



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

ЗАСОБИ ТА МОДЕЛІ-ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ САМОВПОРЯДКУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Анотація. У статті наведено низку засобів та моделей-підходів до вдосконалення механізмів самовпорядкування в системі державного управління сучасної України. Зокрема, наведено експертні оцінки важливості основних механізмів розмежування повноважень між гілками і рівнями влади та адміністративного реформування в сучасній системі державного управління України. Проаналізовано потреби в розвитку інституційних та основних функціональних механізмів самовпорядкування сучасної системи державного управління України, визначено пріоритетні напрями такого самовпорядкування у середньостроковій перспективі. Сформовано низку моделей-підходів, зокрема до адміністративного реформування системи державного управління, до прогнозування результатів реформування цієї системи та до інституційної структури реформування системи державного управління України. Визначено цілі наступного етапу адміністративного реформування та критерії їх досягнення. Сформульовано завдання за напрямами реформи системи державного управління.

Ключові слова: вдосконалення, державне управління, засоби, механізми, моделі-підходи, реформування, розвиток, самовпорядкування, система, Україна.

СРЕДСТВА И МОДЕЛИ-ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМОВ САМОУПОРЯДОЧЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

Аннотация. В статье приведен ряд средств и моделей-подходов к совершенствованию механизмов самоупорядочения в системе государственного управления современной Украины. В частности, приведены экспертные оценки важности основных механизмов разграничения полномочий между ветвями и уровнями власти и административного реформирования в современной системе государственного управления Украины. Проанализированы потребности в развитии институциональных и основных функциональных механизмов самоупорядочения современной системы государственного управления Украины, определены приоритетные направления такого самоупорядочения в среднесрочной перспективе. Сформирован ряд моделей-подходов, в частности к административному реформированию системы государственного управления, к прогнозированию результатов реформирования этой системы и к институциональной структуре реформирования системы государственного управления Украины. Определены цели следующего этапа административного реформирования и критерии их достижения. Сформулированы задачи по направлениям реформы системы государственного управления.

Ключевые слова: совершенствование, государственное управление, средства, механизмы, модели-подходы, реформирование, развитие, самоупорядочение, система, Украина.

TOOLS AND APPROACHES TO MODEL-IMPROVING MECHANISMS FOR SELF-ORDERING IN PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

Abstract. The article contains a number of tools and models, approaches to improving the mechanisms of self-ordering in the system of governance in modern Ukraine. In particular, given expert assessment of the basic mechanisms importance of separation in powers between branches and levels of government and administrative reform in the public administration modern system in Ukraine. The analysis needs of institutional and major functional mechanisms in self-ordering of the public administration modern system in Ukraine, priority areas such self-ordering in the medium term. Formed a number of models, approaches, including the administrative reform in public administration, to the prediction of the reform of the system and the institutional structure of public administration reform in Ukraine. The purposes of the next stage of administrative reform and the criteria for their achievement. Formulated objectives in the fields of public administration reform.

Keywords: improvement, governance, tools, mechanisms, models, approaches, reform, development, self-ordering system, Ukraine.

Постановка проблеми. У вітчизняній галузі науки “Публічне управління та адміністрування” останнім часом посилилася увага до синергетичного підходу, зокрема до досліджень процесів самоорганізації та самовпорядкування. У цьому контексті, на нашу думку, заслуговує на увагу питання розгляду та аналізу засобів і моделей-підходів до вдосконалення механізмів самовпорядкування в системі державного управління сучасної України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти та оцінки причин, що впливають на процеси самовпорядкування в системі державного управління, а також засоби та моделі-підходи до їх вдосконалення висвітлені у низці робіт як зарубіжних (Д. Белл, Ф. Гаєк, М. Кастельс, Д. Нейсбіт, Д. Тапскотт, Е. Тоффлер, Ф. Фукуяма та ін.), так і вітчизняних (В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Валевський, В. Голуб, Ю. Кальниш, В. Князев, П. Надолішній, С. Серьогін, В. Тертичка, О. Червякова, І. Черленяк та ін.) вчених.

Метою даної статті є розгляд та аналіз засобів і моделей-підходів до вдосконалення механізмів самовпорядкування в системі державного управління сучасної України.

Виклад основного матеріалу. У статті наведено низку засобів та моделей-підходів до вдосконалення механізмів самовпорядкування в сучасній системі державного управління України в контексті оцінювання їх важливості вітчизняними експертами. В якості останніх були залучені державні службовці, що проходили навчання в Національній академії

державного управління при Президентові України.

Кожен державний орган, як правило, реалізує не одну, а набір, або систему, функцій, тобто здійснює кілька видів керуючого впливу. Кожен з цих видів відносно самостійний, специфічний, але всі вони взаємопов'язані і тільки в цілісній сукупності забезпечують виконання завдань. Тому для системи державного управління доцільно використовувати всі доступні види координації взаємодії.

На сучасному етапі в системі державного управління України необхідно акцентувати увагу на впровадженні більш гнучких механізмів координації, пов'язаних зі стандартизацією норм, процесів і результатів. Це, у свою чергу, дасть змогу задіяти механізми ефективнішого розмежування повноважень між гілками і рівнями влади. Така думка підтримується достатньо високими оцінками експертів з питання важливості основних механізмів розмежування повноважень між гілками і рівнями влади та адміністративного реформування в сучасній системі державного управління України. Оцінки розподілилися у діапазоні 4,2–4,65 за шкалою від 5 “дуже важливі” до 0 “зовсім неважливі” за всіма позиціями опитування із зазначеного питання (див. табл. 1).

Серед названих експертами в числі основних механізмів адміністративного реформування в сучасній системі державного управління України чільне місце посідає забезпечення реальної незалежності (функціональної та фінансової) судової гілки влади (4,6 балів). У системі державного управління саме суд (пе-

Оцінка важливості основних механізмів розмежування повноважень між гілками і рівнями влади та адміністративного реформування в сучасній системі державного управління України

Механізм	Оцінка
Забезпечення реальної незалежності (функціональної та фінансової) судової гілки влади	4,65
Виключення дублювання функцій органів виконавчої влади	4,35
Чітке визначення обов'язків і повноважень відповідних посадових осіб	4,35
Виключення дублювання функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування	4,2
Розмежування політичних та адміністративних посад	4,2

реважно адміністративний) виступає механізмом, реально спроможним впливати на процеси самовпорядкування системи.

На сьогодні державними і муніципальними органами приймається величезна кількість незаконних рішень, відбуваються протиправні дії. Більшість з таких незаконних рішень згодом успішно оскаржується в адміністративних судах. Однак чиновник, який прийняв таке рішення, практично ніколи не несе відповідальності. За таких умов неможливо ані успішно боротися з корупцією, ані дисциплінувати виконавчу владу, яка ніколи не стане боятися суду, який не може її покарати за незаконні дії. Тому доцільно встановити безстрокову загальну адміністративну відповідальність чиновників за прийняття незаконних рішень, вчинення незаконних дій або незаконну бездіяльність з відповідним покаранням у вигляді великих штрафів та/або дискваліфікацією.

Заслуговує на увагу оцінювання експертами таких механізмів самовпорядкування системи державного управління, як: виключення дублю-

вання функцій органів виконавчої влади (4,35 бала); виключення дублювання функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (4,2 бала); розмежування політичних та адміністративних посад (4,2 бала). На нашу думку, в цілому їх можна звести до такого механізму, як чітке визначення обов'язків і повноважень відповідних органів державної влади, їх структурних підрозділів та окремих посадових осіб (4,35 бала).

Необхідно закріплювати повноваження різних органів державного управління, щоб комбінації таких повноважень у різних центральних органів виконавчої влади (міністерств тощо) були узгоджені. Для цього потрібно правильно використовувати різні форми закріплення повноважень та їх регулювання.

Результати оцінювання експертами потреб у розвитку основних функціональних механізмів самовпорядкування сучасної системи державного управління України зведені у табл. 2. Можна чітко виділити три групи таких механізмів: розподіл ресурсів (середній показник 4,43 ба-

Потреба в розвитку основних функціональних механізмів самовпорядкування сучасної системи державного управління України

Механізми	Оцінка
<i>Розподіл ресурсів:</i>	4,43
Обґрунтованість витрат фінансових резервів держави	4,65
Забезпечення збалансованості дохідної та витратних частин державного бюджету	4,6
Забезпечення обґрунтованості державного бюджетного фінансування	4,45
Застосування чітких схем оцінювання виконання бюджету та підзвітності стосовно державних витрат	4,4
Підвищення ефективності та результативності державного фінансового контролю	4,35
Уникнення розбіжності у необхідних витратах на реалізацію політик з можливостями бюджетного фінансування	4,1
Пошук “золотої середини” у балансі державної та територіальної частин бюджетних витрат	4,05
<i>Планування:</i>	4,25
Формування та реалізація національних проєктів	4,45
Формування та реалізація цільових програм і проєктів на регіональному та місцевому рівнях	4,2
Формування та реалізація державних цільових програм	4,05
<i>Науково-аналітичне забезпечення:</i>	4,15
Наукове забезпечення державного стратегічного управління та планування	4,4
Регулярна актуалізація (перегляд, уточнення, корекція) завдань політики	4,1
Аналітичний супровід процесів формування та реалізації державних політик	4,0

ла); планування (середній показник 4,2 бала); науково-аналітичне забезпечення (середній показник 4,15 бала).

Специфіка реалізації розподільчої функції в моделі бюджетного “централізму” української держави полягає в тому, що реформування системи міжбюджетних відносин відбувається в складних умовах, коли ще не діють на повну силу механізми ринкового саморегулювання, притаманні

ринковій економіці демократичних держав.

Разом з тим, як свідчить світовий досвід, у кризові періоди виникає тенденція до централізації економічної і політичної влади, принаймні до подолання загальної кризи. Але для подібної централізації існує й низка обмежень. Це проблеми, пов’язані з отриманням, володінням і розподілом інформації та інформаційних потоків, необхідних для прийняття

оптимальних соціальних, економічних і політичних рішень.

Далі слід зазначити цікавий факт, який виявили в результаті експертного опитування щодо застосування інституційних механізмів самовпорядкування системи державного управління. Початкова гіпотеза дослідження спиралася на припущення, що найефективніші механізми самовпорядкування перебувають саме у сфері інституційного реформування системи. Втім, в цілому невисоке рейтингове оцінювання експертами потреби в розвитку інституційних механізмів самовпорядкування сучасної системи державного управління України (середній показник 3,4 бала в діапазоні від 3,0 до 4,0 за шкалою від 5 “дуже потрібно” до 0 “зовсім не потрібно”) дещо спростовує цю гіпотезу (табл. 3).

Найактуальнішим інституційним механізмом саморегуляції системи державного управління, про що, власне, вже йшлося, експерти вважають розмежування повноважень між гілками влади (4 бали).

Сама по собі зміна структури системи державного управління, як і структури апаратів окремих органів державного управління, якщо не підкріплена їх функціональною модернізацією, не є ефективною. На жаль, система вітчизняного державного управління тривалий час була втягнута у цінний і малоефективний процес інституційних перестановок. Центральні органи виконавчої влади “зливалися” і “роз’єднувалися”, змінювали свої назви, але все це відбувалося практично без зміни функціональних механізмів їхньої діяльності, швидше за вимогою політичної кон’юнктури, ніж об’єктивного стану речей.

На нашу думку, особливістю пострадянських держав, включаючи Україну, є те, що вони мають не просто реформувати, а створювати в чомусь нові адміністративні системи. Така особливість не завжди враховується на практиці, що призводить до свого роду “латання дірок” без системних змін і збільшення ефективності діяльності системи в цілому.

Таблиця 3

Потреби в розвитку інституційних механізмів самовпорядкування сучасної системи державного управління України

Механізм	Оцінка
Розмежування повноважень між гілками влади	4,0
Адміністративне реформування структури центральних органів виконавчої влади	3,5
Розмежування суспільних сфер управління між центральними органами виконавчої влади	3,45
Адміністративне реформування структури уряду	3,4
Адміністративне реформування структури владної ієрархії	3,35
Розмежування територіальних сфер управління між місцевими органами державної влади	3,3
Адміністративно-територіальне реформування	3,2
Формування та реалізація структури владної ієрархії	3,0

Беручи до уваги проведене оцінювання, зазначимо:

- до сих пір в Україні недостатньо ефективно реалізовувався варіант збереження існуючої системи державного управління, при якому мають місце деякі локальні зміни (на рівні окремих інститутів та позицій), однак вони спрямовані, швидше, на нівелювання найбільш очевидних недоліків у роботі системи, ніж на її перебудову;

- водночас як рекомендації для можливого реформування системи в найближчій часовій та політичній перспективі оптимальним бачиться варіант модернізації, при якому передбачається перерозподіл і переорієнтація бюджетних витрат у системі державного управління, а також її змістовне перевлаштування зі ство-

ренням нових інститутів і зміною принципів роботи;

- варіанти більш радикальної перебудови системи державного управління (маркетизація та зменшення ролі держави) є для України менш прийнятними, тому що вимагають радикальних змін всієї політичної системи та її економічних засад. В той же час певні надії вселяють зміна характеру політичного режиму та його офіційна установка на реформи західного типу, що характерні для нових країн Європейського Союзу.

Також маємо достовірні теоретико-методологічні підстави запропонувати такі напрями самовпорядкування (шляхом реформування) системи державного управління України у середньостроковій перспективі (табл. 4).

Таблиця 4

Пріоритетні напрями самовпорядкування

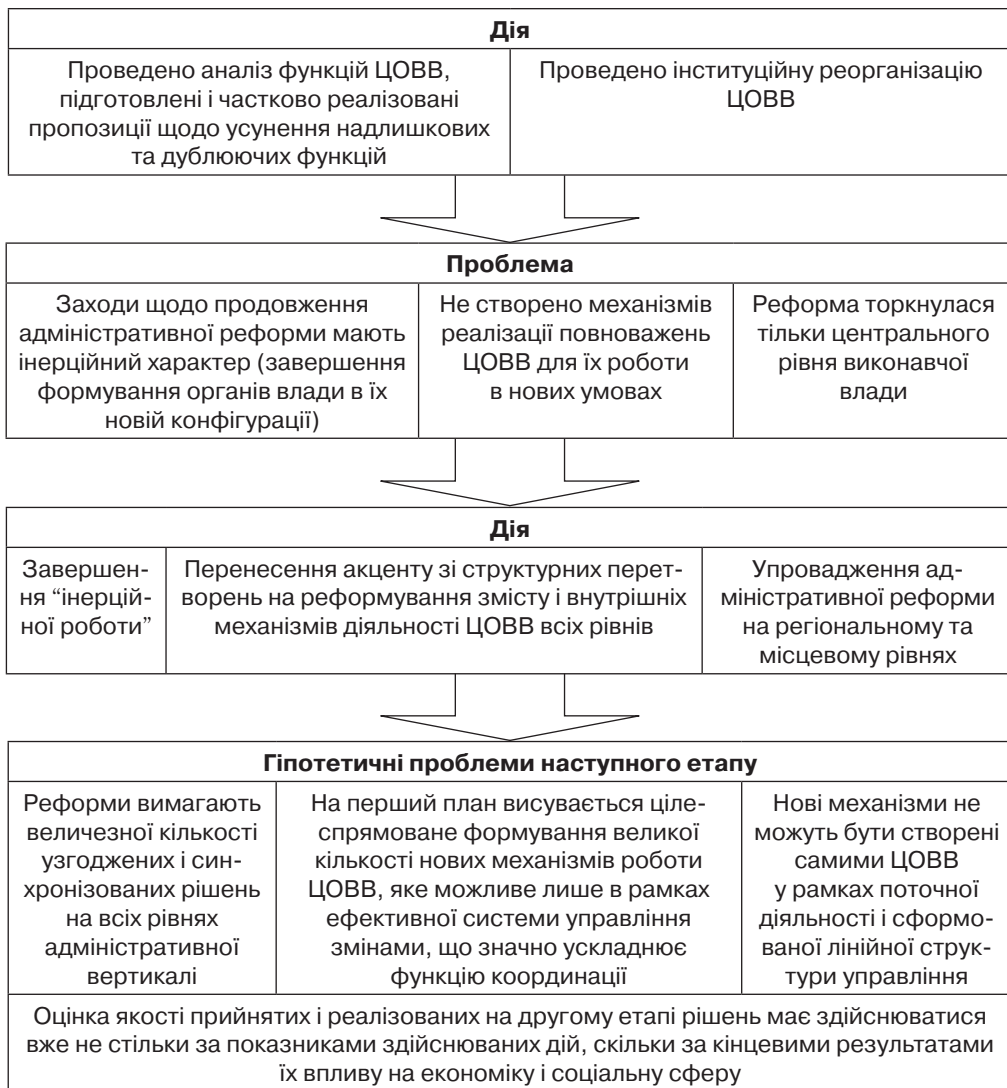
Напрямок самовпорядкування	Зміст напрямку
1	2
Удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази	Експертиза нормативно-правової бази державної служби; розробка нормативно-правових актів, необхідних для реалізації нових підходів до організації державної служби
Впровадження нових підходів до організації державної служби (кадрова політика)	Впровадження посадових регламентів і службових контрактів; створення і використання системи професійного розвитку; розробка системи показників і критеріїв оцінки діяльності державних службовців; відпрацювання механізмів виявлення та розв'язання конфлікту інтересів на державній службі; визначення обов'язків, повноважень і заходів відповідальності
Удосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців	Створення ефективного механізму підбору кадрів; підвищення престижу державної служби, системи неперервної професійної освіти державних службовців; забезпечення планової ротации кадрового складу; формування на конкурсній основі кадрового резерву; об'єктивність оцінки результатів діяльності при проведенні атестації або кваліфікаційного іспиту; вдосконалення стандартів та програм підготовки на основі відкритого конкурсного відбору цих програм

1	2
Створення матеріально-технічних умов	Аналіз наявної матеріально-технічної бази державної служби; розробка стандартів службових місць державних службовців і нормативів їх розміщення, а також нормативів матеріально-технічного забезпечення державної служби; підготовка пропозицій з будівництва, реконструкції та технічного обладнання будівель і приміщень центрального апарату державних органів
Реформування системи управління державною службою	Забезпечення єдності державної служби, взаємодії державних органів зі структурами громадянського суспільства; координація діяльності державних органів з питань вступу на державну службу; проходження та припинення державної служби, а також професійного розвитку державних службовців
Оптимізація структури і функцій державної влади	Проведення функціональних оглядів на предмет виявлення надлишкових та дублюючих функцій; розвиток системи аутсорсингу; підвищення ефективності закупівель для державних потреб; протидія корупції; апробація нових методів планування діяльності державних органів (вищий та центральний рівень)
Управління за результатами	Упровадження системи планування та проектного управління по цілям і завданням діяльності; застосування методів програмно-цільового фінансування державної служби, орієнтованого на результати діяльності; використання балансового методу обліку ресурсів і сучасних форм оцінки ефективності бюджетних витрат
Стандартизація і регламентація	Упровадження стандартів державних послуг; орієнтація діяльності органів виконавчої влади на інтереси користувачів; розробка та впровадження адміністративних регламентів; розробка стандартів бюджетних послуг
Підвищення відкритості та підзвітності органів державної влади	Підвищення відкритості системи управління державною службою для громадян і громадянського суспільства; підвищення прозорості бюджетного процесу; прозорість системи державних закупівель

З метою формалізації завдань адміністративного реформування, на нашу думку, доцільно використати низку моделей-підходів. Модель-підхід, як зазначалося, — це схематичне відображення підходу за допомогою певної моделі. Вона принципово відрізняється від алгоритму тим, що в ньому головне спростити засобами схемотехніки сприйняття загального способу вирішення проблемного питання.

Алгоритм, як відомо, передбачає певну логічну послідовність операцій та являє собою набір систематизованих правил виконання процесу, що обов'язково приводить до розв'язання певного класу задач після скінченого числа операцій [1].

Модель-підхід до адміністративного реформування системи державного управління наведено на рисунку, де ЦОВВ — центральні органи виконавчої влади.



Модель-підхід до адміністративного реформування системи державного управління

Неодмінним елементом розроблення програми реформування є визначення цілей наступного етапу реформування та критерії їх досягнення (див. табл. 5).

Важливою функцією при реформуванні в системі державного управління є прогнозування результатів як за кожним з етапів, так і реформи в цілому.

Кожен із напрямів реформи системи державного управління в Україні передбачає вирішення низки ключових завдань (див. табл. 6).

На нашу думку, основна роль в інституційній структурі забезпечення реформування й подальшого самовпорядкування системи державного управління України має належати Президентові України, який, відпо-

Таблиця 5

Цілі наступного етапу адміністративного реформування та критерії їх досягнення

Цілі	Критерії
Підвищення здатності виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування забезпечувати конкретні результати	Рівень досягнення основних показників діяльності виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування. Наближення показників якості державного управління до рівня розвинених країн
Підвищення якості та доступності державних і муніципальних послуг	Дотримання стандартів державних і муніципальних послуг
Зниження витрат від неефективності закупівель для державних і муніципальних потреб	Підвищення вимірюваного рівня ефективності закупівель для державних і муніципальних потреб
Зниження надмірного втручання держави в економіку	Зниження витрат бізнесу, пов'язаних з надмірним державним регулюванням
Зниження рівня корупції	Зниження корупційних втрат в економіці
Підвищення суспільної довіри до держави	Збільшення рівня суспільної підтримки державної політики

Таблиця 6

Завдання за напрямками реформи системи державного управління

Напрями	Завдання
Управління за результатами	<ul style="list-style-type: none"> • впровадження механізмів управління за результатами; • впровадження механізмів бюджетування за результатами
Стандартизація і регламентація	<ul style="list-style-type: none"> • впровадження стандартів державних і муніципальних послуг; • впровадження адміністративних регламентів
Оптимізація функцій	<ul style="list-style-type: none"> • оптимізація функцій органів виконавчої влади; • усунення неефективного державного втручання в економіку; • реформа контрольно-наглядових органів
Оптимізація ресурсного забезпечення	<ul style="list-style-type: none"> • оптимізація ресурсного забезпечення державного управління; • розвиток системи аутсорсингу адміністративно-управлінських процесів; • підвищення якості системи державних закупівель
Реформування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> • реформування місцевого самоврядування; • реформування територіальних органів центральних органів виконавчої влади
Забезпечення адміністративної реформи	<ul style="list-style-type: none"> • розвиток кадрового потенціалу реформи; • сприяння поширенню кращої практики інформування громадськості
Підвищення ефективності взаємодії держави і суспільства	<ul style="list-style-type: none"> • забезпечення прозорості та ефективності взаємодії органів виконавчої влади зі структурами громадянського суспільства; • створення й реалізація ефективних механізмів протидії корупції; • створення механізмів досудового оскарження; • створення системи моніторингу результатів діяльності та оцінки ходу реформи

відно до своїх конституційних повноважень і чинного законодавства, здійснює цілепокладання адміністративної реформи і несе політичну відповідальність за її результати. Роль дорадчого органу при Президентові України у цій справі доцільно покласти на Раду регіонів або на аналогічну їй організацію (державну або громадську) за сутністю.

Провідну роль у забезпеченні організаційних заходів, координації проведення, науково-аналітичному супроводі та моніторингу результатів реформи має відігравати спеціальний урядовий орган. Назвемо його Національним центром сприяння адміністративній та адміністративно-територіальній реформі, який має створюватися при Кабінеті Міністрів України за принципом проектної структури. Взаємодію з органами державного управління на місцях та органами місцевого самоврядування здійснюють представництва Центру, також оформлені у вигляді проектних структур.

На завершення слід зазначити, що адміністративне реформування — це процес перманентний. Таким чином, завдання самовпорядкування системи державного управління полягає в тому, що її реформування має йти випереджальними темпами. Система повинна не тільки реагувати на виклики часу, а й прогнозувати майбутні потреби, бути готовою не лише швидко реагувати на суспільно-економічні зміни, а й програмувати їх.

Тому перспектива подальших наукових досліджень у контексті визначеного завдання, на нашу думку, полягає в:

- розробленні та обґрунтуванні дієвих механізмів передбачення, прогнозування, програмування й оцінювання спроможності системи державного управління до ефективного самовпорядкування;

- подальшому вдосконаленні підходів, принципів, методів та моделей державної кадрової політики на засадах врахування процесів та аспектів самовпорядкування у системі державного управління.

Висновки. У статті наведено низку засобів та моделей-підходів до вдосконалення механізмів самовпорядкування в системі державного управління сучасної України. Зазначено експертні оцінки важливості основних механізмів розмежування повноважень між гілками і рівнями влади та адміністративного реформування в сучасній системі державного управління України. Проаналізовано потреби в розвитку інституційних та основних функціональних механізмів самовпорядкування сучасної системи державного управління України, визначено пріоритетні напрями такого самовпорядкування у середньостроковій перспективі. Сформовано низку моделей-підходів, зокрема до адміністративного реформування системи державного управління, до прогнозування результатів реформування цієї системи та до інституційної структури реформування системи державного управління України. Визначено цілі наступного етапу адміністративного реформування та критерії їх досягнення. Сформульовано завдання за напрямками реформи системи державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Алгоритм* : визначення терміна. Матеріал з Вікіпедії — вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Алгоритм>

REFERENCES

1. *Wikipedia*, the free encyclopedia. “Algorithm: definition of the term”, available at: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Algorithm> (Accessed 14 June 2017).