

Держане управління

УДК 35.01

Лесик Олена Василівна

аспірант

Одеського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління

при Президентові України

Лесик Елена Васильевна

аспірант

Одесского регионального института государственного управления

Национальной академии государственного управления

при Президенте Украины

Lesyk Olena

PhD student of the

Odessa Regional Institute for Public Administration,

National Academy of Public Administration

under the President of Ukraine

**СУЧАСНИЙ СТАН ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ: ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ**

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРЕИМУЩЕСТВА И**

НЕДОСТАТКИ

**CURRENT CONDITIONS OF UKRAINIAN PUBLIC
ADMINISTRATION SYSTEM: ADVANTAGES AND
DISADVANTAGES**

Анотація. У статті проаналізовано сучасний стан вітчизняної системи державного управління, визначено її ключові переваги та недоліки, окреслено перспективи подальших досліджень.

Ключові слова: система державного управління, державне управління, суб'єкт державного управління.

Анотація. В статті проаналізовано сучасне становище української системи державного управління, визначено її ключові переваги та недоліки, окреслено перспективи подальших досліджень.

Ключевые слова: система государственного управления, государственное управление, субъект государственного управления.

Summary. In the article current conditions of Ukrainian public administration system are analyzed. Its main advantages and disadvantages are defined and perspectives of further scientific research are outlined.

Key words: public administration system, public administration, subject of public administration.

Постановка проблеми. В Україні динамічні зміни соціально-економічного та політичного простору рельєфно виявили низьку ефективність системи державного управління (СДУ). За таких умов гостро постає питання пошуку альтернатив подальшого розвитку. Водночас окреслення останніх неможливе без чіткого усвідомлення поточного стану, що підкреслюється і в Стратегії реформування державного управління, відповідно до якої «повна та глибока оцінка вихідного стану СДУ» [4] повинна бути врахована в процесі реформування. Однак при цьому зазначається, що подібна оцінка не проводилася, а лише запланована. На часі відсутність вихідних даних щодо стану СДУ позначається на результатах самого процесу реформування, одним із індикаторів якого є суспільне сприйняття реформ. Так, станом на грудень 2015 року 76% респондентів не відчули суттєвих змін за результатами реформування, а на квітень 2017 року цей показник знизився лише на 2 % [11]. Наявні реалії та

результати наукових досліджень актуалізують необхідність проведення детального та всебічного аналізу сучасного стану вітчизняної СДУ, як «відправної точки» подальшого реформування.

Аналізу окремих аспектів сучасного стану вітчизняної системи державного управління, дослідженням процесу реформування присвячено праці З. Балабаєвої, П. Надолішнього, Л. Приходченко, І. Черленяка. Питання структури та функцій органів державного управління, особливостей взаємовідносин в СДУ висвітлено в напрацюваннях В. Корженка, Н. Мельтюхової, О. Оболенського, Г. Одінцової, Т. Пахомової та інших вчених. Водночас, попри ґрунтовну розробленість зазначеної проблематики, враховуючи динамізм реформаційних процесів, які відбуваються в країні, актуальним є проведення системного аналізу сучасного стану СДУ.

Відтак, **метою** дослідження є виокремлення, на основі системного аналізу, ключових особливостей сучасного стану системи державного управління, визначення переваг та недоліків.

Відповідно до Аналітичної доповіді «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році» [1] основними недоліками СДУ є:

- відсутність сталих політичних традицій і політичної культури;
- домінування популізму та приватних політичних інтересів над загальнонаціональними;
- недостатнє унормування низки важливих питань у сфері створення, організації роботи і взаємодії, а також відповідальності окремих інститутів державного управління;
- високий рівень корупції.

Критично осмисливши ці недоліки, зазначимо, що погодитись з першим з них не є можливим. Так, дійсно, сталого тривалого періоду традицій існування власної державності в Україні не було, однак напрацьовані за періоди самостійності традиції в сукупності зі спадком,

отриманим від держав, до складу яких входили окремі землі, і складають ту вітчизняну традицію та культуру, на яку необхідно опиратись при реформуванні. Разом з тим, враховуючи новітні загрози державній цілісності, звернення до історичного досвіду, напрацьованого в подібних умовах, врахування цих уроків сприятиме підвищенню результативності та ефективності процесу реформування.

Другий та четвертий недоліки криються в особливостях персонального складу суб'єкта системи державного управління. Для визначення шляхів його подолання недостатнім є виключно проведення реформ шляхом впровадження в дію певних обмежуючих норм для відповідних категорій службовців. По суті, вирішення цих проблем потребує вникання в особливості ментальності та певних, хоча й неоднозначних, неформальних традицій, які глибоко вкоренилися в українському суспільстві.

Стосовно третього – нормотворчості – то наявність будь-яких норм зовсім не означає їх дієвість. Якщо при їх розробці здебільшого опиратися на досвід інших країн, а не на особливості об'єкта управління, то існує можливість отримання недієвих нормативно-правових актів.

Водночас в Україні розпочато процес Конституційної реформи, яка має на меті внесення змін до конституційних положень задля [1, С. 150]:

- приведення в відповідність з демократичними цінностями та стандартами урядування;
- виконання суспільної інтегруючої ролі, відображення очікувань та інтересів громадян;
- організації системи державної влади, спроможної забезпечувати вчасне ухвалення й ефективну реалізацію легітимних, адекватних та зрозумілих для суспільства рішень, гарантувати захист прав людини і стояти на сторожі державного суверенітету;

- поєднання дотримання принципу єдності державної влади у спосіб співпраці органів державної влади в процесі ухвалення та виконання рішень із принципом правового обмеження втручання держави в суспільне і приватне життя;
- забезпечення дотримання принципу поділу влади та конституювання ефективної системи стримувань і противаг як на центральному рівні організації державного управління, так і на рівні взаємодії органів центральної влади з органами місцевого самоврядування.

Визначаючи компонентний склад суб'єкта сучасної вітчизняної системи державного управління, зазначимо, що його можна розглядати в широкому розумінні – як сукупність усіх органів влади та зводити виключно до виконавчої гілки, детальніше зупинимось на останній.

Відповідно до норм чинного законодавства вищим органом виконавчої влади є Кабінет Міністрів України [9]. Щодо персонального складу, то його формують Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри.

Згідно зі Схемою організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади в Україні існують міністерства, центральні органи виконавчої влади, та ЦОВВ зі спеціальним статусом [10].

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюють у встановленому порядку свої територіальні представництва, які входитимуть до регіонального рівня суб'єкта державного управління. На цьому ж рівні функціонують місцеві державні адміністрації.

Таким чином, структура суб'єкта державного управління є досить складною лише за кількістю органів, які до нього входять, а враховуючи наявність певних складових у кожному з окреслених органів, персональний склад службовців, вибудовується складна підсистема. Водночас між цілями системи та функціональними ієрархіями повинна бути чітка кореляція, що дозволить уникнути паралелізму та дублювання

функцій, однак, на часі наявний склад не дозволяє вести мову про відсутність цих двох негативних характеристик.

Ще однією проблемою, яка виникає у підсистемах та системах такої складності є їх керованість. Цей критерій є одним з найважливіших для керуючих підсистем, особливого значення в ній набуває внутрішня керованість (співвідношення результату й адміністративних заходів, спрямованих на його отримання). Керованість – одна з найважливіших властивостей системи управління і об'єкта управління (машини, живого організму, суспільства тощо), що описує можливість перевести систему з одного стану в інше [6].

На загальнодержавному рівні керованість проявляється в [7]:

- функціональній можливості виконання зовнішніх і внутрішніх функцій;
- забезпеченні дієвої взаємодії гілок влади;
- прийнятті та впровадженні в життя державних нормативно-правових документів тощо.

На регіональному рівні в забезпеченні [7]:

- реалізації контролю за дотриманням норм чинного законодавства;
- проведення заходів, спрямованих на соціально-економічний розвиток;
- представництва загальнодержавних інтересів;
- взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування;
- діалогу працівників владних установ із споживачами послуг тощо.

Підкреслимо, що за критерієм керованості СДУ не є керованою, а тому потребує виокремлення в її структурі відповідних керованих підсистем, компонентів, процесів тощо. Аналізуючи керованість в підсистемі суб'єкта державного управління, зазначимо, що наявність задіяної значної кількості акторів (структурних компонентів) зумовлює уповільнення процесу керівництва та наявну можливість викривлення

керівних впливів. Складність структури, її диверсифікованість, значна кількість каналів комунікації, відсутність певної інтеграції їх між собою (яку можливо було б забезпечити, наприклад, широким впровадженням новітніх інформаційних технологій) зумовлюють відносну керованість всередині керуючої підсистеми. Стосовно керівних впливів на об'єкт та реальну можливість їх здійснення, то вони простежуються в:

- здійсненні прямих управлінських впливів;
- зворотних зв'язках, які отримано від об'єкта;
- здатності сприймати вплив зворотних зв'язків та корегувати відповідно власні впливи.

На часі недосконалість керуючої підсистеми СДУ планується подолати шляхом реалізації реформи державного управління.

Метою реформи є посилення загальної управлінської та адміністративної спроможності державного апарату на основі принципів належного врядування та кращого досвіду країн-членів ЄС, перетворення його на ефективний інструмент безперервного і сталого розвитку нашої держави, а також задоволення потреб громадян України [4].

Головними напрямками реформування системи державного управління визначено:

- оптимізацію процедур: підвищення ефективності діяльності Уряду, міністерств та інших ЦОВВ;
- побудову ефективних структур: впорядкування загальної системи ЦОВВ та оптимізація організаційних структур ЦОВВ;
- розвиток людських ресурсів: посилення кадрового потенціалу в державних органах.

Однак, як уже зазначалося, відповідні функціональні огляди, комплексне оцінювання органів державного управління не проведено, що з одного боку не дозволяє чітко визначити основні наявні недоліки та їх причини, як в структурах, так і в процедурах, а з іншого заважає

проведенню об'єктивного оцінювання результатів реформування на поточному етапі, а за умови відсутності вихідних даних, і за результатами реалізації Стратегії.

Опираючись на матеріали Звіту щодо стану реалізації реформи державного управління за 2016 рік [5] та враховуючи матеріали аналізу сайтів можна визначити, що найуспішнішою частиною здійснення реформ є прийняття ряду нормативно-правових актів, таких як Закон України «Про державну службу», Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, Стратегію реформування державного управління на 2016-2020 роки. Введення в дію Закону України «Про державну службу» заклало фундамент для якісного перетворення кадрового складу управлінців, однак підбивати підсумки щодо якісних змін поки що рано.

Водночас, попри наявні поступальні кроки, на кінець 2016 року, відповідно до звіту, в реформуванні за досліджуваним напрямом було ряд невдач, зокрема щодо:

- суттєвої оптимізації процедури роботи уряду, а саме спрощення Регламенту КМУ та прийняття змін до законів про КМУ та ЦОВВ (однак за цим напрямом ведеться постійна робота, так останні зміни було внесено до Регламенту 05.04.2017 р.);
- суттєвого скорочення надлишкових та дублюючих функцій державних органів та проведення комплексного функціонального аналізу і організаційної реструктуризації органів державної влади;
- запровадження механізмів фінансування міністерств, інших центральних органів виконавчої влади відповідно до обсягу покладених на них завдань та результатів їх виконання;
- розробки та прийняття закону про адміністративну процедуру, який врегулюватиме відносини органів влади з громадянами та

сприятиме підвищенню ефективності процедури адміністративного оскарження.

Так, окреслені результати реформування переконливо свідчать про нагальну необхідність зовнішнього неупередженого комплексного дослідження поточного стану виконавчої гілки влади, як суб'єкта державного управління.

Водночас задля забезпечення реальної здатності здійснювати управлінські впливи суб'єкта державного управління в сучасних умовах повинен набувати характеристик, актуалізованих самою природою СДУ:

- диверсифікованості, забезпечення відповідності організаційної структури суб'єкта складності конструкту об'єкта;
- адаптивності, здатність відображати динамічні зміни, які перманентно відбуваються у суспільстві;
- ресурсної збалансованості, врахування обмеженості ресурсів та тенденції до скорочення їх використання;
- чутливості, або навіть надчутливості, до суспільних вимог.

Щодо останньої вимоги, то саме дотримання її дозволяє забезпечити відносну керованість об'єкта, та підвищити рівень довіри до влади.

Цілі системи продукуються її компонентами, що стосується системи державного управління, то більшість цілей в ній повинна продукуватися об'єктом управління, а при переході до суб'єкта повинні вмикатися механізми узгодження інтересів та розстановки пріоритетів, відповідно за результатами здійснення цього процесу в СДУ відбувається цілепокладання. Важливим індикатором проведення правильного відбору та якісної реалізації управління є суспільна думка, про яку суб'єкт дізнається із вмиканням механізмів зворотного зв'язку. Одним з способів визначення суспільної думки щодо стану перетворень в державі та до суб'єкта державного управління є проведення соціологічного опитування.

Одне з таких досліджень було проведено Центром Разумкова з 4 по 9 листопада 2016 року [2].

Його результати показали, що лише 17,4% опитаних вважають, що ситуація в країні розвивається у правильному напрямі, 66,8% – що в неправильному. Водночас, 17,8% респондентів дотримуються думки, що Україна здатна подолати існуючі проблеми та труднощі протягом найближчих кількох років (у квітні 2016 р. так вважали 16,5%), 43,2% – що труднощі можуть бути подолані у більш віддаленій перспективі (у квітні 2016р. таку відповідь дали 47,2%), 23,9% – що взагалі не здатна їх подолати (у квітні 2016 р. – 22,6%).

Ще однією складовою було визначення рівня довіри до державних та соціальних інститутів, оцінка дій влади. Довіру до державного апарату висловили лише 8,4%, не довіряють – 81,6%.

Такий низький рівень довіри свідчить про наявність проблем у комунікаціях між суб'єктом та об'єктом управління. Так як, по-перше, слабо прослідковується прямий зв'язок між обранням цілей державного управління та потребами суспільства, по-друге, майже відсутній зворотний зв'язок. Тенденція до зниження рівня довіри при віддаленні органу від громадян чітко прослідковується, що ще раз підтверджує, що ключові недоліки знаходяться в площині взаємозв'язків.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підбиваючи підсумки, коротко охарактеризуємо сучасний стан СДУ. Так, цільовий компонент закріплює значну кількість зовнішніх орієнтирів, та наявних впливів зовнішнього середовища на цілепокладання, водночас участь об'єкта управління в визначенні таких цілей значно менша, що обумовлює виникнення розриву між суспільними потребами та очікуваннями та наявними управлінськими впливами, знижує рівень довіри до влади. Стосовно співвідношення цільового компоненту із суб'єктом управління, то він визначає характер та зміст управлінських впливів, однак чітко не

відображений у функціональній структурі, хоча функції повинні чітко корелюватися із цілями державного управління. Гостро стоїть питання термінового проведення «повної та глибокої оцінки вихідного стану СДУ». У взаємовідносинах між суб'єктом та об'єктом державного управління можна виокремити значний управлінський вплив щодо організації життєдіяльності об'єкта, який корелюється (більшою мірою) із встановленими цілями. Однак, реалізація зворотних зв'язків від об'єкта до суб'єкта потребує значного розширення та врахування. Загалом маємо ситуацію, за якої «у громадян формується стійка недовіра щодо можливості державної влади вирішувати найсуттєвіші проблеми суспільства, а у влади, навпаки, виникає ілюзія керованості» [8, С. 33]. Предметом подальших наукових розвідок є окреслення перспектив розвитку вітчизняної СДУ.

Література

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». – К. : НІСД, 2016. – 688 с.
2. Биченко Андрій Оцінка громадянами ситуації в країні, ставлення до суспільних інститутів, електоральні орієнтації: результати соціологічного дослідження (Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 4 по 9 листопада 2016 року.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiolohichni-doslidzhennia/otsinka-hromadianamy-sytuatsii-v-kraini-stavlennia-do-suspilnykh-institutiv-elektoralni-orientatsii>
3. Впроваджуємо реформи. Реформа державного управління. Національна Рада Реформ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/reformy/reforma-derzhavnogo-upravlinnya#docs>

4. Деякі питання реформування державного управління України. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>
5. Звіт про стан реалізації реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/broshura_a4_ukr.pdf
6. Керованість системи [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://znaimo.com.ua/Керованість_\(теорія_управління\)](http://znaimo.com.ua/Керованість_(теорія_управління)).
7. Михайлов А. Оцінка поточного стану системи державного управління України: 2014 рік / А.О. Михайлов// Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2015. – № 1 _ С. 289 – 300.
8. Приходченко Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: монографія / Л. Л. Приходченко. – Одеса: Оптимум, 2009. – 300 с.
9. Про Кабінет Міністрів України. Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page>
10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 09.12.2010, №1085/2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>
11. Реформи в Україні: громадська думка. Матеріали Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/category/opinion-polls>