

УДК 351

С. А. Попов,

*к.т.н., доцент, заступник директора з наукової роботи ОРІДУ НАДУ,
м. Одеса*

ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКІ НОВОВВЕДЕННЯ: ОСОБЛИВОСТІ УПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Проаналізовано проблеми реалізації сучасних завдань інноваційного оновлення системи органів публічної влади на основі упровадження стратегічного планування з урахуванням програмно-цільового бюджетування, зокрема в аспекті завчасного формування інституційних передумов, спрямованих на успішне втілення цього нововведення. Визначено перелік інструментарію, що забезпечить дієву участь потенціалу зацікавлених сторін у формуванні та реалізації стратегій соціально-економічного розвитку на державному та місцевому рівнях.

Ключові слова: інноваційна діяльність, інституційні передумови, нововведення, орган публічної влади, стратегічне планування, програмно-цільове бюджетування.

Наполегливе прагнення українського суспільства інтегруватися в європейський простір має спиратися на безумовну реалізацію стратегічних завдань, зокрема щодо адекватного, масштабного та швидкого оновлення ефективності системи органів публічної влади (далі – ОПВ), публічної служби та економіки інноваційним шляхом через упровадження широкого кола державноуправлінських нововведень (далі – ДУН), а саме [1, с. 41, 59; 2]: системи аналізу, прогнозування та стратегічного планування державної політики; середньострокового бюджетного прогнозування та планування; системи стратегічного планування, внутрішнього контролю та аудиту відповідно до стандартів ЄС; функціонального обстеження центральних та місцевих органів виконавчої влади; прозорості, відкритості та підзвітності ОПВ; єдиних стандартів управління персоналом у цих органах. Упровадження цих нововведень актуалізується на найвищому рівні протягом тривалого часу з метою забезпечення ефективного управління соціально-економічним розвитком на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях. Однак їхнє упровадження стримується недосконалістю (або відсутністю) сукупності зовнішніх та внутрішніх передумов, спрямованих на успішне здійснення інноваційної діяльності в системі ОПВ. До різноманіття перших належать політичні, соціальні, економічні, організаційно-правові, інституційні, теоретико-методологічні та інші передумови. Інші передумови мають бути такими: попередній та поточний досвід успішного упровадження нововведень та їхнє поточне використання; інноваційні ресурси, доцільні для використання в майбутньому; мотиваційний механізм для стимулювання потенційних упроваджувачів нововведень; розвинена інноваційна культура та комунікація, відкритість ОПВ до змін та достатня кількість інноваційно активних службовців у ньому.

Інноваційні передумови вітчизняні вчені розглядають, зокрема, в аспектах: оновлення ефективності ОПВ шляхом упровадження принципів нового публічного менеджменту та демократичного врядування (В. Б. Дзюндзюк [3], С. О. Кравченко [4], Л. Л. Приходченко [5]); використання механізму нововведень для реформування державної служби (Т. І. Пахомова [6]); структуризування основних складових цього

механізму (А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна [7]), концептуальних засад розвитку механізмів технологічної інноватизації системи державного управління (М. І. Синиця [8, с. 406–418]); вивчення досвіду Польщі та України з упровадження системи управління якістю (М. І. Лахижа [9]); нововведень як засобу реалізації реформ (Х. В. Хачатурян [10]). Зарубіжні вчені також приділяють увагу окремим передумовам у межах дослідження специфіки та необхідності інновірування державного, регіонального та муніципального управління (В. М. Іванов, В. І. Патрушев, [11]); дифузії нововведень у соціальних системах, зокрема в ОПВ (Е. Роджерс [12]).

Ці напрацювання є підґрунтям для розвитку теоретико-прикладних засад функціонування механізму нововведень, який є комплексним та поєднує взаємопов'язані механізми ініціювання нововведень, цільові механізми, механізми функціонування системи ОПВ в режимі нововведень. Важливими складовими комплексного механізму нововведень є також інституційні передумови, що забезпечують успішне упровадження ДУН на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

Мета цієї статті полягає у визначенні інституційних інструментів загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів, наявність яких сформує сприятливі передумови для успішного упровадження стратегічного планування в системі ОПВ як засобу забезпечення ефективного управління соціально-економічним розвитком країни.

Світовий досвід показує, що оновлення ефективності системи ОПВ започатковано в межах реалізації принципів концепції “публічний менеджмент”, спрямованої переважно на упровадження нових управлінських інструментів. Зокрема, масштабного поширення набули такі ДУН [13, с. 38–51]: коротко-, середньо- та довгострокове стратегічне планування; програмно-цільовий метод, програми бюджетного фінансування; нові урядові, галузеві та місцеві пріоритети, зокрема зорієнтовані на розвиток освіти, залучення інвестицій; методи узгодження ключових результатів і ухвалення бюджетних рішень. Комплексне застосування цих нововведень поширилося на рівні країни, регіону і міста (рисунок): у Новій Зеландії в повному обсязі; лише в загальних рисах в Австралії, Барбадосі, Бразилії, Великобританії, Гватемалі, Канаді, Монголії, США, Тринідаді і Тобаго, Фінляндії, Чилі, Швейцарії, Швеції; в окремих установах та на рівні пілотних проектів – у Данії, Нідерландах, Південній Кореї, Таїланді.

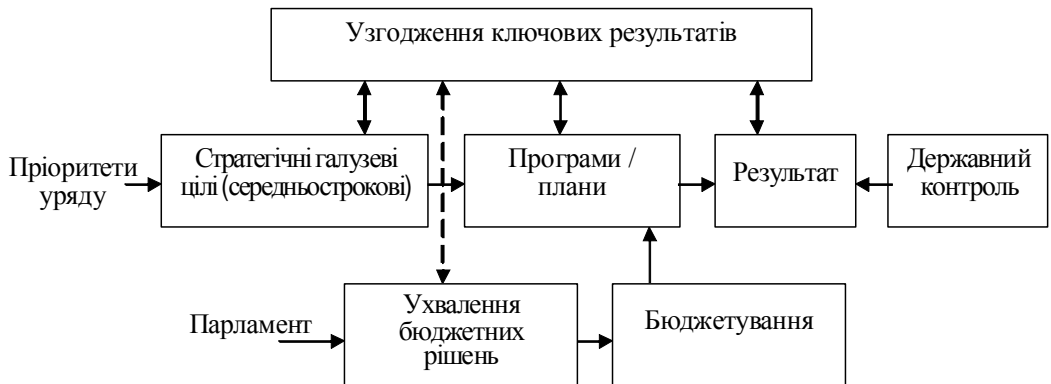


Рисунок. Складові комбінаторного нововведення

Це ДУН удосконалено в Австралії, Великобританії, Гватемалі, Канаді, Новій Зеландії, Фінляндії, Швейцарії, Швеції, зокрема щодо учасників бюджетного процесу, процедур і часових параметрів, ролі законодавчих органів. Відмінність цього нововведення в Фінляндії та Швеції характерна тим, що державний бюджет формується в загальних рисах, а в його межах центральні та місцеві органи влади уповноважені, виходячи з власних обґрунтувань, розподіляти кошти на конкретні програми, проекти або організацію послуг. Процес упровадження цього нововведення тривав майже 15 років та відзначився перевищенням типової ідеї нововведення [12, с. 37–38].

У вітчизняному просторі це комплексне нововведення (див. рисунок) є також відомим. Його упровадження започатковано на центральному та регіональному рівнях Указом Президента України від 30 квітня 1999 р. № 460/99 та розпорядженнями Президента України від 21 грудня 2001 р. № 372/2001-рп і від 8 листопада 2002 р. № 385/2002 р. Постанова Кабінету Міністрів України (КМУ) від 17 вересня 2002 р. № 1394 зобов'язала центральні органи виконавчої влади запровадити це ДУН з 1 січня 2004 р.

Стратегічне планування в регіональному масштабі упроваджувалося протягом семи років (2004–2011 рр.). Його поширення на районному та міському рівні отримало фрагментарний характер. Через недосконалість відповідних методичних рекомендацій та недостатню професійну компетентність управлінців відбувався певний спротив цьому нововведенню на рівні сіл, селищ, міст районного значення. Нині певний досвід упровадження стратегічного планування на рівні регіонів і міст України вже нагромаджено за міжнародної підтримки під час розроблення стратегій економічного розвитку міст Київ та Львів, Дніпропетровської та Донецької областей.

Актуальним для сьогодення України є стратегічне планування на рівні головних розпорядників коштів і стратегічне планування регіонального розвитку з урахуванням його фінансової підтримки. Бюджетний кодекс України в редакції 2001 р. (ст. 10, 38) започаткував упровадження програмно-цільового бюджетування. Концепцію його застосування й Концепцію реформування місцевих бюджетів було схвалено розпорядженнями КМУ від 14 вересня 2002 р. № 538 і від 23 травня 2002 р. № 308, відповідно. Подальші кроки з упровадження цього інструменту визначено наказом Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 р. № 1098, Законом України “Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 р., Бюджетним кодексом України в редакції від 2010 р., наказом Мінфіна від 2 серпня 2010 р. № 508. Державний експеримент передбачав запровадження середньострокового програмно-цільового бюджетування в Автономній Республіці Крим, Львівській, Житомирській і Луганській областях, м. Києві. Бюджетний кодекс України зобов'язує надалі перевести на цей метод всі місцеві бюджети. Отже, процес упровадження цього нововведення є тривалим (іде вже понад 14 років), зокрема внаслідок відсутності належних передумов.

По суті, стратегічне планування є комплексним нововведенням, яке в теорії інновацій розглядається як комбінаторне, засноване на утворенні його головної ідеї шляхом поєднання декількох первісних (більш простих) ідей. Ця властивість проявляється в більшості випадків (навіть для простих (односкладних) нововведень) як під час розроблення, так і під час упровадження нововведення. Прикладами односкладних нововведень можуть бути нові показники звітності, програмно-технічні засоби, інформаційно-комунікаційні технології тощо. Для них “комбінаторність” є проявом додаткової передумови, що виражається, зокрема, в об'єктивних організаційних змінах в ОПВ під час упровадження цих нововведень. Це є наслідком

одночасної взаємозалежності змін основних складових цього органу влади, яку наочно демонструє визнана у світі модель організаційних змін 7С. Урегулювання цієї взаємозалежності забезпечить стійке функціонування основної ідеї нововведення в нових умовах. Її неврахування викличе прояв відповідного фактору спротиву навіть для односкладних нововведень на етапі їхнього впровадження.

Найбільш виразно ця властивість проявляється вже на етапі розроблення ідеї для реально набірних нововведень, таких як система управління якістю, управління сталим розвитком на місцевому рівні за участю суб'єктів влади і громадськості, надання публічних послуг громадянам на конкурсно-контрактних засадах, поєднання стратегічного планування з програмно-цільовим бюджетуванням. Ще більш ускладненим є взаємопов'язане за цілями стратегічне планування в ієрархії державного, регіонального та місцевого рівнів управління в системі ОПВ, поєднане з програмно-цільовим бюджетуванням. Взаємопов'язаними виявляються різні рівні: коротко-, середньо- та довгострокове стратегічне планування щодо розвитку країни, регіонів та міст з урахуванням програмно-цільового управління, відповідних програм бюджетного забезпечення, урядових, регіональних та місцевих пріоритетів. У цьому ДУН довгострокові урядові пріоритети складають основу формування регіональних середньострокових стратегічних цілей, а останні є підґрунтям розроблення щорічних програм або планів розвитку. Узгодженню підлягають ключові регіональні результати, затверджуються бюджетні рішення й визначаються показники результативності. Процес упровадження цього комбінаторного ДУН є міжорганізаційним, масштабним і тривалим, супроводжується значними невизначеностями. Такі нововведення обов'язково викличуть масштабні зміни в системі ОПВ унаслідок взаємозалежності її основних складових. Відповідно ускладниться й модель інноваційної діяльності системи ОПВ, зросте рівень невизначеностей та розшириться коло факторів спротиву нововведенню (далі – ФСН).

Основні ФСН автором систематизовані в межах здійснення інноваційного процесу та процесу поширення нововведення в системі ОПВ [13, с. 115–130]. Наведені судження вказують на необхідність урахування додаткових ФСН, що можуть бути зумовлені відсутністю (чи недосконалістю) інституційних передумов (інструментів) на етапі започаткування розроблення нововведення. Розроблення цих інструментів необхідно включити до основних напрямів удосконалення інноватизації системи ОПВ у частині, що стосується формування забезпечувальних передумов [14].

Спираючись на зарубіжний досвід, концептуально можна зазначити, що упровадження стратегічного планування загальносистемного характеру вимагатиме завчасного розроблення інституційних інструментів, зокрема щодо: формування урядових стратегічних довгострокових пріоритетів розвитку загальнодержавного рівня; розроблення стратегічних регіональних цілей на середньострокову перспективу; узгодження ключових результатів та ухвалення на цій основі бюджетних рішень; формування регіональних (галузевих) цілей на короткострокову перспективу; унормування питань розроблення програм та планів відповідно на середньо- та короткострокову перспективу з урахуванням програм їхнього бюджетного забезпечення. Окрім того, інституційні передумови додатково розширяться в контексті розроблення інструментів, що забезпечать реалізацію принципу участі суб'єктів громадськості у формуванні й реалізації державної та місцевої політики.

Необхідність такої участі на місцевому рівні виходить з того, що вплив ОПВ є дещо обмеженим на комплекс явищ та процесів, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності територіальних громад та їхніх об'єднань у межах регіону (району).

У цьому аспекті значна частка питань належить до поля діяльності різноманітних державних та приватних структур, що приймають свої рішення автономно, незалежно від намірів місцевої влади. Отже, досягнення синергетичного ефекту на основі стратегічного партнерства, що складається у процесі створення стратегічного планування, середньострокових та довгострокових програм, ґрунтується на участі не тільки органів місцевої влади, а й впливових організацій, підприємств, об'єднань різних форм власності та громадськості (громадських організацій, політичних партій, суб'єктів громад). Необхідно також враховувати й опосередковану роль центральних органів державної влади, які, по суті, формують пріоритетні напрями державної політики в тій чи іншій сфері. Їхня реалізація повинна віддзеркалюватися у структурі стратегічних цілей відповідного плану чи програми. Тому важливим є розроблення інституційних інструментів, що забезпечать ефективну участь потенціалу зацікавлених сторін у плануванні соціально-економічного розвитку регіонів.

У цьому аспекті до сприятливих передумов слід віднести розроблення та наявність нових інструментів, що забезпечать дієву участь потенціалу зацікавлених сторін, зокрема:

– *Кабінету Міністрів України* щодо (1) ініціювання розроблення всіма міністерствами та відомствами загальнодержавної середньострокової стратегії соціально-економічного розвитку; (2) підтримки ініційованих Міністерством фінансів і Міністерством економіки України змін до нормативно-правової бази, що регулює систему прогнозних і програмних документів та бюджетний процес в аспекті середньострокового бюджетування;

– *Верховної Ради України* щодо (1) узгодження й затвердження розробленої КМУ загальнодержавної середньострокової стратегії соціально-економічного розвитку; (2) паралельного з цим затвердження Закону про Державний бюджет України на середньостроковий період (плановий та два наступні за плановим бюджетні роки); (3) ухвалення змін до законів щодо регулювання системи прогнозних і програмних документів, а також удосконалення бюджетного процесу в аспекті упровадження середньострокового планування соціально-економічного розвитку;

– *Міністерства фінансів України* щодо (1) ініціювання змін до нормативно-правових актів, що регулюють бюджетний процес в аспекті фінансового забезпечення середньострокового планування соціально-економічного розвитку; (2) розроблення методики та процедури середньострокового бюджетного планування та прогнозування; (3) розроблення податково-бюджетної стратегії на середньострокову перспективу; (4) створення методики оцінювання ефективності цільових програм, включаючи критерії прийняття на її основі зважених управлінських рішень; (5) формування середньострокового плану руху міжбюджетних трансфертів;

– *Міністерства економічного розвитку і торгівлі України* щодо (1) ініціювання змін до нормативно-правових актів, що регулюють систему програмних і прогнозних документів в аспекті стратегічного та середньострокового планування; (2) технічного зведення загальнодержавної середньострокової стратегії соціально-економічного розвитку; (3) розроблення й упровадження процедури оцінювання відповідності галузевих та регіональних стратегій загальнодержавній стратегії соціально-економічного розвитку; (4) удосконалення методики оцінювання відповідності державних цільових програм до галузевих і загальнодержавних стратегій соціально-економічного розвитку, а також побудова методик визначення їхньої пріоритетності; (5) удосконалення методик розроблення показників прогнозів соціально-економічного розвитку держави на коротко- та середньострокову перспективу;

– *політичних партій* щодо (1) розроблення виборчих програм з урахуванням стратегічних потреб середньо- та довгострокової перспективи соціально-економічного розвитку України та її окремих регіонів; (2) втілення в життя передвиборчих програм партіями, що формують уряд, через розроблення на їхній базі державної соціальної та економічної політики;

– *головних розпорядників коштів* щодо (1) розроблення галузевих державних та місцевих стратегій розвитку в контексті загальнодержавної стратегії соціально-економічного розвитку; (2) розроблення державних, місцевих та регіональних цільових програм, узгодження їх у частині ресурсних обмежень з Міністерством економіки, Міністерством фінансів України та місцевими фінансовими органами;

– *громад* щодо (1) доступної участі у визначенні пріоритетів соціально-економічного розвитку на тривалу перспективу; (2) осмисленої підтримки ініціатив Уряду та місцевих ОПВ, спрямованих на поліпшення та прискорення соціально-економічного розвитку; (3) активізації участі в заходах, дорадчих органах, громадських слуханнях та зборах громадян з питань соціально-економічного розвитку.

Одне з сучасних завдань реалізацій нових державних політик щодо оновлення ефективності державного управління, публічної служби та економіки спрямовано на масштабне упровадження в системі ОПВ низки нововведень, зокрема стратегічного планування з урахуванням програмно-цільового бюджетування.

Світовий досвід упровадження цього нововведення загалом на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях свідчить про його комбінаторний характер, а також про складність і тривалість його втілення. Це пояснюється не лише складністю загальної ідеї, а й наявністю додаткових факторів спротиву вже на етапі розроблення проекту, що, зокрема, зумовлюється недосконалістю (або відсутністю) інституційного інструментарію формування урядових пріоритетів соціально-економічного розвитку, регіональних середньо- та короткострокових місцевих цілей, узгодження ключових результатів та ухвалення на цій основі бюджетних рішень, унормування питань розроблення середньо- та короткострокових програм і планів з урахуванням програм їхнього бюджетного забезпечення. Цей спектр інструментів доповнюється тими, що забезпечують реалізацію принципу участі суб'єктів громадськості у формуванні й реалізації державної та місцевої політики. Наявність цих інструментів створює сприятливі передумови для успішного здійснення інноваційної діяльності в системі ОПВ.

Загалом дієва участь усіх суб'єктів реалізації державної та місцевої політики під час масштабного упровадження стратегічного планування в системі цих органів має спиратися на інституційний інструментарій, що забезпечить використання потенціалу Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, політичних партій, головних розпорядників коштів та громад.

Література:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р “Про затвердження плану заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” у 2015 році”.

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р “Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації”.

3. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.

4. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія / С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2008. – 296 с.
5. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : монографія / Л. Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – 300 с.
6. Пахомова Т. І. Механізми функціонування системи державної служби в період суспільних реформ : автореф. дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.03 “Державна служба” / Т. І. Пахомова ; Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – К., 2007. – 27 с.
7. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
8. Синиця М. І. Використання соціальних технологій в державному управлінні / М. І. Синиця // Наук. вісн. Академії муніцип. управління : зб. наук. пр. – 2012. – № 2. – С. 406–418.
9. Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) : монографія / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. – 132 с.
10. Хачатурян Х. В. Інновації в державному управлінні : монографія / Х. В. Хачатурян. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 252 с.
11. Иванов В. Н. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления : монография / В. Н. Иванов, В. И. Патрушев. – М. : Экономика, 2001. – 327 с.
12. Роджерс Е. М. Дифузія інновацій : монографія / Е. М. Роджерс ; [пер. з англ. В. Старка]. – К. : ВД “Києво-Моги́л. акад.”, 2009. – 591 с.
13. Попов С. А. Державно-управлінські нововведення: теорія, методологія, практика : монографія / С. А. Попов. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 296 с.
14. Інновацізація системи державного управління: напрями удосконалення / С. А. Попов // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – 2013. – Вип. 13.

Popov S. A. Public administration innovations: implementation of strategic planning features.

The problems of implementation of the tasks of modern innovation system update of the public authorities body through the introduction of strategic planning based on performance budgeting in terms of early formation of the institutional prerequisites for the successful realization of this innovation. A list of tools that will ensure the effective participation of potential stakeholders in the development and implementation of strategies for social and economic development at the state and local levels.

Key words: innovative activity, institutional prerequisites, innovations, public authority body, strategic planning, performance budgeting.

Надійшла до редколегії 20.05.2015 р.

УДК 351.77: 614.2

О. Г. Рогова,

*к.ю.н., доцент кафедри права та європейської інтеграції ХарPI НАДУ,
м. Харків*

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ЛІКАРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Висвітлено державну політику розвитку лікарського самоврядування в Україні та демократичних країнах світу. Досліджено процес формування та розвитку державної політики розвитку лікарського самоврядування. Здійснено аналіз створення нормативної основи лікарського самоврядування. Розглянуто можливість використання й впровадження досвіду демократичних країн у площині розвитку лікарського самоврядування.

Ключові слова: охорона здоров'я, державна політика, лікарське самоврядування.