади слід віднести:

- виключення функціонального дублювання;
- організацію корпоративної роботи;

- компромісне, а не адміністративно-командне вирішення суперечливих питань;
- врахування історичного та сучасного зарубіжного і вітчизняного досвіду.

До найсуттєвіших проблемних питань адміністративного реформування структури центральних органів виконавчої влади слід віднести:

- здійснення такого реформування на науково-обґрунтованій основі, виходячи з принципу А. Чандлера “стратегія визначає структуру управління” [2, с. 561];
- недопущення істотного розростання структури центральних органів виконавчої влади;
- упередження відомої управлінської патології “сьогодні об'єднати — завтра роз'єднати” шляхом обґрунтування доцільності таких дій.

До найсуттєвіших проблемних питань розмежування територіальних сфер управління між місцевими органами державної влади слід віднести: проведення адміністративно-територіального реформування національного та/або місцевого масштабів на основі їх наукового та практичного обґрунтування, широкого обговорення.

До найсуттєвіших проблемних питань адміністративно-територіального реформування слід віднести:

- визначення його основних напрямів та завдань, розроблення його концепції та стратегії;
- визначення фінансових можливостей держави щодо його проведення;
- проведення соціологічних опитувань, а в разі доцільності, і

національного та/чи місцевих референдумів з цього питання;

- порівняння та узагальнення їх результатів.

До найсуттєвіших проблемних питань формування та реалізації структури владної ієрархії слід віднести:

- завершення адміністративного реформування структури влади в Україні;
- здійснення адміністративно-територіальної реформи національного масштабу;
- адміністративне реформування структури владної ієрархії на регіональному та районному рівнях;
- підвищення ефективності системи державних комунікацій.

До найсуттєвіших проблемних питань адміністративного реформування структури владної ієрархії, як слідує з роботи [2, с. 565, 569], слід віднести:

- зміну адміністративно-територіального устрою, а відтак і структури владної ієрархії;
- зміну чинної моделі структури владної ієрархії, насамперед на регіональному рівні;
- виключення дублювання функцій органів державної влади та місцевого самоврядування на регіональному та районному рівнях державного управління;
- здійснення контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської та прямої демократії;
- упродовження критерію якості державних послуг як основ-

ного під час оцінки діяльності державних установ.

Визначимо основні проблемні питання у функціональній частині механізмів самовпорядкування.

До найважливіших проблемних питань формування та реалізації державних політик у різних сферах суспільства слід віднести:

- зосередження функцій стратегічного управління та вироблення політики на урядовому рівні;
- необхідність обов'язкового визначення таких політик певними нормативно-правовими актами;
- зазначення, в межах якої стратегії (стратегій) та на якому їх етапі вони реалізуються;
- уніфікація актів, якими мають визначатися та затверджуватися державні політики;
- ефективна інформаційна політика щодо їх прийняття та супроводження на всіх етапах реалізації як форма громадського контролю за їх виконанням;
- розроблення, прийняття та виконання центральними органами виконавчої влади програм дій, що не є пріоритетними, але обов'язково виконуються в межах цих політик додатково до державних цільових програм;
- врахування концепції соціального партнерства при програмно-цільовому проектуванні та оцінюванні результатів державних політик [2, с. 565];
- обов'язковість та незалежність оцінювання результативності проведення державних політик

у країні та різних сферах суспільства.

До найбільш значущих проблемних питань формування та реалізації національних проектів слід віднести:

- більш чітко нормативно-правове визначення сфер їх прикладення, а також розмежування з державними цільовими програмами;
- їх прив'язка до певного терміну виконання незалежно від характеру та призначення проекту;
- включення інноваційних блоків до їхнього складу;
- щорічна актуалізація (перегляд, уточнення, корекція) завдань проектів;
- ефективне інформаційне супроводження на всіх етапах їхньої реалізації як форма громадського контролю за виконанням;
- проведення всеукраїнського конкурсу проектів — претендентів для включення до складу національних проектів;
- удосконалення методик їх обґрунтування, розробки та реалізації, а також оцінювання результативності.

До найістотніших проблемних питань формування та реалізації державних цільових програм слід віднести:

- забезпечення обов'язковості розроблення та прийняття таких програм в межах відповідних державних політик та для реалізації їх пріоритетних напрямів;
- більш чітко та зрозуміле розмежування з програмами соці-

ально-економічного розвитку країни та окремих регіонів;

- включення інвестиційно-інноваційного блоку до їхнього складу;
- щорічна актуалізація (перегляд, уточнення, корекція) завдань програм;
- ефективне інформаційне супроводження на всіх етапах реалізації таких програм як форма громадського контролю за виконанням;
- розбіжність у необхідних витратах на їх реалізацію з можливостями бюджетного фінансування, що підвищує ризик їх недовиконання;
- удосконалення методик їх обґрунтування, розробки та реалізації, а також оцінювання результативності.

До найсуттєвіших проблемних питань державного бюджетування слід віднести:

- забезпечення збалансованості доходної та витратних частин державного бюджету;
- пошук “золотої середини” у балансі державної та територіальної частин бюджетних витрат;
- підвищення ефективності міжбюджетних відносин;
- демократизація бюджетних відносин у структурі владної ієрархії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- забезпечення обґрунтованості державного бюджетного фінансування державних та регіональних програм соціально-економічного розвитку, на-

- національних проектів та державних цільових програм;
- обґрунтованість витрат фінансових резервів держави;
- підвищення ефективності державного бюджетування, зокрема шляхом оцінювання відповідних витрат та персональної відповідальності осіб за результати його реалізації [2, с. 565];
- розвиток програмно-цільової методології бюджетування, зокрема введення окремими статтями інвестиційно-інноваційного фінансування;
- подальше підвищення ефективності та результативності державного фінансового контролю.

Визначимо основні проблемні питання в еволюційній частині механізмів самовпорядкування.

До найважливіших проблемних питань стратегічного управління та планування слід віднести:

- необхідність обов'язкового визначення такого управління та планування певними нормативно-правовими актами;
- уніфікація актів, якими мають визначатися та затверджуватися державні стратегії;
- наявність у них окрім SWOT-аналізу також блоку антикризового управління;
- щорічний перегляд та корекція стратегій розвитку та стратегічних планів, враховуючи досвід передових країн світу;
- ефективна інформаційна політика щодо їх прийняття та супроводження на всіх етапах реалізації як форма громадського контролю за їх виконанням;

- ведення реєстру національних, державних та регіональних стратегій розвитку;
- подальший розвиток теоретико-методологічного та інноваційного забезпечення проблемних питань стратегічного управління та планування.

До найсуттєвіших проблемних питань реалізації державних програм соціально-економічного розвитку слід віднести:

- забезпечення обов'язковості розроблення та прийняття таких програм у межах відповідних стратегій державного та регіонального розвитку для забезпечення реалізації їх пріоритетних напрямів;
- відповідність завдань таких програм пріоритетним напрямам регіонального розвитку;
- системний взаємозв'язок щорічних і середньострокових регіональних та територіальних програм соціально-економічного розвитку;
- відображення в цих програмах завдань національних проектів та державних цільових програм у частині, що стосується в них відповідних територій;
- розбіжність у необхідних витратах на їх реалізацію з можливостями бюджетного фінансування, що підвищує ризик їх недовиконання.

До найсуттєвіших проблемних питань проведення економічних і соціальних реформ та перетворень слід віднести [3–5]:

- необхідність підтримки населенням;

- підвищення ефективності, економічності, результативності та справедливості (рівних економічних і соціальних умов та можливостей населення в межах визначених територій) економічних і соціальних відносин внаслідок їх реалізації;
- формування базової команди реформаторів;
- планування реформ;
- проектний підхід до реформування;
- зв'язок стратегій розвитку, національних проектів та державних цільових програм з напрямками та завданнями реформ;
- конкретність напрямів та завдань реформ, зрозумілість та обґрунтованість очікуваних результатів;
- визначення моменту започаткування і терміну їх проведення;
- етапність проведення реформ;
- необхідність достатніх ресурсів для їх проведення та успішного завершення;
- комплексність та системність їх проведення;
- закріплення відповідального органу державної влади (уповноваженої особи) за підготовку та проведення реформи, її результати;
- забезпечення прозорості, партисипативності, транспарентності, громадського контролю на всіх етапах проведення;
- звітування за результатами всіх етапів реформування.

Висновки. У статті визначено проблемні питання розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління в суб'єкт-суб'єкт-

них і суб'єкт-об'єктних відносинах. Такі питання згруповано за ознаками віднесення механізмів самовпорядкування до інституційної, функціональної та еволюційної частин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Методологія* державного управління: словник-довідник // Уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. автор. кол.), Д. О. Безносенко, С. В. Бутівченко та ін. [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева, В. Д. Бакуменка]. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — 94 с.
2. *Енциклопедичний* словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.
3. *Державне управління* : філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / В. М. Князев, І. Ф. Надольний, М. Ф. Мельник та ін. // за заг. ред. В. М. Князева. — К.: НАДУ; Міленіум, 2003. — 320 с.
4. *Бакуменко В. Д.* Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова. — К. : Інтерсервіс, 2013. — 174 с.
5. *Бакуменко В. Д.* Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, І. С. Бондар, В. Г. Горник, В. В. Шпачук. — К. : Ліра-К, 2016. — 256 с.

REFERENCES

1. *Methodolohiia derzhavnoho upravlinnia: slovnyk-dovidnyk* [Methodology of public administration: dictionary-directory], (2004), NADU, Kyiv, Ukraine.

2. *Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration], (2010), NADU, Kyiv, Ukraine.
3. *Kniaziev V. M., Nadol'nyj I. F., Mel'nyk M. F. ta in.* (2003), *Derzhavne upravlinnia: filosofs'ki, svitohliadni ta metodolohichni problem* [Public administration: philosophical, ideological and methodological problems], NADU – Milenium, Kyiv, Ukraine.
4. *Bakumenko V. D., Usachenko L. M., Cherviakova O. V.* (2013), *Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnia* [Theoretical foundations of public administration], Interservis, Kyiv, Ukraine.
5. *Bakumenko V. D., Bondar I. S., Hornyk V. H., Shpachuk V. V.* (2016), *Osoblyvosti publicлноho upravlinnia ta administruvannia* [Features of public administration], Lira-K, Kyiv, Ukraine.