

Олександр Усаченко

аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

АНАЛІЗ СТАНУ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ БАЗОВИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

В статті проведено аналіз стану розвитку системи базових механізмів державного управління за результатами опитування державних службовців. Виявлені позитивні моменти, а також їх певні невідповідності як глобалізаційно-ідеологічним настановам, так і європейським стандартам за різними видами забезпечення їх реалізації. Враховані також результати експертних оцінювань, що стосуються базових механізмів державного управління, які наведені у роботах інших авторів.

Ключові слова: *аналіз, базові механізми, державне управління, державні службовці, опитування, розвиток, система, стан.*

Oleksandr Usachenko

PhD student of Interregional Academy of Personnel Management

ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT STATE OF THE BASIC MECHANISMS SYSTEM OF PUBLIC MANAGEMENT BY THE RESULTS OF PUBLIC SERVANTS' SURVEY

We interviewed civil servants. This made it possible to find out the state of development of the system of basic mechanisms of public administration.

We found positive moments. We also found a number of inconsistencies. There is a mismatch with globalization and ideological guidelines. There is a discrepancy with the European standards for various types of ensuring the implementation of public administration mechanisms.

We take into account the results of expert evaluations by other domestic scientists of the basic mechanisms of public administration.

We evaluated the current state of the basic mechanisms of public administration in Ukraine by interviewing experts. We selected experts among the students of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

We asked the experts a questionnaire with such questions.

Is the essential contribution of the basic mechanisms of public administration to ensuring the successful resolution of the tasks of state administration at its central, regional and territorial levels?

Are the existing basic mechanisms of state governance compatible with modern globalization and ideological guidelines?

Are the basic mechanisms of state management of modern world management and technology levels consistent?

Is satisfactory legal regulation of the existing basic mechanisms of the state?

Give an assessment of the current state of resource provision of the basic mechanisms of public administration;

What changes at the current stage require the basic mechanisms of public administration?

What recommendations do you support in relation to the basic mechanisms of public administration?

What mechanisms of public administration would you consider to be basic?

The experts in general have highly evaluated the results of the application of the basic mechanisms of public administration at the central and regional levels of government.

Experts rated strategic planning and forecasting most (63%); development and implementation of state policy (60%); – administrative reform (50%).

his result is the response of specialists to the adoption and implementation of the Ukraine-2020 Sustainable Development Strategy.

Decentralization reforms, the judiciary, the pension system, healthcare, and others within this strategy.

Estimates on the conformity of the basic mechanisms of state administration with modern globalization-ideological guidelines are rather low. Administrative reform corresponds to 43% of the European dimension. It is 30% consistent with democratization and 20% sustainable development.

Experts have not commended the compliance of all domestic basic mechanisms of state governance of the Good Governance model (good governance, good governance).

They also noted that they were only partially compliant with the modern world-level management-technological level, regulatory and resource provision.

All domestic basic mechanisms of public administration are still far from the best in the world. They need further development and improvement.

Experts have proposed to include public administration, administrative services and social partnership in the system of basic mechanisms of public administration.

The results of expert evaluations of the state of the basic mechanisms of public administration in the work of other authors are considered.

The results of surveys are presented, in which these mechanisms are referred to the means of self-organization of the system of public administration and outpacing public administration.

The study revealed a fair amount of knowledge of forensic experts. This mechanism has become widespread in developed countries of the world, which indicates its prospects for Ukraine.

Key words: *analysis, basic mechanisms, public administration, civil servants, survey, development, system, state.*

Александр Усаченко

аспірант Межрегиональной академии управления персоналом

АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ БАЗОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ОПРОСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

В статье проведен анализ развития системы базовых механизмов государственного управления по результатам опроса государственных служащих. Выявлены положительные моменты, а также определенные несоответствия этих механизмов как глобализационным и идеологическим установкам, так и европейским стандартам по различным видам обеспечения их реализации. Учеными также рассмотрены результаты экспертных оценок базовых механизмов государственного управления, приведенные в работах других учёных.

Ключевые слова: анализ, базовые механизмы, государственное управление, государственные служащие, опрос, развитие, система, состояние.

Постановка проблеми

Владю започатковано загальнодержавну Стратегію сталого розвитку «Україна–2020», у рамках виконання якої передбачено реалізацію кількох реформ, у т.ч. реформи влади, а також двох програм. Попередні такі стратегії з різних причин не доводилися до очікуваного результату, насамперед внаслідок неефективного застосування наявних механізмів державного управління. З цієї причини нами у даній статті обрано темою дослідження аналіз сучасного стану розвитку вітчизняної системи таких механізмів.

Мета

Метою даної статті є з'ясування стану базових механізмів державного управління шляхом його оцінювання фахівцями – експертами з державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Різні аспекти за тематикою цього дослідження були висвітлені в роботах вітчизняних вчених з державного управління О. Червякової, В. Галушки та М. Цедік [1–3].

Вклад основного матеріалу

З метою оцінювання сучасного стану базових механізмів державного управління в Україні було проведено опитування експертів. В якості останніх були залучені державні службовці – слухачі Національної академії державного управління при Президентові України. Загалом було опитано 100 осіб.

Об'єктивні дані респондентів-експертів: вік переважної більшості експертів складав 30–50 років (79 осіб), а 21 експертів мали вік до 30 років; в опитуванні взяли участь 59 жінок та 41 чоловік; 43 особи мали управлінську, а 29 – юридичну освіту; у більше половини (53 особи) опитуваних стаж державної служби або служби в органах місцевого самоврядування складав більше 5 років; 26 осіб за посадою віднесені до категорії Б та 12 осіб – до категорії В.

Експертам було запропоновано анкету з 8 запитаннями:

- чи є суттєвим внесок наведених базових механізмів державного управління в забезпечення успішного вирішення завдань державного управління на центральному, регіональному та територіальному рівнях?

- чи відповідають чинні базові механізми державного управління сучасним глобалізаційно-ідеологічним настановам?
- чи відповідає управлінсько-технологічний рівень реалізації базових механізмів державного управління сучасному світовому рівню?
- чи є достатнім нормативно-правове врегулювання чинних базових механізмів державного?
- оцінить сучасний стан ресурсного забезпечення базових механізмів державного управління;
- яких змін потребують базові механізми державного управління на сучасному етапі?
- які рекомендації стосовно базових механізмів державного управління Ви підтримуєте?
- які механізми державного управління окрім зазначених Ви б ще віднесли до базових?

При опитуванні в анкеті були використані такі скорочення: АР – адміністративне реформування; СПП – стратегічне планування і прогнозування; ДР – державне регулювання; РРДП – розроблення та реалізація державної політики; ДГР – державне програмування; ДМ – державний моніторинг; ДК – державний контроль; Ф – форсайт (наукове передбачення).

Отримані такі результати.

У таблиці 1 наведено у відсотках від кількості опитаних експертів результати узагальнення відповідей на запитання «Чи є суттєвим внесок наведених базових механізмів державного управління в забезпечення успішного вирішення завдань державного управління на центральному, регіональному та територіальному рівнях?».

Таблиця 1.

Оцінювання внеску базових механізмів державного управління в забезпечення успішного вирішення завдань державного управління на різних рівнях державного управління

Рівень управління	Базові механізми (у відсотках)							
	АР	СПП	ДР	РРДП	ДГР	ДМ	ДК	Ф
Центральний	50	63	47	60	35	30	48	37
Регіональний	40	52	38	18	22	27	27	10
Територіальний	40	40	20	13	15	35	32	10

Експерти в цілому достатньо високо оцінили результати застосування базових механізмів державного управління на центральному рівні управління, а саме: стратегічного планування та прогнозування (63 %); розроблення та реалізації державної політики (60 %); адміністративного реформування (50 %); державного контролю (48 %) та державного регулювання (47 %), а також стратегічного планування та прогнозування на регіональному (52%) та територіальному (40 %) рівнях, і адміністративного реформування (40 %). На нашу думку, це насамперед пов'язане з прийняттям та початком реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» [4], в межах якої реалізується низка реформ: децентралізації, судової, пенсійної, охорони здоров'я та ін.

У таблиці 2 наведено у відсотках від кількості опитаних експертів результати узагальнення відповідей на запитання «Чи відповідають, на Ваш погляд, чинні базові механізми державного управління сучасним глобалізаційно-ідеологічним настановам?».

Оцінювання відповідності чинних базових механізмів державного управління сучасним глобалізаційно-ідеологічним настановам (у відсотках)

Глобалізаційно-ідеологічні настанови	Базові механізми							
	АР	СПП	ДР	РРДП	ДПР	ДМ	ДК	Ф
Європейський вимір	43	17	23	20	8	7	5	20
Інноватизація	17	38	13	12	20	13	13	23
Інформатизація	15	25	10	13	30	28	17	15
Сталий розвиток	20	25	15	17	7	17	10	12
Демократизація	30	13	23	20	17	12	15	12
Парадигма добросовісного врядування (Good Governance)	7	15	10	12	15	13	8	22

Як бачимо, оцінки експертів достатньо скромні. Так, на їх думку, адміністративне реформування відповідає на 43 % європейському виміру, на 30 % – демократизації, на 20 % – сталому розвитку.

З деякими з цих оцінок можна погодитися. Адміністративне реформування у частині децентралізації зараз фактично базується на моделі державного менеджменту, в той час, як в більшості країн ЄС у державному управлінні прийнята й розбудовується модель Good Governance (доброго управління, добросовісного врядування). Саме тому нами включено у цю таблицю відповідна позиція.

Експерти ж невисоко оцінили відповідність всіх сучасних вітчизняних базових механізмів цій моделі. Найбільший показник відповідності має Форсайт (22 %), який це тільки починає сприйматися та розроблятися в Україні. Як видно з таблиці 3, чверть опитуваних навіть не знайома з цим базовим й дуже перспективним механізмом управління соціально-економічним розвитком країни.

У таблиці 3 наведено у відсотках від кількості опитаних експертів результати узагальнення відповідей на запитання «Чи відповідає управлінсько-технологічний рівень реалізації базових механізмів державного управління сучасному світовому рівню?».

Таблиця 3.

Оцінювання управлінсько-технологічного рівня реалізації базових механізмів державного управління сучасному світовому рівню (у відсотках)

Оцінка сучасного стану	Базові механізми							
	АР	СПП	ДР	РРДП	ДПР	ДМ	ДК	Ф
Відповідає	15	0	0	10	8	10	8	5
Частково відповідає	30	55	62	65	44	43	52	28
Не відповідає	35	45	38	25	48	47	40	42
Не визначилися	20	0	0	0	0	0	0	25

Як бачимо, оцінка «відповідає + частково відповідає» сучасному світовому рівню переважають оцінку «не відповідає» для всіх класичних базових механізмів державного управління (крім форсайту). Найбільш високо за цим показником експертами оцінюються розроблення та реалізація державної політики (75 %), державне регулювання (62 %) та державний контроль (60 %). Безумовно, на думку експертів вплинув чинник приведення вітчизняного законодавства до стандартів ЄС. А форсайт ще не унормовано та немає достатнього вітчизняного досвіду його застосування.

У таблиці 4 наведено у відсотках від кількості опитаних експертів результати узагальнення відповідей на запитання «Чи є достатнім нормативно-правове врегулювання чинних базових механізмів державного управління?» (Див. табл. 4).

Переважає більшість експертів, а серед них чимало з юридичною та управлінською освітою, віддали перевагу оцінці стану нормативно-правового врегулювання як «достатнє + частково достатнє» над оцінкою «недостатнє». За таким показником найбільш високо оцінені: державне регулювання (65 %); адміністративне реформування (57 %),

Таблиця 4.

Оцінювання сучасного стану нормативно-правового врегулювання чинних базових механізмів державного управління (у відсотках)

Оцінка сучасного стану	Базові механізми							
	АР	СПП	ДР	РРДП	ДПР	ДМ	ДК	Ф
Достатнє	15	3	10	5	8	10	12	5
Часткове	42	47	55	38	37	33	45	25
Недостатнє	38	33	20	32	33	32	20	42
Не визначилися	5	17	15	25	22	25	23	28

державний контроль (57 %), стратегічне планування та прогнозування (50 %).

В той же час, насторожує те, що достатня кількість експертів не визначилися з такою оцінкою. З другого боку, скоріш за все, це фахівці, які не ознайомлені з фактурним інформаційно-аналітичним матеріалом для надання такої оцінки.

Слід зазначити, що не слід повністю ігнорувати достатньо високі оцінки «недостатнє», а прийняти

заходи, щодо приведення нормативно-правового врегулювання базових механізмів державного управління до більш високого рівня.

У таблиці 5 наведено у відсотках від кількості опитаних експертів результати узагальнення відповідей на запитання «Чи є достатнім ресурсне забезпечення чинних базових механізмів державного управління?».

Таблиця 5.

Оцінювання сучасного стану ресурсного забезпечення чинних базових механізмів державного управління (у відсотках)

Оцінка сучасного стану	Базові механізми							
	АР	СПП	ДР	РРДП	ДПР	ДМ	ДК	Ф
Достатнє	28	17	8	17	5	10	15	2
Часткове	40	38	42	38	45	42	35	23
Недостатнє	32	43	50	45	50	45	50	65
Не визначилися	0	2	0	0	0	3	0	10

Маємо іншу картину, ніж для попередньої таблиці. Так, оцінка «достатнє + частково достатнє» дорівнює оцінці «недостатнє» (50 % на 50 %) для державного регулювання, державного програмування, державного контролю й значно менша для форсайту (25 % на 65 %). В останньому випадку це закономірно, оскільки форсайт має зовсім мало прикладів впровадження у вітчизняну практику державного управління.

Є приклади суттєвого недофінансування з бюджету при реалізації базових механізмів державного управління, наприклад державних цільових програм тощо.

В той же час, всі базові механізми державного управління ще далекі від кращих світових зразків й потребують подальшого розвитку та вдосконалення. У таблиці 6 наведено у відсотках від кількості опитаних експертів результати узагальнення відповідей на запитання «Яких змін потребують чинні базові механізми державного управління?».

Оцінювання необхідності запропонованих змін щодо базових механізмів державного управління на сучасному етапі (у відсотках)

Необхідні зміни	Базові механізми							
	АР	СПП	ДР	РРДП	ДПР	ДМ	ДК	Ф
Реформування	63	35	47	40	37	38	37	34
Модернізація	42	62	35	33	35	33	31	29
Вдосконалення	62	63	55	54	50	57	45	42
Спрощення	37	40	46	35	29	33	44	19
Інноватизація	35	25	40	46	42	52	37	35
Інформатизація	34	38	32	39	51	43	52	41

На думку експертів, найбільше потребують:

- реформування: адміністративне реформування (63 %), наприклад шляхом його переорієнтування з моделі державного менеджменту на модель Good Governance;
- модернізації: стратегічне планування і прогнозування (62 %), наприклад шляхом його більшої системної ув'язки з державною політикою та державним програмуванням;
- вдосконалення: стратегічне планування і прогнозування (63 %) та адміністративне реформування (62 %);

- спрощення: державне регулювання (46 %), наприклад шляхом дерегуляції окремих суспільних сфер, галузей, відносин;
- інноватизації: державний моніторинг (52 %) та державна політика (46%);
- інформатизації: державний контроль (52 %) та державне програмування (51 %).

У таблиці 7 наведено у відсотках від кількості опитаних експертів результати узагальнення відповідей на запитання «Оцініть доцільність запровадження наведених рекомендацій стосовно базових механізмів державного управління» (Див. табл. 7).

Своїми оцінками експерти фактично підтримали доцільність у першу чергу:

- посилення контролю за виконанням адміністративного реформування (59 %) та державного контролю (51 %);
- приділення більшої уваги при підготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців щодо: державного регулювання (59 %), стратегічного планування та прогнозування (58 %), адміністративного реформування (54 %), розроблення та реалізації державної політики (52 %);
- розроблення методичних рекомендацій щодо: форсайту (59 %) та розроблення та реалізації державної політики (48 %);
- систематичного проведення конференцій та семінарів із запровадження передового досвіду за напрямками: розроблення та реалізації державної політики (61 %); форсайту (55 %), стратегічного планування та прогнозування (53 %);
- проведення тренінгів з: розроблення та реалізації державної політики (43 %) та форсайту (41 %);
- стажування за кордоном з питань: стратегічного планування та прогнозування (67 %) та адміністративного реформування (61 %).

Експертами також запропоновано віднести, окрім зазначених, до системи базових механізмів такі: публічне адміністрування; надання адміністративних послуг; соціальне партнерство.

Заслужують на увагу також результати експертних оцінювань, що стосуються базових механізмів державного управління, які наведені у роботах інших авторів.

Цікаві у контексті нашої роботи результати експертного дослідження, проведені у докторському дослідженні О. В. Червякової. По-перше, частка визначених нами базових механізмів державного управління, віднесені до механізмів самоорганізації в системі державного управління, а саме: «стратегічне планування (на державному рівні – 44 %, на регіональному рівні – 26 %); державний контроль – 37 %; адміністративне реформування – 33 %; програмування регіонального та територіального розвитку – 26 %; розроблення та реалізація державних політик – 21 %; державне цільове програмування – 18 %; національні проекти – 11 %» [1, с. 321].

По-друге, проведено оцінку впливу механізмів на процеси самоорганізації в системі державного управління в Україні. Стосовно базових механізмів державного управління маємо: «взаємоузгодженість стратегій,

Оцінювання доцільності запровадження наведених рекомендацій стосовно базових механізмів державного управління (у відсотках)

Таблиця 7.

Рекомендації	Базові механізми							
	АР	СПП	ДР	РРДП	ДПР	ДМ	ДК	Ф
Посилення контролю за виконанням	59	36	48	29	40	48	51	26
Більша увага при підготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців	54	58	59	52	43	38	37	29
Розроблення методичних рекомендацій	41	36	37	48	34	33	30	59
Систематичне проведення конференцій та семінарів із запровадження передового досвіду	39	53	45	61	38	32	45	55
Проведення тренінгів	35	26	29	43	35	37	38	41
Стажування за кордоном	61	67	33	42	36	34	35	53

державних політик і програм (вплив – 59 %, необхідність вдосконалення – 42 %); державний контроль (вплив – 53 %, необхідність вдосконалення – 47 %); розроблення та реалізація державних політик (вплив – 40 %, необхідність вдосконалення – 41 %); стратегічне планування на державному рівні (вплив – 37 %, необхідність вдосконалення – 42 %); адміністративне реформування (вплив – 25 %, необхідність вдосконалення – 25 %); державне цільове програмування (вплив – 19 %, необхідність вдосконалення – 16 %)» [1, с. 316].

По-третє, надано експертну оцінку заходам, що можуть підвищити ефективність реалізації державних стратегій, політик і програм. Так, найбільш впливовими у цьому сенс заходами названі: «для реалізації стратегій державного розвитку - це конкретність заходів (46 %); належне фінансування (40 %) та затвердження законом (40 %); для реалізації державних політик – це затвердження законом (38 %); підвищення відповідальності (36 %); щорічна актуалізація (32 %) та громадський контроль (31 %); для реалізації державних програм - це належне фінансування (71 %); конкретність заходів (40 %); затвердження законом (32 %) та щорічна актуалізація (31 %)» [1, с. 331].

В експертних опитування дуже важливо підібрати склад, адекватний досліджуваній проблемі. Тому ми погоджуємося не з усіма наведеними вище оцінками. На нашу думку, у зазначеній роботі О. Червякової на результаті вплинув склад експертів, де переважали фахівці регіональних та місцевих органів влади з невисокими рангами, більшість з аграрною освітою. Вони підтримували, насамперед, те, що добре знали. Скоріш за все, саме тому базові механізми державного рівня отримали достатньо низькі оцінки.

У роботі В. Ю. Галушки проведено експертну оцінку засобів державного управління на предмет можливості їх віднесення до засобів випереджаючого державного управління. За результатами маємо, що п'ять з 11 розглянутих засобів, які віднесені нами до базових механізмів державного управління, отримали найвищі оцінки, а саме: «національні проекти – 30 %, державна політика – 17 %, середньострокові прогнози розвитку – 14 %, стратегічне управління – 13 %, державні цільові програми – 13 %» [2, с. 117].

Тобто, експерти підтримали віднесення вище зазначених базових механізмів до засобів випереджаючого державного управління. Відтак, на них поширюються й оцінки перспективності напрямів вдосконалення такого управління, наведені в цій же роботі, серед яких: «виділення та розвиток найбільш ефективних методів – 31 %, розвиток його теорії та методології – 30 %, вдосконалення і розвиток інтегрованої системи такого управління – 30 %, віднесення його до основоположних функцій держави – 29 %, ... прискорення переходу на нові технологічні уклади та платформи – 16 %» [2, с. 127, 129].

У роботі М. Г. Цедік було проведено експертне опитування, присвячене розвитку регіонального форсайту в Україні. Як показано, на шляху становлення цього базового механізму державного управління на регіональному рівні є певні загрози, найбільш суттєвими з яких, на думку експертів, є: «відсутність фінансування – 17 %; нестабільність регіональної влади – 12 %; відсутність узгодженої роботи бізнесу, науки, влади та громади – 10 %; відсутність політичної волі – 10 %; неврахування запитів громад та бізнесу – 10 %» [3, с. 135].

Це дослідження також виявило низку обізнаність експертів з цим базовим механізмом державного управління, що було підтверджено й в нашому дослідженні. В той же час, слід зазначити, що механізм форсайту набув поширення в розвинених країнах світу, насамперед в європейських, що вказує на його перспективність й для України.

Проведено аналіз стану розвитку системи базових механізмів державного управління за результатами опитування державних службовців. Виявлені притаманні ним позитивні моменти, а також їх певні невідповідності як глобалізаційно-ідеологічним настановам, так і європейським стандартам за різними видами забезпечення їх реалізації. Враховані також результати експертних оцінювань, що стосуються базових механізмів державного управління, які наведені у роботах інших авторів.

Висновки

Література.

1. Червякова О. В. Механізми трансформації державного управління в умовах суспільних змін : Монографія / Червякова О. В. – К. : ТОВ «НВП» Інтерсервіс», 2015. – 390 с.

2. Галушка В. Ю. Розвиток механізмів випереджаючого державного управління : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В. Ю. Галушка; Академія муніципального управління. – К., 2016. – 189 с.

3. Цедік М. Г. Розвиток регіонального форсайту як засобу територіального управління : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / М. Г. Цедік; Академія муніципального управління. – К., 2016. – 205 с.

4. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.