

Дончик Н.П.,
аспірант Одеського регіонального інституту
державного управління НАДУ при Президентіві України

ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМ МІЖРІВНЕВОЇ ВЗАЄМОДІЇ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В статті визначено та систематизовано поширені проблеми міжрівневої взаємодії у системі державного управління, виходячи з обраної автором їх системно-рівневої організації.

В статье определены и систематизированы распространённые проблемы межуровневого взаимодействия в системе государственного управления, исходя из выбранной автором её системно-уровневой организации.

The paper identified common problems and systematically mizhrivnevoyi interaction in the system of governance based on the chosen author of system-level organization.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Визначення та систематизація поширених проблем міжрівневої взаємодії у системі державного управління відкриває можливість їх науково обґрунтованого, взаємопов'язаного вирішення. В той же час питання систематизації та узагальнення цих проблем не знайшло достатнього висвітлення у науковій літературі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. Дане дослідження продовжує напрям, що започаткований у роботах [1, 5], а саме, розвиток теорії і методології міжрівневої взаємодії у системі державного управління.

Формування мети (постановка завдання). Метою даної статті є визначення та систематизація поширених проблем міжрівневої взаємодії у системі державного управління.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Розглянемо проблеми міжрівневої взаємодії у системі державного управління, виходячи з обраної автором їх системно-рівневої організації. Зокрема, для рівня МРВ1, де предметом взаємодії є реалізація системи державного управління в межах країни, для рівня МРВ2, де предметом взаємодії є реалізація повноважень системи державного управління за межами країни у відносинах з наддержавними і міждержавними структурами та організаціями, для рівня МРВ3, де предметом взаємодії є реалізація повноважень систем державного управління та місцевого самоврядування в межах країни, а також для рівня МРВ4, де предметом взаємодії є врахування інтересів різних верств населення при реалізації державного управління та місцевого самоврядування суспільства [1].

Покращення міжрівневої взаємодії у системі державного управління значною мірою пов'язувалося з проведенням в Україні адміністративної

реформи, започаткованої у 1998 р. Передбачалося, що при цьому будуть вирішені такі завдання: розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі дотримання принципів субсидіарності, децентралізації та деконцентрації державного управління; зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування; реформування системи адміністративно-територіального устрою України; удосконалення механізмів взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів; поліпшення кадрового забезпечення місцевого самоврядування, удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації її працівників [2].

Слід констатувати, що ці завдання залишаються лише частково вирішеними. Причиною цього, з одного боку, є затяжна криза влади, що проявилася в нестабільності та неефективності її функціонування, змінах форм і режимів правління. З другого боку, маємо низку наукових робіт, в тому числі й дисертаційних, різного тематичного спрямування, в яких ці проблеми отримали певне теоретичне та методологічне вирішення, але це не знайшло реалізації у практиці. Ще однією обставиною є зміна підходів до результатів вирішення таких проблем, зокрема, їх акцентування на інших ціннісних, функціональних, технологічних, інноваційних та якісних аспектах.

В той же час, можна погодитися із твердженням А. В. Дуди, що адміністративна реформа в Україні є не одномоментним актом, а довготривалим (постійним) процесом, який буде адаптовувати систему органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх взаємодію до нових реалій політичного, економічного життя, адекватно реагувати на відповідні зміни [3].

Для рівня МРВ1 серед проблем міжрівневої взаємодії у процесі реалізації системи державного управління в межах України зазначимо такі, що пов'язані з: продовженням реформування політичної системи; подальшою активізацією адміністративного реформування; нестабільністю та недостатньою ефективністю функціонування державної влади; застарілістю інституційних, правових та організаційних підходів; недостатньою ефективністю організаційних структур та відносин; трансформацією державної служби до нових потреб практики; необхідністю вдосконалення формування та реалізації державної політики у різних галузях та сферах суспільного життя; недосконалістю окремих форм і методів контролю; відставанням від передових країн світу з питань формування та розвитку інформаційного суспільства та інші.

На даному рівні міжрівневої взаємодії у системі державного управління величезна увага приділяється розвитку та вдосконаленню функції організації, її засобам і технологіям. Функція організації, як відомо, реалізується у трьох основних напрямках, зокрема через формування та функціонування організаційних структур, налагодження

відповідних організаційних відносин між рівнями та ланками цих структур, а також через управління персоналом, що охоплює всі організаційні структури та їх ланки.

На рівні організаційних структур проблемність міжрівневої взаємодії у системі державного управління в Україні, в основному, проявляється внаслідок незбалансованості системи влади на рівні гілок влади, недосконалості загальної системи та структур окремих органів виконавчої влади, їх системної збитковості, можливого дублювання функцій тощо.

На рівні організаційних відносин можливі проблеми невдалого розподілу функцій між рівнями та ланками організаційних структур окремих органів влади, неузгодженості взаємодії між ними, а також між різними органами влади в системі державного управління, дублювання функцій між різними їх підрозділами.

На рівні управління персоналом проблемність проявляється у необхідності постійного розвитку та вдосконалення кадрової політики, державної (публічної) служби, системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, розвитку системи кадрового резерву та постійного кар'єрного зростання на протязі служби, забезпечення належної мотивації державних службовців тощо.

З реалізацією функції організації в системах державного управління безпосередньо пов'язують функцію комунікації, якій у сучасному світі приділяється велика увага. Ця функція, що реалізує обмін інформацією, знаннями, інтелектуальною власністю, є важливим об'єктом управління. Її вдосконалення пов'язується з вирішенням проблем розвитку комунікаційного менеджменту у напрямках підвищення стратегії ефективності організації (держави, регіону, муніципального утворення), формування корпоративної культури, формування каналів комунікації в організації та з її зовнішнім оточенням, покращення її репутації, іміджу та посилення довіри до неї, реалізації інтегративної, інформаційної, контактної, презентаційної, ритуальної та освітньої функцій [4].

За оцінками фахівців, на обмін, перетворення та обробку інформації в управлінських процесах втрачається від 50% до 90% часу. Інформаційні процеси складають основу управлінських процесів і значно впливають на їх ефективність. У вузлах управління (органах влади) відбувається перетворення зібраної інформації в управлінську шляхом прийняття управлінських рішень з використанням відповідних методів, алгоритмів, правил, прийомів, принципів. Таким чином, від розгляду ієрархії цілей та завдань відбувається перехід до розгляду та аналізу ієрархічних організаційних структур з вузлами управління [4, 5].

В організаційних комунікаціях можуть виникати певні проблеми внаслідок: незадовільної структури організації, її надмірного ускладнення, завищення штатного складу; незадовільного способу організації владних повноважень та розподілу завдань; незадовільного складу робочих груп; конфліктів між різними робочими групами та підрозділами; інформаційних перевантажень через великий обсяг інформації, в тому числі з причини

невміння чи небажання відбору потрібної та важливої інформації; неточних повідомлень внаслідок фільтрації інформації, неспівпадіння статусів, рівнів [6].

Серед основних проблем інформаційного забезпечення управлінських процесів можна виділити: здійснення управління в умовах недоотримання необхідної релевантної інформації; обмеженість інформаційних моделей опису процесів управління внаслідок їх суб'єктивності та неможливості побудови повної ієрархії цілей; невизначеність одних та складність отримання кількісних оцінок інших параметрів управлінських процесів; неоднорідність та зміна параметрів у процесі розвитку; наявність як зайвих, так і малоінформативних вузлів управління та ланок зв'язку; існування інформаційних протиріч між вузлами управління; недосконалість алгоритмів перетворення інформації; складність та інформаційна перенасиченість окремих вузлів управління; відставання з впровадженням сучасних комп'ютерних та інформаційних технологій; неоперативність отримання інформації; суб'єктивність сприйняття інформації (фільтрація, вибірковість тощо); незадовільний рівень аналітичної роботи у вузлах управління, невідповідність до неї значної частини управлінців та службовців; недосконалість організація діловодства, насамперед, його електронізації; низький рівень контролю [5, С. 207-208].

Виникнення проблем на цьому рівні міжрівневої взаємодії у системі державного управління нерідко пов'язують з необхідністю вирішення конфліктів, що виникають між органами, підрозділами та службовцями. Причини цих конфліктів переважно є управлінськими, правовими, економічними та соціальними. Відповідно, проблеми та механізми їх вирішення можуть бути: інституційними (закони, інші нормативно-правові акти, положення, інструкції, статuti, кодекси поведінки, традиції тощо); адміністративними (розпорядження, накази, вказівки, доручення тощо); економічними (стимулювання, преміювання, надання пільг тощо); соціально-психологічними (формування здорового морального клімату у колективі, врахування особистісних якостей працівників тощо), альтернативними (заснованими на взаємодії органів державної влади, державної служби та суспільства). Найбільш гострим проявом конфліктів, часто їх причиною та наслідком є корупція [7].

Найбільший ризик та проблемність процесів реформування державної влади пов'язані не стільки з втратою керованості на якомусь етапі налагодження нових механізмів, скільки з імітацією реформ, з накопиченням втоми та втрати зацікавленості в їх результатах, з постійним переглядом раніше прийнятих рішень та періодичним переходом до режиму «ручного» управління [8].

Для рівня МРВ2 до суттєвих проблем взаємодії щодо реалізації повноважень системи державного управління за межами країни у відносинах з наддержавними і міждержавними структурами та організаціями необхідно віднести ті, що виникають у процесах: дотримання норм міжнародного права; становлення та розвитку державних

та регіональних механізмів та створення національних інститутів інтеграції України до Європейського Союзу; адаптації національного права до права ЄС; удосконалення державного управління в системі політики європейської інтеграції; державного регулювання зовнішньоекономічної та інвестиційної діяльності; впровадження зарубіжного досвіду формування механізмів інтеграційного співробітництва; державної політики з питань громадянства; розвитку транскордонного співробітництва; розвитку системи державного управління вищою освітою на засадах її адаптації до Болонського процесу; міграції робочої сили як об'єкта державного регулювання; взаємодії України з українською діаспорою; сприяння підприємству у структурному регулюванні та розвитку на міжнародному рівні тощо.

Для рівня МРВЗ до суттєвих проблем взаємодії щодо реалізації повноважень систем державного управління та місцевого самоврядування в межах України необхідно віднести: необхідність реформування адміністративно-територіального поділу; децентралізацію державної влади; незавершеність формування ефективного місцевого самоврядування в Україні; недосконалість розподілу повноважень (власних та делегованих); нестабільність функціонування; необхідність вдосконалення механізмів взаємодії; забезпечення більш справедливого та ефективного ресурсного, зокрема фінансового забезпечення; неврахування зарубіжного досвіду передових країн світу та інші.

Вивчення наслідків децентралізації виявило важливу проблему. В процесі взаємодії між владними структурами можуть виникати конфлікти, обумовлені розбіжністю їхніх інтересів. Для запобігання таких конфліктів теоретики децентралізації пропонують чітко розмежувати повноваження рівнів влади, щоб кожний був господарем у полі власної компетенції. Однак, як вірно вказує Е. Пейдж, у сучасній державі, де окремі сегменти суспільного сектора тісно переплетені між собою, подібний поділ навряд чи здатний вирішити проблему. Головна проблема, що виникає у зв'язку з децентралізацією у всіх перехідних країнах, як справедливо відзначають Дж.Данн і Д.Ветзель, - це складність створення такої системи взаємодії між рівнями управління, що мінімізувала б проблеми координації їхньої діяльності. У відносинах між автономними рівнями влади можуть виникнути дві альтернативних рівноваги: кооперативна й некооперативна, заснована на взаємній конкуренції. Якщо в рамках першої децентралізація забезпечує ріст ефективності суспільного сектора, то в рамках другої відбувається загальне зниження такої [9-12].

Недоліки колишніх форм взаємодії влади були, переважно, пов'язані з низьким за якістю механізмом правового регулювання процесу децентралізації публічної влади й делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування. Обґрунтована й завершена децентралізація публічної влади в регіонах має встановити оптимальне для кожного рівня співвідношення предметів відання, повноважень і цільових субвенцій на їхню реалізацію [13, 14].

Сьогодні для управління на місцевому рівні широко застосовуються муніципальні антикризові технології. Разом з тим їх застосування має сенс лише в тих муніципальних утвореннях, які мають достатні внутрішні резерви для радикального поліпшення фінансового становища. Там же, де відсутні такі резерви, для оздоровлення ситуації потрібне врегулювання міжбюджетних відносин [14].

Існують проблеми у наданні державних і муніципальних послуг. Переліки платних послуг, що затверджуються з адресним посиленням на конкретний орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, практично зводять нанівець принцип добровільності отримання таких послуг та запроваджують їх обов'язковість. Спостерігаються такі тенденції: недосконалість організації надання управлінських послуг, що виявляється в залученні до надання одних і тих самих послуг одночасно кількох державних інституцій; віддалення процесу надання послуг від кінцевого споживача; відсутність чіткого розмежування між платними управлінськими послугами та послугами, що повинні надаватися на безоплатній основі, а також економічного обґрунтування розміру плати за їх надання [15].

Для рівня МРВ4 до суттєвих проблем взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також самоврядних структур і організацій громадянського суспільства необхідно віднести: недостатній рівень демократизації країни, зокрема, прозорості, відкритості, поінформованості, участі громадян у прийнятті рішень державного, регіонального та місцевого рівнів; посилення уваги до проблем громадськості, зокрема, політичних рухів та партій, підприємництва, малого бізнесу; розвиток соціального партнерства; взаємодія з політичними партіями та бізнесом; вдосконалення надання управлінських послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування та інші.

Головною проблемою у взаємодії держави та громадських організацій є те, що владі не потрібна реальна участь громадян у процесі управління, а лише їх підтримка у розбудові вертикалі влади та перекладення надання деяких соціальних послуг на ці організації. З другого боку, є глибока недовіра громадян до будь-яких формалізованих організацій, як органи державної влади, так і самі громадські організації. Цьому також сприяють: нечітке розуміння завдань громадських організацій як ними самими, так і органами державної влади; відсутність суспільного запиту на взаємодію держави та громадських організацій; відсутність обов'язкового характеру такої взаємодії; відсутність у цій взаємодії «спільної мови»; недостатня прозорість такої взаємодії; зростання функціональної навантаженості органів державної влади та органів місцевого самоврядування; низька юридична грамотність сторін; корумпованість, кумівство, відсутність прозорості в розподілі фінансових потоків, що спрямовують на адресу громадських організацій; відсутність звітності за результатами такої роботи чиновників, відсутність інших механізмів фіксації наявності або відсутності кінцевого результату, що

робить неефективним будь-який громадський контроль; у відношенні до незалежних громадських організацій існує проблема недовіри до них органів державної влади та органів місцевого самоврядування; занадто громіздкий механізм прийняття рішень по запитах громадських організацій; некомпетентність, невміння виходити з конкретними проектами до органів влади, відсутність уявлення про механізм прийняття рішень у співробітників громадських організацій [16, 17].

Інститути громадянського суспільства не стали основним партнером держави у наданні соціальних послуг, в т.ч. внаслідок законодавчі обмеження їх доступу до фінансування з державного бюджету [18]. До проблем взаємодії громадянського суспільства з органами влади також слід віднести: нестача інституалізованих каналів інформації про діяльність органів влади; заформалізований характер і незначний ефект діяльності чинних інституції взаємодії влади та громадськості, в основному консультативно-дорадчих органів; спроба низки неурядових організацій висвітлювати через ЗМІ свою діяльність, висловлювати своє ставлення до дій влади, яка має більше рекламний, ніж дієвий характер; формування певних неурядових організацій при органах влади, які створюються, насамперед, з метою залучення коштів міжнародних донорських організацій для реалізації планів заходів владних структур, формування ілюзії взаємодії з організованим громадянським суспільством [19].

У зв'язку з цим можна зазначити, що громадянське суспільство ще недостатньо розвинене та малоефективне, а в країні поки діє механізм, що, переважно, стимулює міжрівневу взаємодію влади (МРВ1 та МРВ3). За таких умов, для ефективної централізації необхідна сильна централізована система управління, режим кооперації між рівнями влади та система демократичного контролю [20].

Висновки. В статті визначено та систематизовано поширені проблеми міжрівневої взаємодії у системі державного управління, виходячи з обраної автором їх системно-рівневої організації. Частково вони є наслідком незавершеної адміністративної реформи в Україні, а їх вирішення пов'язується з її продовженням, зокрема у сферах завершення формування системи влади, її децентралізації та деконцентрації, посилення самоврядних та ресурсних можливостей місцевого самоврядування, а також надання державних і муніципальних послуг. Значною мірою на вирішення цих проблем впливає нерозвиненість та малоефективність громадянського суспільства, недостатній рівень демократизації влади та суспільства.

Використані джерела інформації:

1. Дончик Н. П. Аналіз дисертацій з міжрівневої взаємодії у системі державного управління (2001 – 2009 рр.) / Н. П. Дончик // Зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління “Актуальні проблеми державного управління”. – Одеса: ОРІДУ НАДУ. – 2010. – Вип. 1.
2. Державна регіональна політика // [Електронний ресурс], назва з екрану : – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/book/dopov_zm/R5.pdf.

3. Дуда В. В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / В. В. Дуда; Нац. академія держ. упр. при Президенті України. – К., 2001. – 20 с.
4. Коммуникация в организации // [Електронний ресурс], назва з екрану : – Режим доступу : <http://viktorova-ts.ru/page97/page123/index.html>.
5. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. - К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 15-20.
6. Е.Л. Драчёва, Л.И. Юликов. Менеджмент. Глава 7. Коммуникативность [Електронний ресурс]: – Режим доступу : <http://www.bibliotekar.ru/biznes-29/33.htm>.
7. Лобанов П. А. Управление конфликтами в государственной гражданской службе Российской Федерации : Автореф. дис. канд. соціолог. наук : 22.00.08 – социология управления / П. А. Лобанів; РАГС при Президенте Российской Федерации. – М., 2009. – [Електронний ресурс], название с экрана : – Режим доступу : <http://209.85.129.132/search?q=cache:kEA9E1BpTSYJ:www.rags.ru/files/dissertation/726.doc>.
8. Клименко А. В. Модернизация функционала исполнительной власти и ее результаты / А. В. Клименко // Материалы заседания постоянно действующего семинара «Проблемы современного государственного управления в России». Тема семинара: «Проблема оценки качества государственного управления», 22 мая // – [Електронний ресурс], название с экрана : – Режим доступу : http://rusrand.ru/about/news/news_361.html.
9. Нечаев В. Д. Децентрализация, демократизация и эффективность реформы федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации / В. Д. Нечаев // Полис (политические исследования). – 2005. - №3. – С. 92 – 101. – [Електронний ресурс], название с экрана : – Режим доступу : - http://www.nwapa.spb.ru/sajt_ibo/gos_sluzhba_polnotekst/nechaev.htm.
10. Vazquez J.-M. The Assignment of Expenditure Responsibilities. Budapest. – 1999.
11. Page E.C. 1991. Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government. Oxford.
12. Dunn J., Wetzel D. 1999. Fiscal Decentralization in Former Socialist Economics. Paper Presented to National Tax Association, October 1999. Toronto.
13. Бориславська О, Янюк Н. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень / О. Бориславська, Н. Янюк // – [Електронний ресурс] : – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?d=680&i=&w=r>.
14. Государственная и муниципальная власть: проблемы взаимодействия // [Електронний ресурс], название с экрана : – Режим доступу : <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=381>.
15. Долечек Ю. Е. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Ю. Е. Долечек; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2005. – 20 с.
16. Основные проблемы взаимодействия органов государственного управления и общественных организаций : Аналитический отчет // Центр социальных и маркетинговых исследований. - Краснодар, 2006.
17. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2006 рр.: Аналіт. звіт творч. центру “Каунтерпарт”. - К., 2006. - 103 с.
18. Якубовський О., Бутирська Т. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії : Монографія. - О.: ОРІДУ НАДУ, 2004.

19. Усаченко Л. М. Співпраця органів державної влади з інститутами громадянського суспільства / Л. М. Усаченко // [Електронний ресурс], назва з екрану : – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej6/txts/07ylmigs.htm>.
20. Может ли децентрализация искоренить сепаратизм // [Електронний ресурс], название с екрана : – Режим доступа : <http://club.edinros.ru/article/9971> 24.02.2009.

Рецензент: д.держ.упр., професор В.Д. Бакуменко.