

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНІЙ ДЕРЖАВІ

Сиволапенко Т. Л.,

*аспірант кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Здійснено аналіз вимірів моделі сервісно-орієнтованої держави. Виокремлено особливості стратегій у сучасному процесі реформування державного управління. Узагальнено сутність сервісної логіки інститутів держави, їх призначення і діяльності. Визначено необхідну умову функціонування і розвитку стратегічного державного управління - суб'єктна орієнтація його діяльності. Виокремлено основні проблеми реалізації теорії "сервісної" держави в Україні та шляхи їх подолання.

Ключові слова: стратегічне управління, сервісно-орієнтована держава, сервісна модель державного управління, організаційно-правовий механізм, суб'єктна орієнтація

Syvolapenko T. L.,

*Postgraduate Student of Economic Policy and Management Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

ANALYSIS OF CURRENT STATUS OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM FOR STRATEGIC MANAGEMENT IN SERVICE-ORIENTED STATE

The analysis of the model dimensions for a service-oriented state has been carried out. The peculiarities of strategies in the current process of public administration reform are identified. The essence of the service logic of the state institutions, their purpose and activities are generalized. The necessary condition for the functioning and development of strategic public administration is defined as the subject orientation of its activity. The main problems of implementing the theory of a 'service' state in Ukraine and ways to solve them are determined.

Key words: strategic management, service-oriented state, service model of public administration, organizational and legal mechanism, subjective orientation

Постановка проблеми. Україна перебуває на етапі пошуку власної моделі сервісно-орієнтованої держави, яка б відповідала вимогам часу, світовому темпові соціально-економічного розвитку та враховувала б внутрішню національну специфіку минулого та сьогодення країни. Оновлення державної управлінської діяльності в умовах загальносвітової тенденції переходу до моделі суспільства сервісного типу пред'являє підвищені вимоги до оцінки організаційно-правового механізму стратегічного управління в сервісно-орієнтованій державі.

Варто зауважити, що в міжнародній практиці одним із значущих методів такого впровадження є оцінка комплексного аналізу та ідентифікації основних переваг та можливих "провалів" стратегії розвитку та окремих її частин. В Указі Президента України "Про Стратегію сталого розвитку" – Україна-2020" нормативно-правове та організаційне забезпечення її реалізації указано, що це має здійснюватися шляхом розроблення та прийняття в установленому порядку відповідних нормативно-правових актів, щорічних планів дій, моніторингу стану їх виконання [8].

© Сиволапенко Т. Л., 2018

Однак, на нашу думку, закладені у зазначеному документі механізми не повною мірою відповідають вимогам розвитку сервісно-орієнтованої держави або суперечать через неефективність, ресурсну незабезпеченість, надмірну бюрократизованість, негнучкість, непрозорість, а деякі з них втратили свою актуальність чи навіть перетворилися на гальма цього розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика сервісної політики держави на сучасному етапі найбільш концептуально розглянуто в працях зарубіжних учених Л. Ашбарнера, А. Петігрю, Л. Фітцджеральда, Е. Ферлі, Г. Букерта, К. Політа та ін. Вивченню теоретичних та окремих практичних аспектів реалізації сервісної моделі держави присвячено також наукові доробки таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як В. Бакуменко, П. Беленький, Н. Гончарук, Ю. Дубровіна, Ф. Кетл, Є. Карловська, О. Коротич, В. Мамонова, Н. Нижник, В. Сорок, Н. Ходорівська, О. Штефан та ін.

Над проблематикою стратегічного управління працювали такі зарубіжні дослідники: М. Альберт, Б. Альстренд, І. Ансофф, С. Гошал, Дж. Куїнн, Д. Лемпел, М. Мескон, П. Мілгром, Г. Мінцберг, П. Пітер, С. Серто, Д. Хассі, Л. Шеховцева, Р. Фатхутдінов та ін. В їх працях акцентується увага на необхідності стратегічного управління як такого з розкриттям його основних параметрів. У працях українських вчених О. В. Берданової, В. М. Вакуленка, В. П. Диканя, Г. І. Киндрацької, В. В. Мамонової, В. В. Пастухової, Є. В. Попова, О. В. Ревенка, В. В. Тертички, Ю. П. Шарова, З. Є. Шершньової, Л. С. Шеховцевої та інших досліджуються різні аспекти стратегічного управління з визначеними у цілому рамками його застосування.

Однак у сучасній практиці стратегічного управління в сервісно-орієнтованій державі оцінка організаційно-правового механізму поки що не знайшла свого повноцінного застосування. Поза увагою вітчизняних дослідників залишається аналіз можливостей його використання. Необхідність подолання існуючого розриву між станом наукової розробленості цієї теми та потребами окреслення можливостей використання в практиці зумовлюють мету і конкретні завдання пропонованої статті.

Метою статті є виокремлення складових системи оцінювання організаційно-правового механізму стратегічного управління в сервісно-орієнтованій державі.

Виклад основного матеріалу. Україна стала на шлях самостійного розвитку з метою побудови ефективної соціально спрямованої ринкової економіки з рівнем добробуту населення, що відповідає світовим стандартам. Соціальна політика держави втілюється в реалізації її інструментів – соціальних програм та заходів, які спрямовуються на реалізацію потреб людини та суспільства. Ці інструменти повинні сприяти забезпеченню належного матеріального та соціального стану громадян (соціальний захист) та враховувати обов'язки держави щодо задоволення соціальних потреб (соціальні гарантії) [1].

Сервісна логіка взята за основу сучасного реформування сектора державного управління багатьох країн світу, в тому числі й України. Модернізація заснована на ідеї сервісного публічного управління, здійснюваного як державними органами та структурами, так і місцевим самоврядуванням. Володіючи, таким чином, практичною значущістю, виявилася затребуваною і активно розвивається модель “сервісної” держави (“нова модель

адміністрації як служби гарантованого сервісу” чи концепція “активуючої” держави). Модель “сервісної” держави акцентує чотири виміри держави [7]:

- держава є гарант (тобто інститут, що забезпечує виробництво і надання певних послуг);
- держава є інститут, що створює необхідні рамки для процесів громадської активності та спонукає громадян до самостійного рішення проблем;
- держава є інститут нагляду (здійснюваного на основі встановлених правил) громадської і, передусім, економічної діяльності;
- держава є виробник робіт і послуг для суспільства, якщо це диктують, наприклад, питання безпеки і якщо держава може це зробити з меншими витратами, ніж інші виробники.

Ми погоджуємось із думкою О. Карпенко про те, що інститут державно-управлінських послуг – це сукупність форм організації їх надання та засобів реалізації, а не тільки як сукупність правових норм (або частина галузі права), що регулюють взаємодію певних суспільних відносин на основі системи правових норм, що регулюють взаємодію суб’єктів та об’єктів галузі сервісних відносин, виникає у процесі реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення суспільного розвитку під впливом певних економічних, адміністративних і правових передумов. Суб’єктами таких відносин можуть виступати як органи влади, так і суспільство (або окремі громадяни), а об’єктами – дії, які виникають в процесі реалізації такої взаємодії [2].

Як відомо, процес стратегічного управління є багатоетапним. А етапи його організаційно-правового механізму співпадають з етапами стратегічного управління в сервісно-орієнтованій державі. При цьому загальним його циклом є планування і проведення дослідження, складання звітів, відстеження результатів та ін.

На думку фахівців з права, “владне розпорядництво з боку публічної адміністрації, її посадових осіб – це один концептуальний формат оцінки їхніх відносин з громадянами або юридичними особами, а надання тими самими суб’єктами послуг останнім – зовсім інший. Таке розуміння більш повно відповідає новій ідеології служіння держави перед людиною [2].

Враховуючи значення стратегічного управління, що сформувалося в процесі тривалого еволюційного ми розуміємо під поняттям стратегічного управління розвиток корпоративного планування як реакції на ускладнення управлінських завдань, успішність його застосування при вирішенні проблем на різних рівнях управління та сферах діяльності. А зорієнтованість стратегічного управління сервісно-орієнтованої державі та вимоги до упередження негативних суспільних тенденцій дозволяють зробити висновок про змістовну тотожність державного та стратегічного управління.

Отже, організаційно-правовий механізм стратегічного управління в сервісно-орієнтованій державі об’єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини, до якого входять нормативні, контрольні, дозвольні та планувально-просторові інструменти. Основною перевагою застосування таких інструментів є безпосередній та цілеспрямований вплив на суб’єкта механізму відносин, його стан або діяльність.

Суть вибору такого механізму полягає в точному обліку галузевих особливостей, змісту і складу вирішуваних соціально-економічних завдань, що дозволяє об’єктивно встановити зв’язки між результатами діяльності та характеристиками кожного окремого елемента середовищ суб’єкта. Така суб’єктивізація обумовлює орієнтацію на певний громадський рівень ціле раціональних суб’єктів, а в ідеалі реалізації “сервісної” моделі держави – цінноснораціональних. Цей підхід припускає:

1) не декларування необхідності орієнтації, а орієнтацію у діяльному аспекті за допомогою виявлення послідовності формування процесів взаємодії. У системному розумінні категорія взаємодії використовується для характеристики системи дій і опису взаємно орієнтованих реакцій у відповідь;

2) надання учасникам взаємодії інституціональних ресурсів. Для актуалізації таких ресурсів населення як знання, досвід, активність потрібно надання інституціональних ресурсів (фінанси, влада, інформація). Зазначимо, що організації на відміну від фізичних осіб мають такі ресурси як фінанси. Проте в публічній сфері суб'єктивація відбувається не лише за рахунок фінансових ресурсів, але і підтримується громадськими засобами. Тому для формування повноцінних суб'єктів реальний ресурс дії повинні отримати організації громадянського суспільства і бізнес-співтовариства;

3) орієнтацію сектора державного управління на реалізацію і відтворення суб'єктами людського і соціального капіталів як соціально-економічної якості людського і соціального потенціалів в макромасштабі [10].

При цьому об'єктом стратегічного управління слід виділяти процес надання послуг як елемент функціонування різних сфер сервісно-орієнтованої держави, що полягає у безпосередній взаємодії організації та споживача послуг (населення).

Необхідно зазначити, що при аналізі зовнішнього середовища кожної галузі сервісно-орієнтованої держави необхідно виходити з поділу на дві складові:

– середовище непрямого впливу (загальне оточення), з боку якого чинники, що формують перспективні та поточні умови функціонування, зміна яких у загальному випадку лежить поза межами можливостей впливу;

– середовище прямого впливу, що включає елемент, пов'язаний з сукупністю прямого та зворотного зв'язку.

Значення такого поділу для побудови стратегічних механізмів державного управління визначається тим, що, якщо вплив чинників середовища непрямого впливу створює об'єктивні обмеження сфери раціональних стратегічних управлінських рішень, то середовище прямого впливу багато в чому є об'єктом управління організаціями кожної сфери і не лише може, але й повинне розглядатися в аспекті трансформації у відповідності з обраною стратегією і конкретною стратегічною ціллю.

Отже, ми погоджуємось з думкою А. В. Соколова про те, що застосування сервісного підходу призводить до розгляду функцій державного управління як громадського сервісу, а сама держава, побудована на основі сервісного підходу, перетворюється на сервісну державу. На даний час модель "сервісної" держави характеризується незавершеністю її теоретичного обґрунтування. Серед основних проблем теорії "сервісної" держави слід виділити: недостатність опрацювання методологічного забезпечення її реалізації; недостатність уваги до бачення держави в системі соціально-економічних інститутів; переважання політичного аналізу; розгляд державної послуги у рамках сервісної логіки не як блага, а лише як процесу і взаємодії [6].

Для реалізації стратегічних пріоритетів управління завданнями сервісно-орієнтованої держави є [2]:

– забезпечення нормативно-правового регулювання, зокрема, процедурних питань, сфери послуг органів влади;

– визначення принципів і напрямів реформування органів влади для здійснення ефективної сервісної діяльності з його подальшою практичною реалізацією;

– забезпечення децентралізації надання державно-управлінських послуг з їх поступовим делегуванням соціально-відповідальним суб'єктам недержавного сектору;

– встановлення стандартів послуг державного управління та місцевого самоврядування, у тому числі стандартів процедур реалізації;

– впровадження простих, зрозумілих та прозорих процедур з надання управлінських послуг;

– забезпечення якості процедур і результатів надання державно-управлінських послуг;

– стимулювання чиновництва для надання якісних державних і муніципальних послуг, та посилення їх персональної відповідальності за порушення прав і свобод громадян у процесі здійснення сервісної діяльності органами влади;

– запровадження сучасних інноваційних форм і засобів e-Governance через електронне надання управлінських послуг із застосуванням portal-, cloud- та smart-технологій з метою досягнення максимально зручного одержання послуг користувачем та заощадження бюджетних коштів за рахунок спрощення процедур їх надання;

– здійснення PR-кампанії з популяризації ідеології державного служіння суспільству - необхідності впровадження основних засад сервісної клієнт-орієнтованої держави, функціями якої є послуги; налагодження системи професійної підготовки кадрів у сфері e-Governance, наприклад, безпосередніх надавачів-виконавців управлінських послуг та державних адміністраторів центрів з їх надання;

– здійснення контролю за якістю і законністю надання послуг;

– забезпечення досудового (позасудового) оскарження результатів надання управлінських послуг.

Іншими словами, складовими системи оцінювання організаційно-правового механізму стратегічного управління в сервісно-орієнтованій державі має бути: посилення нормативної бази; впровадження системи структурування щодо нових соціальних програм і проектів; розвиток державно-приватного партнерства; застосовувати попереднє інноваційно-маркетингове прогнозування, планування, моделювання та макетування на основі сучасних концепцій розвитку, аналізі ситуацій та алгоритмів прийняття державних управлінських рішень; розробити вітчизняну систему ризиків проектів; увести критеріальний апарат оцінки проектів і програм; через використання передових технологій державного управління (Форсайт в розробці окремих проектів, пул типових програм і проектів, єдиний Інтернет-портал щодо вільних площадок та наявних об'єктів інфраструктур тощо) та ін.

Висновки. Ефективне стратегічне управління в сервісно-орієнтованій державі передбачає застосування дієвих механізмів контролю, проведення яких покращує зворотній зв'язок між встановленням стратегічних цілей та досягнутими результатами. У цьому зв'язку доцільно зазначити, що розвиток механізму стратегічного управління в сервісно-орієнтованій державі має відбуватися відповідно до усталених міжнародних стандартів, їх наближення до європейських правил та рекомендацій у цій сфері відносин визначено як пріоритетний напрям імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. З огляду на це, важливо проаналізувати існуючі нормативно-правові та методичні засади цього механізму, з'ясувати передумови й процедури використання його інструментарію. Саме це і є предметом наших подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел:

1. Заброцька О. В., Харук К. Б., Скриньковський Р. М. Україна як держава з соціально-орієнтованою еколого-економічною політикою розвитку. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 3. С. 82–88.
2. Карпенко О. Управлінські послуги як механізм реалізації державної політики. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015 Вип. 1. С. 11–15.
3. Лібанова Е. М., Макарова О. В., Саріогло В. Г. Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та практичні аспекти оцінювання. Умань : Сочінський, 2012. 312 с.
4. Макарова О. В. Соціальна політика в Україні : монографія / Ін-т демографії та соц. дослідж. ім. М. В. Птухи НАН України. Київ, 2015. 244 с.
5. Матвійчук В. М. Упровадження в Україні стандартів якості соціальних послуг населенню. *Фінанси України*. 2014. № 6. С. 7–18.
6. Хвесик М. А., Алимов О. М., Голян А. В. та ін. Національна парадигма сталого розвитку України : монографія / за заг. ред. акад. НАН України, д.т.н., проф., заслуженого діяча науки і техніки України Б. Є. Патона. Вид. 2-е, перероб. і доп. Київ : Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України", 2016. 72 с.
7. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії : монографія / за заг. ред. д.і.н., проф. А. І. Кудряченка. Київ : НІСД, 2007. 396 с.
8. Позняков С. П. Публічно-сервісна інфраструктура підтримки економічного розвитку: поняття та принципи функціонування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право"*. 2013. № 21. Ч. II. С. 50–65.
9. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html> (дата звернення: 01.10.2018).
10. Соколов А. В. Передумови та особливості реалізації моделі "сервісної" держави у системі державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_1_18 (дата звернення: 01.10.2018).
11. Новіков В. М., Деєва Н. М., Каленюк І. С. та ін. Трансформація соціальної інфраструктури в контексті забезпечення гуманітарного розвитку : монографія / за наук. ред. В. М. Новікова, З. С. Сіройча. Вінниця : ПП Балюк І. Б., 2015. 384 с.

Надійшла до редколегії 29.10.2018 р.

УДК: 351:62

ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

Мепарішвілі Х. Н.,

аспірант,

*Інститут законодавства Верховної Ради України,
м. Київ*

Визначено особливості сучасної системи інституційного управління водними ресурсами та гідротехнічної меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів через структурно-функціональну організацію управління. Запропоновано інституційну модель системи управління водними ресурсами в Україні.

Ключові слова: водні ресурси, система управління водними ресурсами, інституційна модель системи управління водними ресурсами, державне управління.

Мепарішвілі К. Н.,

Postgraduate Student,

Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv

MODERN INSTITUTIONAL MANAGEMENT SYSTEM OF WATER RESOURCES IN UKRAINE

The article outlines the modern system features in institutional management of water resources and hydrotechnical land reclamation, management, use and reproduction of surface water resources

© Мепарішвілі Х. Н., 2018