

УДК 35.007

В.П. ПИЛИПИШИН, канд. юрид. наук,
Інститут законодавства Верховної Ради України

КРИТЕРІЇ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Ключові слова: результативність, функціонування системи, державне управління

На сучасному етапі становлення України не раз згадується про ефективність механізму державної влади, що пов'язано, в першу чергу, з ефективністю державного управління, з ефективністю використання ресурсів управління, що неможливо без дебіюрократизації структур управління як на державному, так і на місцевому рівнях. Обґрунтованим підтвердженням цієї думки є неодноразові висловлювання вітчизняних вчених про необхідність боротьби з корупцією, яка негативно позначається на іміджі держави, перешкоджає проведенню соціальних перетворень та підвищенню ефективності національної економіки, викликає в українському суспільстві серйозну тривогу й недовіру до державних інститутів, а також гальмує розвиток становлення демократичної, правової держави, тому безперечно розглядається як одна із загроз безпеки країни.

Щоб мінімізувати ці негативні тенденції в українській дійсності необхідно упорядкувати сучасну систему державного управління, виробити такі механізми, які дозволили б оптимізувати структуру органів державного управління, створюючи можливість державним органам зосередити зусилля на вирішенні стратегічних завдань [1, с.2].

Вищевикладене обумовлює мету даного дослідження – обґрунтувати необхідність нових підходів до процесу регулювання суспільних відносин органами державної влади, які сприятимуть підвищенню ефективності системи планування, регулювання та державного управління в Україні.

Слід звернути увагу на висловлювання Д.М. Павлова, який наголошує на недоцільності пошуку універсального критерію ефективності та неадекватному характері оцінки ефективності державного управління за монокрітеріальним підходом. Проблема вбачається не лише у визначенні ефективності державного управління, яку можна оцінити шляхом порівняння отриманих позитивних соціальних результатів та витрат на їх досягнення, а у відсутності методики кількісного визначення розмірів елементів цієї формули (соціальних результатів та витрат). Пояснити це можна тим, що не всі позитивні соціальні результати (соціальний ефект) є безпосереднім досягненням діяльності суб'єктів управління, при цьому частина витрат та результатів мають якісний характер і не можуть бути підраховані [2, с.12]. Дана думка є достатньо обґрунтованою, з якою ми безперечно погоджуємось.

Як зазначено в Концепції адміністративної реформи в Україні, адміністративна реформа має здійснюватись у кількох напрямках. Перший – це створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Другий – це формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. Третій – це кадрове забезпечення нової системи державного управління. Четвертий – це зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління. П'ятий – це наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування [3]. З такими напрямками вдосконалення можна цілком погодитися, інша справа, що вони й досі не реалізовані.

Адміністративна реформа взаємопов'язана з реформуванням самої системи державного управління. Аналізуючи критерії ефективності законодавства в сфері державного управління, на думку С.А. Скриля, слід зазначити таке:

1. Ефективне законодавство та ефективне державне управління пов'язані між собою.

При цьому ефективне державне управління є метою законодавства та критерієм його ефективності.

2. Законодавство в сфері державного управління повинно закріплювати структуру органів управління, їх функції, повноваження і відповідальність службових осіб органів державного управління.

3. Критерієм ефективності законодавства в сфері державного управління є дієвість правових засобів, що забезпечують функції державного управління в правовій державі.

Ефективне державне управління пов'язане з ефективним законодавством і є елементом останнього, тобто державне управління не може бути ефективним, якщо правові норми, що його регулюють, не є якісними. Крім того, державне управління суспільними відносинами в певній сфері є стадією реалізації, застосування законодавства [4, с.11–12]. На жаль, сьогодні можна констатувати наявність неналежного правового забезпечення, що проявляється в дублюванні повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відсутності унормованого порядку надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг та ефективного механізму позасудового захисту прав і свобод громадян, які порушуються органами виконавчої влади та їх посадовими особами, невизначеності статусу місцевих органів виконавчої влади тощо.

Крім цього, слід погодитися з В. Резніком, який акцентує увагу на відсутності в Україні чітко визначених на рівні актів законодавства правових норм та вимог щодо здійснення в державі стратегічного державного управління, що перешкоджає ефективній роботі системі органів державного управління з визначення генеральних напрямів своєї діяльності, плануванню роботи з організації дій суб'єктів та об'єктів державного управління, що у підсумку, негативно позначається на ефективності поточного державного управління [5, с.130].

Не втішною є також теперішня організаційна структура органів державного управління. Проблеми трансформації системи органів виконавчої влади, державної служби

адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування, окремих сфер державного управління постійно висвітлюються вченими, навіть існує кілька базових варіантів впровадження реформи державного управління на організаційному рівні (комплексне та поетапне), закріплених у Проекті Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на 2011–2015 роки, що викладений на офіційному веб-сайті Національного агентства України з питань державної служби [6]. Тому хочеться звернути увагу як названі проблеми впливають на співробітництво регіонів України. Це зумовлено тим, що інтеграція України в європейські структури відповідно до пріоритетних напрямів співпраці між Україною та Європейським Союзом, схвалених Радою з питань співробітництва Україна – ЄС, та Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, потребує поступового залучення до інтеграційного процесу не лише центральних органів виконавчої влади, а й регіонів, органів місцевого самоврядування, територіальних громад [7]. У цьому аспекті зауважу, що надмірна централізація державного управління зумовлює низку проблем у міжнародному співробітництві з регіонами європейських країн, а саме: обмежені повноваження місцевих органів влади щодо самостійної розробки і впровадження програми міжнародного співробітництва в регіоні, відсутність джерел фінансування названих у місцевому бюджеті; місцеві органи влади практично не впливають на прийняття рішень про державну підтримку міжнародних спільних проектів та включення їх до державних програм розвитку транскордонного співробітництва; фінансові можливості місцевих бюджетів щодо підтримки транскордонного співробітництва є обмеженими; не забезпечуються рівні можливості областей України щодо реалізації проектів транскордонного співробітництва [8, с.202–203].

Стосовно важливості питання кадрового забезпечення, не можна не погодитися з В.О. Жаховським, який зазначає, що в науці вже склалося уявлення про те, що особистісний професійний потенціал має складну стру-

ктуру й характеризується тісною взаємодією всіх його елементів: кваліфікаційного, комунікативного, творчого, психофізіологічного, морального та освітнього. Критеріями ж оцінки рівня професійного потенціалу керівника слугують якісні характеристики його фізичних та інтелектуальних сил і творчої енергії в процесі управлінської діяльності. Це знаходить конкретний вияв у творчій активності керівника системи державного управління, його ставленні до роботи як вищої життєвої потреби. Ефективне використання особистісного професійного потенціалу державного службовця, який лежить в основі його управлінської діяльності, реалізується за трьома основними напрямками: створення необхідних умов для всебічного розвитку згаданого потенціалу; забезпечення умов для повної мобілізації потенціалу державних службовців з метою якісного виконання завдань, які стоять перед ними; постійний розвиток професійних якостей керівників відповідно до стратегічних цілей держави [9, с.8].

Однак кадрове питання стоїть гостро в Україні. Однією з нагальних і небезпечних проблем державної кадрової політики сьогодення є низький рівень професіоналізму державних службовців, причинами якого є недостатньо якісний добір на державну службу, невідповідність кандидатів на посаду державних службовців вимогам щодо освіти, практичного досвіду роботи, насамперед керівників, формальний підхід керівників органів влади у скеруванні працівників на навчання та формування резерву на керівні посади, невикористання повною мірою потенціалу магістрів державного управління, недостатня роль кадрових служб органів влади у здійсненні аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту, задоволенні потреби в кваліфікованих кадрах та їх ефективному використанню, прогнозуванні розвитку персоналу, заохоченні працівників до службової кар'єри, забезпеченні їх безперервного навчання. Відсутність системи планування розвитку кадрів та їх кар'єри, формалізм під час оцінювання результатів їх діяльності, низький рівень мотивації та стимулювання, невідповідність зміс-

ту навчання державних службовців потребам держави і вимогам часу є причинами значної плинності кадрів і, відповідно, депрофесіоналізації державної служби [10, с.513].

Бажаючи усунути недоліки кадрового забезпечення в системі державного управління, спираючись на зарубіжний досвід, Кабінет Міністрів України затвердив Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [11], в якій зазначалося, що така система управління якістю створена відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000, спрямована на забезпечення високої якості продукції, процесів, робіт та послуг та ставить за мету підвищення результативності та ефективності діяльності органів виконавчої влади. Система управління якістю, що створена відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2000, ефективно функціонує в органах державного управління більшості держав – членів ЄС. В Японії зазначена система управління якістю запроваджена майже у 90 % муніципальних органів. Проте ця Постанова втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм» від 22.06.2011 р. № 704.

Фінансово-правове забезпечення процесу підвищення ефективності функціонування системи державного управління можна розглядати в двох аспектах. По-перше, у вузькому розумінні, виходячи із тлумачення фінансово-правового забезпечення як вузького кола заходів з правового закріплення видатків державного і місцевих бюджетів на проведення адміністративної реформи, розробки Програми бюджетного забезпечення адміністративної реформи. З одного боку, на перший погляд, таке трактування проблеми є зручним для практичного застосування, оскільки не вимагає аналізу всієї множини заходів фінансово-правового забезпечення вдосконалення державного управління. Але такий підхід видається спрощеним та звуженим, і не відповідає завданням, поставленим у ході реалізації заходів організаційно-правового забезпечення ефективного функціонування системи органів державного управління. По-друге, у широко-

му розумінні, коли у якості заходів фінансово-правового забезпечення розглядаються не лише прийняття спеціалізованих нормативно-правових актів, а й процес розвитку окремих інститутів фінансового права, передусім бюджетного права та фінансового контролю з урахуванням перспективних потреб регулювання фінансової діяльності як у ході реформування системи управління, так і після завершення цього процесу [2, с.16]. Саме тому слід керуватися визначенням фінансово-правового забезпечення системи державного управління в широкому розумінні.

Відсутність ефективного управління державними фінансами й контролю за їх використанням у системі державного управління в Україні спонукає шукати нові підходи до подолання наявних проблем.

Вітчизняна практика здійснення бюджетного процесу передбачає застосування постатейного методу планування на короткострокову перспективу, що не дозволяє прогнозувати ризики управління бюджетними коштами та контролювати досягнення соціально-економічних результатів по бюджетних програмах. Тож важливим інструментом дієвого державного управління потоками фінансових ресурсів, зокрема недопущення неефективного й незаконного використання коштів, є програмно-цільовий метод [12, с.77]. Доцільним було б посилити зв'язок мети та обсягів бюджетних призначень з результативними показниками, що характеризують виконання програм, більш тісно ув'язати вказані показники з підсумками основної діяльності органу державного управління у підконтрольній йому сфері [13, с.3].

Використання програмно-цільового методу є новітнім, прогресивним підходом у системі державного управління й орієнтований, перш за все, на ефективність використання бюджетних коштів. Його експериментальне застосування щодо складання та виконання місцевих бюджетів деяких регіонів України на підставі Наказу Міністерства фінансів України «Про деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» [14] є вдалим, тому бажа-

ним є використання такого методу й на рівні формування державного бюджету.

Результати наукового дослідження дають підстави зробити наступні висновки:

1. Практика застосування програмно-цільового методу потребує реформування системи державного управління, що сприятиме усуненню ризиків використання бюджетних коштів та підвищенню якості прийняття управлінських рішень.

2. Повноцінне запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі держави потребує здійснення планування та стратегічного прогнозування бюджету, визначення пріоритетів бюджетної стратегії на середньо-та довгострокову перспективу.

3. Визначення механізму пріоритетності відбору та джерел фінансування бюджетних програм – шлях до ефективного державного управління в контексті стратегії соціально-економічного розвитку [12, с.80–81].

У цьому контексті цікавою є пропозиція Н.О. Брюшкової щодо впровадження у систему державного бюджетування фінансового контролінгу, який, на її думку, становить систему управління фінансовими потоками на рівні держави, основне призначення якої полягає у забезпеченні досягнення цілей соціально-економічного розвитку шляхом встановлення взаємодії стратегічного цілепокладання (стратегії соціально-економічного розвитку) і фінансового аспекту його реалізації (державного бюджету). У запропонованій системі контролінгу виділяється стратегічна (функції стратегічного контролінгу реалізуються періодично (раз у звітний період) і за вимогою керівництва) й оперативна складові (функції оперативного контролінгу реалізуються щодня), що відрізняються по періодичності і характеру функцій [15, с.5–6].

Наявні невідповідності стратегії, пріоритетів соціально-економічного розвитку і реального розподілу фінансових потоків у бюджетному процесі України, існуючі різнобачення визначення пріоритетів, що дає можливість застосування «ручного» управління витратами бюджету і, відповідно, підміни процесу досягнення цілей суспільства цілями тих

груп, що мають можливість впливу на процес розподілу бюджетних коштів, дозволяють визначити такі шляхи подолання цих негативних чинників:

1) встановити чіткий взаємозв'язок на етапі планування між стратегією соціально-економічного розвитку країни і державним бюджетом;

2) забезпечити взаємодію стратегічних цілей і руху фінансових потоків у реальному часі за допомогою: а) ранжирування бюджетних програм за рівнем пріоритетності; б) системи оперативного контролінгу, що відслідковує відхилення фактичних показників бюджетного фінансування від планових;

3) удосконалити законодавство України, що визначає процес стратегічного цілепокладання країни. Зокрема, доцільно визначити: структуру стратегії соціально-економічного розвитку; часовий горизонт планування; «вихідні» дані, обов'язкові для використання в інших планових документах: Програмі Кабінету Міністрів України на рік, Державному бюджеті України, стратегіях соціально-економічного розвитку регіонів, стратегіях розвитку окремих галузей економіки [15, с.15].

З огляду на вищевикладене, слід розуміти, що в Україні за двадцять років незалежності відбулися зміни пріоритетів внутрішнього і зовнішнього розвитку країни, що передбачає відповідну зміну завдань, функцій системи державного управління й відповідної трансформації її органів. Так, на сьогодні необхідним є вироблення таких умов, які, в першу чергу, сприяли б оптимізації структур державного управління та подальшому підвищенню ефективності їх діяльності. Законодавцю слід крокувати у ногу з часом та прийняти до уваги прогресивні підходи до підвищення результативності функціонування системи державного управління в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гараев С. Н. Процесс оптимизации системы многоуровневого государственного управления в условиях российского федерализма : автореф. дис. на соискание учен. сте-

пени канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / Гараев Самир Нариман оглы. – М., 2009. – 22 с.

2. Павлов Д. М. Організаційно-правові засади забезпечення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади (державного управління) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. М. Павлов ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 22 с.

3. Концепція адміністративної реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225.

4. Скриль С. А. Теоретичні проблеми ефективності законодавства в сфері державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / С. А. Скриль ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2001. – 16 с.

5. Резнік В. В. Державна стратегія і стратегічні принципи державного управління / В. В. Резнік // Ефективність державного управління : збірник наук. праць. – 2009. – Вип. 20. – С. 121–132.

6. Проект Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на 2011–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=06D0CBE437A57ECC24CBDFACF6D1A81D?showHidden=1&art_id=260034&cat_id=260030.

7. Постанова Кабінет Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» : від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1001-2006-%EF>.

8. Бабець І. Г. Удосконалення механізмів державного управління міжнародним співробітництвом областей України в умовах євроінтеграції / І. Г. Бабець // Ефективність держа-

вного управління : зб. наук. праць. – 2009. – Вип. 21. – С. 202–208.

9. Жаховський В. О. Державне управління системою формування кадрового потенціалу медичної служби Збройних Сил у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / В. О. Жаховський ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2005. – 20 с.

10. Прудіус Л. В. Концептуальні засади запровадження системи управління якістю професійного навчання державних службовців / Л. В. Прудіус // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. – 2009. – Вип. 18/19. – С. 511–519.

11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» : від 11.05.2006 р., № 614 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=614-2006-%EF>.

12. Глущенко Ю. А. Практика запрова-

дження програмно-цільового методу / Ю. А. Глущенко // Наукові праці Полтавської державної аграрної академії. – 2011. – Вип. 2. – Т. 1. – С. 77–81.

13. Шкворець Ю. Ф. Критерії та показники оцінки ефективності програмно-цільового фінансування центральних органів управління з питань науки, інноваційної діяльності й освіти / Ю. Ф. Шкворець [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://iee.org.ua/files/alushta/06-shkvorec-kryteryu_ta_pokaznyky.pdf.

14. Наказ Міністерства фінансів України «Про деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» : від 09.07.2010 р., № 679 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0573-10>.

15. Брюшкова Н. О. Державне бюджетування з використанням методів фінансового контролінгу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.03 / Н. О. Брюшкова ; Донецьк. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2008. – 20 с.

Пилипишин В. П. Критерії результативності функціонування системи державного управління в Україні / В. П. Пилипишин // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 558–563 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11pyrpyvk.pdf>

Обґрунтовано необхідність нових підходів до процесу регулювання суспільних відносин органами державної влади, які сприятимуть підвищенню ефективності системи планування, регулювання та державного управління в Україні.

Пилипишин В.П. Критерии результативности функционирования системы государственного управления в Украине

Обоснована необходимость новых подходов к процессу регулирования общественных отношений органами государственной власти, которые будут способствовать повышению эффективности системы планирования, регулирования и государственного управления в Украине.

Pilipishin V.P. Criteria of Effectiveness of Functioning of the System of State Administration are in Ukraine

The necessity of the new going is reasonable near the process of adjusting of public relations by public authorities that will assist the increase of efficiency of the system of planning, adjusting and state administration in Ukraine.