

Олександр Усаченко

аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

РОЗВИТОК СИСТЕМИ БАЗОВИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ПРЕДМЕТ ДОСЛІДЖЕННЯ

В статті визначено зміст розвитку системи базових механізмів державного управління як предмету дослідження. Показано її роль і місце у системі державного управління. Стисло охарактеризовані всі базові механізми державного управління, а також сучасні глобалізаційно-ідеологічні настанови, що впливають на розвиток вітчизняної системи державного управління взагалі та системи базових механізмів зокрема. Розкрито їх сутність.

Ключові слова: базові механізми, глобалізаційно-ідеологічні настанови, державне управління, предмет дослідження, розвиток, система.

Oleksandr Usachenko

PhD student Interregional Academy of Personnel Management

DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF BASIC MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION AS A SUBJECT OF RESEARCH

The article defines the content of the development of the system of basic mechanisms of public administration as a research subject. It shows its role and place in the system of public administration. It describes all the basic mechanisms of public administration, as well as modern globalization-ideological guidelines that influence their development.

In modern studies of foreign and domestic scientists on the problems of public administration, considerable attention of scientists is devoted to the development of its mechanisms. At the same time, researchers pay little attention to the systematic consideration of such mechanisms. We have made this a subject of the study of this article.

The purpose of this article is to consider the development of the system of basic mechanisms of public administration as a subject of research and the definition of the corresponding conceptual apparatus.

The basic mechanisms of public administration implement certain functions of state management. Subjects of state administration carry out them with the purpose of organizing a certain sequence of the process of public administration. We attributed to the basic mechanisms of prediction of state development (foresight), state forecasting, state strategic planning, development and implementation of state policy, state programming, state monitoring and control.

All the basic mechanisms are interrelated to solve state-management problems, a certain sequence of implementation of the state-management process, as well as state-management processes of decision-making and communication. In fact, we have a system of basic mechanisms of public administration. Subjects of public administration apply this system in different cycles of its implementation and at its various levels.

To consider the basic mechanisms of public administration as a system, one should turn to the binding role of the decision-making mechanism. The function of taking state-management decisions completes each of the successive stages of the state-management process. They can be in the form of state predictions, forecasts, strategies, policies, programs, projects, information and analytical information on the results of monitoring and acts on the results of control, making adjustments in order to update the strategies, policies, programs, operational plans. Government-management decisions obtained at the previous stage of the management process are the basis and input for the start of the next stage.

For the effective management it is necessary to identify the patterns and trends of the development of the object of public administration. For this world science and practice use the processes of prediction and forecasting. For today, the most promising prediction mechanism is foresight. In Ukraine, this mechanism is in the stage of formation.

Each of the basic mechanisms of public administration has no alternative. He performs only his inherent managerial function.

For operational state administration to the system of basic mechanisms one can not involve state foresight, state forecasting and state strategic planning.

Subjects of public administration apply this system in different cycles of its implementation and at its various levels. This allows us to talk about the hierarchy of the system of basic mechanisms of public administration. We have highlighted the principle of hierarchical systemic uniformity of state administration. This principle points to the identity of models of state management at different levels of government.

The system of basic mechanisms of public administration was supplemented by administrative reform and state regulation. We have formed a model for the interaction of the public administration system, the system of basic mechanisms of public administration, as well as the system of factors of the current globalization impact on public administration.

We attributed such factors to informatization, innovation, democratization, technology, sustainable development, Europeanisation and the concept of Good Governance.

Ukraine has chosen the European way of development, and this is due to the phenomenon of Europeanization. In other words, it is about bringing the legislation and all public sectors to the standards of the European Union. Of course, this primarily concerns the system of public administration and the system directly related to it, the basic mechanisms of such management. One should expect the Europeanisation of not only legislation, but also the current procedures for making managerial decisions. Europeanisation involves compliance with the concept of Good Governance in the organization and management of public administration.

The concept of Good Governance means good governance in Ukraine. It implies a waiver of the concept of a new state management, more concentration of resources in the central government, observance of the principles of modern European democracy.

Key words: basic mechanisms, globalization-ideological guides, state administration, subject of research, development, system.

Александр Усаченко

аспірант Межрегиональной академии управления персоналом

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ БАЗОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ПРЕДМЕТ ИССЛЕДОВАНИЯ

В статье определено содержание развития системы базовых механизмов государственного управления как предмета исследования. Показано ее роль и место в системе государственного управления. Кратко охарактеризованы все базовые механизмы государственного управления, а также современные глобализационно-идеологические установки, влияющие на развитие отечественной системы государственного управления вообще и системы базовых механизмов в частности. Раскрыто их сущность.

Ключевые слова: базовые механизмы, глобализационно-идеологические установки, государственное управление, предмет исследования, развитие, система.

Постановка проблеми

В сучасних дослідженнях зарубіжних та вітчизняних науковців з проблем державного управління значна увага приділяється розвитку його механізмів. В той же час, ще мало уваги приділено системності їх розроблення та застосування. У даній статті висвітлено спробу зробити це питання предметом дослідження.

Мета

Метою даної статті є розгляд розвитку системи базових механізмів державного управління як предмету дослідження та визначення відповідного понятійного апарату.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз наукового доробку. Різні аспекти за тематикою цього дослідження висвітлені в роботах Л. Берталанфі, В. Сагатовського, М. Мескона, В. Бакуменка та ін. [1-7].

Виклад основного матеріалу

Для розуміння сутності дослідження, насамперед, розкриємо поняття «розвиток системи базових механізмів державного управління».

Поняття «розвиток» означає позитивну та незворотню зміну у часі, у нашому випадку йдеться про зміну системи базових механізмів державного управління. Це може бути інтенсивна та екстенсивна зміна, тобто або покращення якісних показників шляхом модернізації, оновлення складових системи, або зростання її кількісних показників, наприклад додавання складових елементів тощо.

Поняття «система» має різні визначення. Найбільш широкі з них наведено у Вікіпедії та означає «множину взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле, взаємодіють із середовищем та між собою, і мають мету» [1]. Це визначення фактично є сучасною інтерпретацією і розвитком дискретивного визначення, наданого класиком дослідження систем Л. фон Берталанфі [2]. Як зазначено у [3], «поняття системи підкреслює упорядкованість, цілісність, наявність закономірностей побудови, функціонування та розвитку».

Заслужує на увагу сучасне конструктивне визначення поняття «система», надане В. М. Сагатовським.

На його думку, «система – це кінцева множина функціональних елементів та відношень між ними, що виділена з середовища з певною метою в межах певного часового інтервалу» [4].

У нашому дослідженні такою множиною функціональних елементів та відношень між ними виступає система базових механізмів державного управління.

Відомі різні визначення поняття «механізми державного управління». Наприклад, в словнику-довіднику з державного управління механізми державного управління визначені, як «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей» [5].

Нами класифіковано базові механізми державного управління, як такі, що, насамперед, забезпечують реалізацію суб'єктами державного управління функцій державного менеджменту з метою організації та здійснення послідовності процесу державного управління. До таких механізмів, на нашу думку, слід віднести: передбачення державного розвитку (форсайт), державне прогнозування, державне стратегічне планування, розроблення та реалізацію державної політики, державне програмування, державний моніторинг, державний контроль.

На підставі класичної роботи М. Мескона, М. Альберта та Ф. Хедоурі [6], а також робіт інших вчених, зокрема В. Д. Бакуменка [7] можна зробити висновок, що всі ці механізми чітко взаємопов'язані метою вирішення державно-управлінських проблем, певною послідовністю реалізації державно-управлінського процесу, а також державно-управлінськими процесами прийняття рішень і комунікації, як показано на рис. 1. На цьому рисунку пунктирні лінії відображають зворотний зв'язок, який не тільки забезпечує інформацією щодо результатів управлінських впливів, а й дозволяє вносити певні корективи в обрані плани вирішення управлінських проблем.

При цьому можна говорити про наявність системи базових механізмів державного управління, яка застосовується суб'єктами державного управління в різних циклах його реалізації та на різних його рівнях.

Пояснюючи необхідність розгляду базових механізмів державного управління як системи слід звернутися до пов'язаної ролі в державно-управлінських процесах механізму прийняття рішень. Це проявляється у тому, що кожний з послідовних етапів державно-управлінського процесу завершується прийняттям державно-управлінських рішень. Вони можуть бути у формі державних передбачень, прогнозів, стратегій, політик, програм, проектів, інформаційно-аналітичних довідок за результатами моніторингу та актів за результатами контролю, внесення коригувань у порядку актуалізації стратегій, політик, програм, оперативних планів. Отримані на попередньому етапі управлінського процесу державно-управлінські рішення є підставою (вхідною інформацією) для початку проведення наступного етапу.

лише розглядом державно-управлінського процесу, тобто послідовністю виконання цих механізмів.

Розглянемо в такому дещо спрощеному вигляді як це відбувається в процесі державного управління.

По-перше, щоб управляти ефективно необхідно виявити закономірності та тенденції розвитку об'єкту державного управління. Для цього світова наука і практика використовують процеси передбачення та прогнозування. На сьогодні найбільш перспективним механізмом передбачення є фортсайт, результатом якого є розроблення сценаріїв на перспективу 20-30 років та дорожніх карт. В Україні фортсайт лише на стадії становлення та ініціативних досліджень. В той же час використовуються й є унормованими середньострокові прогнози (до 5 років).

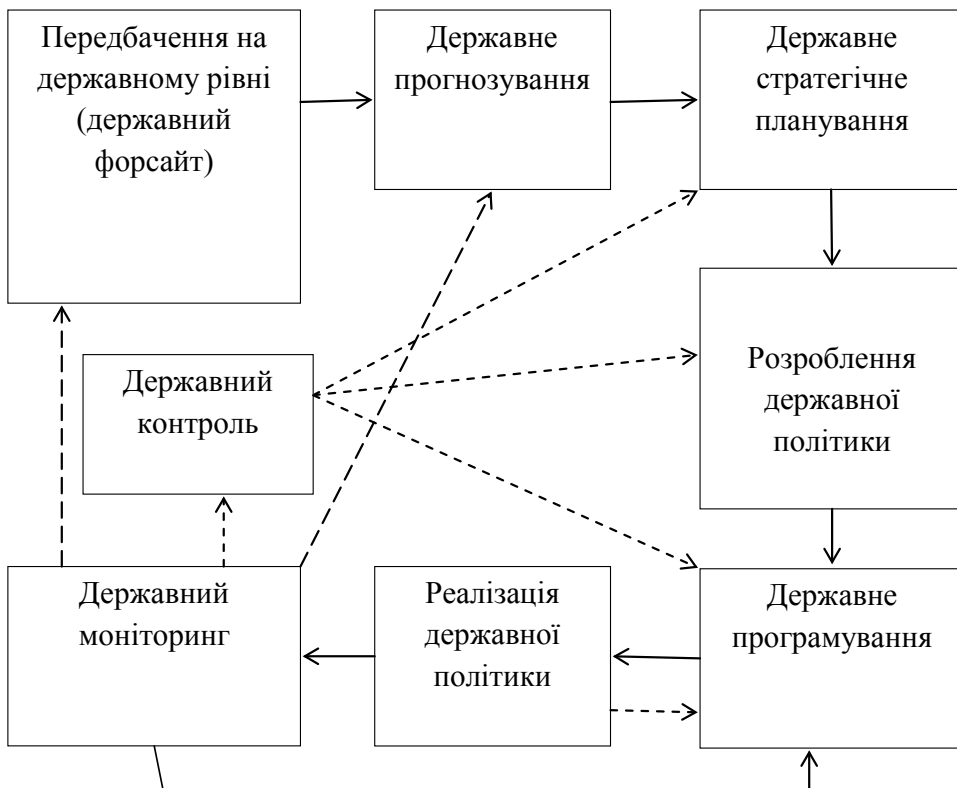


Рис. 1. Система базових механізмів державного управління.

По-друге, сценарії, прогнози та дорожні карти надають вхідну інформацію для науково обґрунтованого стратегічного управління, реалізуючи зв'язок між базовими механізмами передбачення й прогнозування та базовим механізмом стратегічного планування. В Україні розробляються як довгострокові стратегії (більше 5 років), так і середньострокові (до 5 років). Державні стратегії надають вхідну інформацію для науково обґрунтованого розроблення територіальних і галузевих стратегій розвитку.

По-третє, державні стратегії надають вхідну інформацію для науково обґрунтованого розроблення державних політик, реалізуючи зв'язок між базовим механізмом стратегічного планування та базовим механізмом розроблення і реалізації державної політики.

В Україні є великий досвід розроблення та реалізації державних політик як на рівні країни, так і в різних суспільних сферах і відносинах.

По-четверте, державні політики надають вхідну інформацію для науково обґрунтованого розроблення державних програм і проектів, реалізуючи зв'язок між базовим механізмом державної політики та базовим механізмом державного програмування. В Україні розробляються державні програми розвитку, державні цільові програми, національні програми.

По-п'яте, державне програмування забезпечує розроблення програм, проектів та планів на основі пріоритетних напрямів державних політик. Воно надає вхідну інформацію для реалізації державної політики, реалізуючи зв'язок між базовим механізмом державного програмування та базовим механізмом реалізації державної політики.

За класичною схемою [6], після етапу планування та прийняття рішень з планування реалізується етап організації, який завершується рішеннями з організації (вибір конкретної структури, підрозділів та кадрів, що реалізовуватимуть рішення з планування). Потім відбувається вмотивування кадрів для ефективної роботи, яке завершується певними рішеннями з цього питання. Наступним етапом є контроль за виконанням поставлених завдань та вирішенням виявлених проблем. Для контролю задіється механізм відстеження отриманої інформації щодо стану виконання (моніторинг). Її порівняння з плановими показниками дозволяє приймати рішення з контролю. Останні є підставою для внесення коригувань у порядку актуалізації стратегій, політик, програм, оперативних планів.

На нашу думку, при розгляді системи базових механізмів державного управління можна обмежитися

В-шосте, механізм реалізації державної політики (прив'язка програм, проектів, планів до організації та розподіл їх виконання серед її підрозділів, реалізація заходів, передбачених державним програмуванням) забезпечує необхідною інформацією державний моніторинг, реалізуючи зв'язок між базовим механізмом реалізації державної політики та базовим механізмом державного моніторингу.

У-сьоме, державний моніторинг забезпечує необхідною інформацією державний контроль, реалізуючи зв'язок між базовим механізмом державного моніторингу та базовим механізмом державного контролю. В Україні маємо розвинену систему державного контролю. Структурно – це парламентський, президентський, урядовий, судовий, відомчий контроль. Функціонально – це фінансовий, адміністративний та внутрішній контроль. Державний контроль в умовах євроінтеграції все більше використовується укупі з громадським контролем.

У-восьме, державний контроль забезпечує необхідною інформацією всю систему державного управління, реалізуючи внаслідок цього зв'язок між базовим механізмом державного контролю та іншими базовими механізмами державного контролю в залежності від виду циклу державного управління (стратегічного, політичного, програмного). Наприклад, на державному стратегічному циклі управління механізм державного контролю забезпечує необхідною інформацією про стан вирішення проблем та можливу наявність відхилень базовий механізм стратегічного управління. На політичному циклі управління базовий механізм державного контролю забезпечує необхідною інформацією про стан вирішення проблем та можливу наявність відхилень базовий механізм розроблення державної політики. На програмному циклі управління базовий механізм державного контролю забезпечує необхідною інформацією про стан виконання передбачених заходів та можливу наявність відхилень базовий механізм державного програмування.

Слід наголосити, що кожний з базових механізмів державного управління не має альтернативи, оскільки виконує певну тільки йому притаманну управлінську функцію, й є рівноправним елементом (підсистемою) системи, що їх поєднує.

Скорочуючи обраний термін державного управління можна вилучати й відповідні елементи – базові механізми з процесу управління. Наприклад, для оперативного державного управління до системи базових механізмів можна не залучати державне передбачення і прогнозування та державне стратегічне планування.

Механізми, показані на рис. 1, окрім механізму реалізації державної політики, реалізуються суб'єктами державного управління на відповідних його рівнях: державному, регіональному, місцевому. Це дозволяє говорити про ієрархічність системи базових механізмів державного управління, оскільки на кожному з зазначених рівнів реалізуються подібні (одномодельні) системи таких механізмів. Але вони, безумовно, використовуються для вирішення проблем різних рівнів державного управління, а відповідно й завдань різної масштабності та складності.

В той же час, можна зафіксувати принцип ієрархічної системної одноманітності державного управління,

сутність якого в тотожності певної моделі державного менеджменту на різних його рівнях.

Аналіз інших механізмів державного управління призвів до висновку, що систему базових механізмів державного управління доцільно доповнити ще як мінімум двома механізмами, а саме: адміністративним реформуванням та державним регулюванням.

Більшість з наведених нами раніше базових механізмів державного управління реалізовувалися суб'єктами державного управління й були спрямовані на управління суспільними сферами, територіями і галузями. Такі механізми, як форсайт, державне прогнозування, стратегічне планування, державна політика й державне програмування фактично реалізовували функції державного планування. Державний моніторинг та державний контроль у купі забезпечували зворотній зв'язок. Залишився поза увагою механізм, який забезпечує функцію розвитку суб'єктів у системі державного управління. Таким механізмом є адміністративне реформування. Адміністративне реформування спрямовано на зміну структури, функцій та повноважень суб'єктів у системі державного управління, їх приведення у відповідність потребам суспільства. Дуже важливу роль у системі державного управління відіграє механізм державного регулювання. Завдяки йому встановлюються певні правила та умови функціонування та взаємодії як суб'єктів, так і об'єктів державного управління. Нами також віднесено механізми адміністративного реформування та державного регулювання до системи базових механізмів державного управління.

На рис. 2 показано місце базових механізмів у системі державного управління. Схема на рис. 2 також містить блок глобалізаційно-ідеологічних настанов, що інтегрує в систему чинники сучасного глобалізаційного впливу на системи державного управління багатьох країн світу та України.

Таким чином, на рис. 2 зведені три взаємопов'язані системи, а саме: система державного управління; система базових механізмів державного управління; система чинників сучасного глобалізаційного впливу на державне управління країн світу.

До цих систем ще доцільно додати систему державної служби, оскільки її стан та ситуаційні можливості сильно впливають на розвиток як всієї системи державного управління, так і на розвиток системи базових механізмів державного управління. У цьому контексті рівень підбору кадрів та їх професійної підготовки безумовно є одним з вирішальних чинників і має бути врахованим при розробці всіх нормативних та програмно-цільових документів.

Необхідно зазначити ще один надзвичайно важливий чинник розвитку системи державного управління, може навіть головний – це потреби суспільства як системного споживача адміністративних послуг.

Звернемося до блоку «Глобалізаційно-ідеологічні настанови», показаному на рис. 2. До таких настанов віднесені: інформатизація; інновацізація; демократизація; технологізація; сталий розвиток; європеїзація та концепт Good Governances.

Зараз в Україні в межах розбудови інформаційного суспільства продовжується процес інформатизації системи державного управління, сутність якого у максимально можливому запровадженні комп'ютерів та



Рис. 2. Базові механізми у системі державного управління.

інформаційних технологій в цю систему. Поступово реалізується концепт «електронний уряд», завданням якого є охоплення владних структур інформаційними мережами з простим й одночасно захищеним доступом та зручними і достатньо простими технологіями роботи з інформацією, електронізація менеджерських та інших управлінських функцій, максимальне вилу-

чення паперової документації з документообігу, використання потужних баз даних, введення електронних підписів, електронізація контролю, проведення нарад та конференцій у режимі он-лайн, використання електронних перекладачів тощо.

Щодо системи базових механізмів державного управління, то інформатизація, насамперед проявля-

ється у покращенні комунікації, зокрема в електронізації доступу, обміну та використання державно-управлінської інформації, спрощенню роботи з великими масивами інформації, зокрема з базами нормативно-правових документів, прискоренні управлінських процесів прийняття управлінських рішень з прогнозування, планування, організації, мотивації, контролю, розробки стратегій, державних програм та національних проєктів.

Велика увага у сучасному світі й в Україні приділяється процесам інновацізації. Розроблено й прийнято до дії концепцію формування і розвитку національної інноваційної системи. Не залишається осторонь і система державного управління. Значна кількість інновацій стосується управлінських технологій та системних зрушень. Чимало таких інновацій пов'язано з інформатизацією державного управління. Є й інноваційні зрушення у системі базових механізмів державного управління. Наприклад, поступово збільшується кількість прихильників застосування форсайт-досліджень, спрямованих у майбутнє на 20-30 років. При розробці стратегій, державної політики, державних цільових програм та програм розвитку закладаються заходи щодо підвищення інноваційної складової розвитку відповідних сфер і територій тощо.

Ще одним напрямом глобалізаційних впливів є демократизація. У системі державного управління вона проявляється, насамперед, шляхом запровадження максимально відкритого доступу до державних документів на всіх етапах їх підготовки та прийняття. Відбувається залучення громадськості до участі в процесах прийняття державних рішень. Наприклад, у складі робочих груп, громадських колегій тощо. Відбувається широке обговорення документів, що приймаються. Особливо, якщо вони викликають великий суспільний резонанс. Це стосується й базових механізмів державного управління: форсайту, планування та програмування, адміністративного реформування, державного регулювання, контролю та аудиту.

Технологізація має особливе значення для нашої країни, оскільки маємо відставання за технологічним укладом у багатьох суспільних сферах. У нас – це осередньому 4 уклад. В передових країнах світу – 6 уклад. Щодо базових механізмів державного управління, то справа в їх змістовному наповненні, а не в чинних процедурах реалізації. Наприклад, в процесі програмування необхідно закладати розроблення та застосування нових технологій, щоб не нарощувати технологічне відставання.

В Україні реалізується стратегія сталого розвитку. Для базових механізмів державного управління вона має проявлятися в тих рішеннях, що розробляються (форсайти, державні прогнози, державні стратегії, державні політики та програми), шляхом реалізації принципу балансу інтересів людини, економіки та екології. Цей напрям можна ще назвати екологізацією управлінських рішень, оскільки у зазначених балансах раніше часто переважали інтереси економіки.

Україна обрала європейський шлях розвитку й цим обумовлене явище європеїзації. Іншими словами, йдеться про приведення законодавства та всіх суспільних галузей до стандартів Європейського Союзу. Безумовно, це в першу чергу стосується системи державного управління й безпосередньо пов'язаної з

нею системи базових механізмів такого управління. Слід очікувати європеїзацію не тільки законодавства, а й чинних процедур прийняття управлінських рішень. Європеїзація передбачає дотримання концепту Good Governance, що стосується організації та ведення державного управління.

Цей концепт в Україні часто ототожнюється з добросовісним врядуванням. Він передбачає відмову від концепту нового державного менеджменту, більшого зосередження ресурсів у центральній владі для реалізації інфраструктурних зрушень та попередження корупції на місцевому рівні, а також дотримання низки принципів сучасного європейського демократизму.

Висновки

Для України ще можна додати до зазначеного попередження та боротьбу з корупцією.

В статті визначено зміст розвитку системи базових механізмів державного управління як предмету дослідження. Показано її роль і місце у системі державного управління. Стисло охарактеризовані всі базові механізми державного управління, а також сучасні глобалізаційно-ідеологічні настанови, що впливають на розвиток вітчизняної системи державного управління взагалі та системи базових механізмів зокрема. Розкрито їх сутність.

Література.

1. Система. Визначення поняття, надане у Вікіпедії. – Електронний ресурс. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/Система>.
2. Берталанфи Л. фон. Общая теория систем – критический обзор Исследования по общей теории систем : Сборник переводов / Общ. ред. и вст. ст. В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина. – М.: Прогресс, 1969. – С. 23–82.
3. Система. Определение понятия в Википедии. – Электронный ресурс. – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Система>.
4. Сагатовский В. Н. Основы систематизации всеобщих категорий. Томск. 1973.
5. Державне управління : словник-довідник // Укладачі: В. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. Безносенко, І. Варзар, В. Князев, С. Кравченко, Л. Штика. За заг. ред. В. Князева, В. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури // Пер. с англ. – М.: Дело ЛТД, 1994. – 702 с.
7. Бакуменко В. Д. Базові моделі науково обґрунтованого управління в соціальних системах / В. Д. Бакуменко // Науковий інформаційний вісник з державного управління. – Вид-во НАДУ. – Вип. № 1. – 2010. – С. 2–6.