

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:35.077]:001.8

Валерій Бакуменко

професор Харківського національного технічного університету сільського господарства ім. Петра Василенка, д.держ.упр., професор

Віта Галушка

викладач Національної академії внутрішніх справ, к.держ.упр.

ПРОБЛЕМИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ВИПЕРЕДЖАЮЧОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті виявлено поле проблемності випереджаючого державного управління та на цій основі розроблено науково-практичні рекомендації щодо його вдосконалення.

Ключові слова: *вдосконалення, випереджаюче державне управління, науково-практичні рекомендації, поле проблемності, Україна.*

Valeriy Bakumenko

Professor of Kharkiv National Technical University of Agriculture named after Petro Vasilenko, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor

Vita Galushka

lecturer of National academy of internal affairs, PhD in Public Administration

PROBLEMS AND RECOMMENDATIONS ON IMPROVING THE OUTRUNNING OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

The authors adhere to the definition of a forward-looking public administration, as part of public administration, aimed at shaping the future state and society.

A leading state of government means that modern scientific thought is widely used; there is a free creative search for optimal managerial decisions; the most trained specialists from different branches of management work; there is an open comparison of results of management with public needs; management is aimed at ensuring the interests of society and promoting its development.

At the same time, quite often certain defects become an obstacle to effective public administration. The overcoming of these defects is one of the main tasks of the national leading public administration. Therefore, before the development of scientific and practical recommendations it is advisable to generalize the most significant problems that exist in the current state administration and hinder the improvement of that part that has a leading character and is aimed at shaping the future.

We did this according to the directions that determine the direction of state administration for the future, among which:

- conceptual provision of the development of the state, its social spheres, branches, relations;*
- conceptual support for the development of public administration;*
- reforming of public spheres, branches, territories, various relations;*
- reforming the systems of public administration and local self-government;*
- strategic planning of the development of the state and its social spheres, branches, territories, various relations;*
- programming of government activities;*
- programming of development of social spheres, branches, territories, various relations;*
- state target programming;*
- national design;*
- forecasting the development of the state and its social sectors, industries, territories, various relations;*
- anti-crisis management;*
- resource support for public administration;*
- normative-legal support of state administration.*

Allocation of problems allows us to proceed to the definition of measures to improve the advanced management in Ukraine. The first recommendation is the call for the development of effective measures to address the above-mentioned problems that impede the development of a pro-active public administration at the present stage of social development.

© Бакуменко В. Д., Галушка В. Ю., 2018.

The second recommendation is to consider the anti-corruption management as an important part of the crisis management with all the latest approaches, methods and mechanisms.

Among other recommendations to public authorities, we propose the following.

Based on the rating assessments of experts on the characteristics of public administration in a "progressive state" we recommend that: systematically monitor and take into account requests for the development of society and public administration.

Public organizations and the media need to be widely involved in this work. It is necessary to quickly master new mechanisms and ways to solve managerial problems. Innovative technology of management and information work should be widely used. It is necessary to constantly monitor and take into account the current trends in public and state-building changes in managerial decisions and actions. It is necessary to regularly evaluate the possible implications of managerial decisions with the use of methods and means of forecasting and prediction. It is advisable to constantly use in their work the means of out-of-date management, which allow to ensure effective development not only today but also in the future. It is also necessary to systematically raise the qualification of civil servants for work with perspectives administrative means. Among the latter we have SWOT analysis, foresight, road maps, scenarios, trainings, etc.

Among the well-known means of shaping the future, it is necessary to continue to improve and use such means as: national projects, state policy, medium-term development forecasts, strategic planning, state target programs, training of personnel for work in new conditions and with new means of management.

We have identified promising directions for improving advanced government. We believe that it is necessary to develop the interaction between the institutes of the state, business and civil society. New tools for advanced management need to be used. It is necessary to allocate and develop the most effective methods of such management. It is also necessary to develop his theory and methodology. In time, improve and develop an integrated system of such management. Such a management should be attributed to the fundamental functions of the state. It is also necessary to facilitate an intergovernmental exchange of successful management experience.

The basis of a forward-looking public administration is to put it on an innovative basis as the most important principle of successful state development.

Key words: *improvement, advanced state administration, scientific and practical recommendations, field of problem, Ukraine.*

Постановка проблеми

Найважливіше місце у сучасних дослідженнях державного управління займає погляд в його майбутнє. Здебільшого цей напрям досліджень пов'язаний з так званим випереджаючим управлінням. Іншими словами, це програмно-цільове та стратегічне планування, прогнозування, а також передбачення довгострокових та середньострокових системних впливів державної влади, спрямованих на формування майбутніх станів держави і суспільства. Основним завданням випереджаючого державного управління є виявлення та успішне вирішення проблем на шляху суспільного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Розвитку випереджаючого державного управління приділено увагу багатьох відомих вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема [1–4]. Є також кілька авторських публікацій на цю тему [5–12].

Мета

Метою статті є виявлення поля проблемності та розроблення науково-практичних рекомендацій щодо вдосконалення випереджаючого державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу

Автори дотримуються визначення випереджаючого державного управління, як частини державного управління, що спрямована на формування майбутнього держави і суспільства. З позиції авторів випереджаючий стан державного управління означає, що в його системі, головним чином, в його суб'єкті широко використовується

сучасна наукова думка, прийнятий вільний творчий пошук оптимальних управлінських рішень, зосереджені найбільш підготовлені фахівці з різних галузей управління, йде відкрите порівняння результатів управління з громадськими потребами, управління служить інтересам суспільства і просуває його розвиток.

В той же час, ще нерідко певні вади стають на перешкоді ефективному державному управлінню. Подолання цих вад є одним з основних завдань вітчизняного випереджаючого державного управління. Тому перед розробленням науково-практичних рекомендацій доцільно узагальнити найбільш суттєві проблеми, що існують у чинному державному управлінні та які заважають вдосконаленню тієї його частини, що має випереджаючий характер і націлена на формування майбутнього.

Узагальнемо та розглянемо такі проблеми відповідно до напрямів, що визначають спрямованість державного управління на майбутнє. Загальне представлення поля проблемності наведено на рис. 1.

За напрямом «концептуального забезпечення розвитку держави, її суспільних сфер, галузей, відносин» до поля проблемності слід віднести:

- слабкий взаємозв'язок концепцій як між собою, так і з документами, яким вони передують (програмами розвитку та цільовими, стратегіями, нормативно-правовими актами тощо), в частині інноваційності;
- визначення в концепціях, здебільшого, головної мети, цілей, напрямів, їх пріоритетності, а також термінів та етапів реалізації, тобто достатньо обмеженої кількості параметрів розвитку;

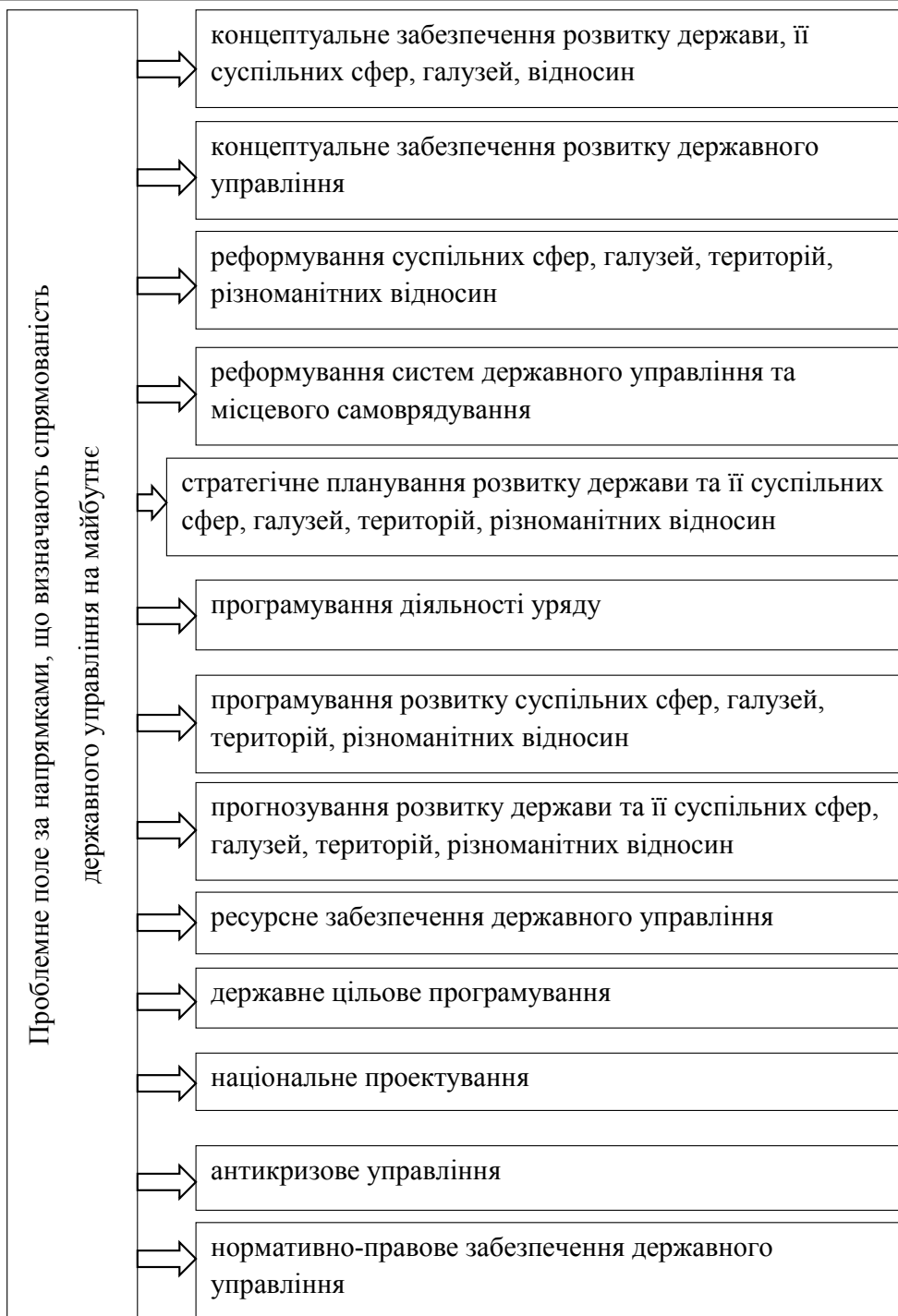


Рис. 1. Загальне представлення поля проблемності за напрямками, що визначають спрямованість державного управління на майбутнє.

За напрямом «концептуального забезпечення розвитку державного управління» до поля проблемності слід, окрім вищезазначеного, віднести:

- відсутність або слабе акцентування саме на тих елементах та особливостях державного управління, що надають йому характеру випереджаючого, зокрема перехід на нові горизонти управління, технологічні уклади, запровадження інновацій, обов'язковість підготовки фахівців для роботи в його умовах тощо;

- їх безсистемність;
- збереження без модернізації базової системи принципів та неврахування сучасних тенденцій державного управління.

За напрямом «реформування суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин» до поля проблемності слід віднести:

- непослідовність реформ;
- неврахування важливих стартових умов;

- започаткування в умовах нестабільності політичної та адміністративної влади;
- невідготовленість фахівців до їх проведення;
- невідкріпленість реформ іншими ресурсами тощо.

За напрямом «реформування систем державного управління та місцевого самоврядування» до поля проблемності, окрім вищезазначеного, слід віднести таке:

- недостатня оперативність прийняття реформаторських управлінських рішень;
- низька оперативність реагування на загострені ситуації, що виникають під час реалізації реформаторських управлінських рішень;
- повна або часткова втрата контролю за об'єктом державного управління;
- неможливість досягнення запланованих результатів;
- надмірні витрати на їх досягнення тощо.

За напрямом «стратегічного планування розвитку держави та її суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин» до поля проблемності слід віднести:

- непрофесійне або поверхове проведення SWOT-аналізу;
- відсутність досвіду розроблення та реалізації стратегічного планування;
- невідповідність стратегій розвитку держави, її суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин та стратегій розвитку державного управління;
- часте незавершення реалізації стратегій розвитку у повному або достатньо повному обсязі;
- не проведення громадських обговорень стратегій;
- відсутність періодичної актуалізації стратегій;
- відсутність стратегії розвитку державної інвестиційної політики тощо.

За напрямом «програмування діяльності уряду» до поля проблемності слід віднести:

- відсутність унормованих системних і структурних вимог до розробки та представлення програм діяльності уряду;
- часто спостерігається суттєва різниця між задуманим у програмах діяльності уряду, і тим, що ним реалізоване в житті.

За напрямом «програмування розвитку суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин» до поля проблемності слід віднести:

- не є внормованою обумовленість програм розвитку прийнятими стратегіями розвитку;
- систематичне порушення встановлених обсягів фінансування таких програм;
- можливість порушення прямого зв'язку такого програмування з регіональними програмами розвитку;

За напрямом «державного цільового програмування» до поля проблемності слід віднести:

- порушення уніфікації програмно-цільових програм у частині їх прийняття, оскільки одні з них приймаються Законами України, а інші – постановами уряду;
- систематичне порушення фінансування таких програм у встановлених обсягах;
- обов'язкова реалізація в таких програмах саме пріоритетних напрямів розвитку;

- випадки дострокового припинення виконання таких програм;
- суттєве скорочення таких програм в останні роки.

За напрямом «національного проектування» до поля проблемності слід віднести наступне:

- ліквідація Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України та не створення альтернативної інституції.

За напрямом «прогнозування розвитку держави та її суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин» до поля проблемності слід віднести:

- унормоване на сьогодні прогнозування, переважно, має короткостроковий горизонт (до 5 років).

За напрямом «антикризового управління» до поля проблемності слід віднести [6]:

- недостатня відповідальність політичної влади за розробку та реалізацію антикризової політики;
- недотримання постійності дії такого управління на державному рівні;
- відсутність чітких пріоритетів антикризового управління в умовах обмежених ресурсів держави;
- таке управління не має комплексного системного характеру по рівнях державного управління;
- відбувається порушення узгодженості позицій та дій системи публічного управління та політичних сил щодо подолання кризових явищ;
- побудова системи антикризового управління на застарілих засадах і технологіях тощо.

За напрямом «ресурсного забезпечення державного управління» до поля проблемності слід віднести:

- обмеженість та не гарантованість фінансового забезпечення реалізації механізмів державного управління;
- недостатній рівень підготовки персоналу до роботи в умовах випереджаючого державного управління;
- погіршення матеріально-технічного забезпечення органів державної влади, особливо на місцевому рівні;
- збереження високого рівня застосування інформаційних технологій в управлінській праці;
- невмотивованість управлінської праці, особливо на регіональному та місцевому рівнях;
- порівняно низький рівень управлінської адміністративної та технологічної культури;
- велика плінність кадрів в органах державного управління та в органах місцевого самоврядування.

За напрямом «нормативно-правового забезпечення державного управління» до поля проблемності слід віднести:

- декларативний характер частки прийнятих документів;
- неможливість реалізації певних положень нормативно-правових актів з багатьох причин, деякі з них зазначені вище;
- масовий правовий нігілізм;
- невідповідність їх реалізації ресурсним наявним можливостям держави;
- відсутність актуалізації таких довгострокових документів, як стратегії, дорожні карти, цільові програми, що затверджені законами;

- порушення принципу гармонізації вітчизняного законодавства на внутрішньому (внутрідержавному), так і на зовнішньому (міжнародному) рівнях державного управління тощо.

Виділення проблем дозволяє перейти до визначення заходів щодо вдосконалення випереджаючого управління в Україні.

Першою рекомендацією є заклик до вироблення дієвих заходів з вирішення зазначених вище проблем, що заважають розвитку випереджаючого державного управління на сучасному етапі суспільного розвитку.

Другою рекомендацією є розгляд антикорупційного управління як важливої частки антикризового управління з усіма притаманними останньому підходами, методами та механізмами.

Серед інших рекомендацій органам державної влади пропонуємо такі.

Виходячи з рейтингових оцінок експертів щодо характеристик державного управління у «випереджаючому стані» рекомендуємо:

- систематично відслідковувати та враховувати запити на розвиток суспільства та державного управління. До цієї роботи необхідно широко залучати громадські організації та ЗМІ;
- оперативно освоювати нові механізми і способи вирішення управлінських проблем, насамперед інноваційні технології управління та роботи з інформацією;
- постійно відслідковувати та враховувати в управлінських рішеннях і діях сучасні тенденції суспільних та державотворчих змін;
- регулярно оцінювати можливі наслідки управлінських рішень із залученням методів та засобів прогнозування та передбачення;
- постійно застосовувати у своїй роботі засоби випереджаючого управління, які дозволяють забезпечити ефективний розвиток не тільки сьогодні, але й майбутньому;
- систематично підвищувати кваліфікацію державних службовців для роботи з перспективними управлінськими засобами (SWOT – аналіз, форсайт, дорожні карти, сценарії, тренінги тощо).

Серед відомих засобів формування майбутнього слід продовжувати вдосконалювати та використовувати такі засоби: національні проекти, державну політику, середньострокові прогнози розвитку, стратегічне планування, державні цільові програми, підготовку персоналу до роботи в нових умовах та з новими засобами управління.

В основу базових уявлень про сучасне випереджаюче управління доцільно покласти таку систему принципів:

- розуміння необхідності тісної взаємодії наукової думки та управлінської практики;
- корпоративне мислення;
- стратегічне мислення;
- відповідальність за результати;
- креативність (26%);
- відкритість і сприйнятливість до нових джерел та ресурсів управління;
- інноваційність мислення та дій.

Для оцінювання державного управління на предмет його характеристики як випереджаючого нами

запропоновано певну систему індикаторів та необхідність з'ясувати, чи досягається внаслідок його застосування:

- підвищення стабільності розвитку суспільства;
- зростання участі громадянського суспільства в управлінні державою;
- скорочення та пом'якшення соціально-економічних кризових явищ;
- збільшення та покращення адміністративних послуг;
- макроекономічне зростання;
- використання нових засобів управління;
- розвиток людського потенціалу;
- підвищення інституційної спроможності розвитку;
- зростання ефективності соціальних інститутів;
- прискорення переходу на нові технологічні уклади та платформи.

До перспективних напрямів вдосконалення випереджаючого державного управління віднесено такі:

- розвиток взаємодії інститутів держави, бізнесу та громадянського суспільства;
- застосування нових засобів випереджаючого управління;
- виділення та розвиток найбільш ефективних методів такого управління;
- розвиток його теорії та методології;
- вдосконалення і розвиток інтегрованої системи такого управління;
- віднесення такого управління до основоположних функцій держави;
- сприяння міждержавному обміну успішним досвідом такого управління.

В основу випереджаючого державного управління необхідно поставити переведення його на інноваційну основу, як найважливіший принцип успішного розвитку держави

Висновки

У даній статті наведені отримані результати виявлення поля проблемності та запропоновані науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення випереджаючого державного управління в Україні.

Література.

1. Контури світового майбутнього : Доповідь за проектом 2020 Національної розвідувальної ради США. URL: www.dni.gov/nic/NIC_2020_project.html.
2. Думая о будущем: руководящие принципы для стратегического предвидения; под ред. Энди Хайнса и Питера Бишоп. Вашингтон, округ Колумбия: социальные технологии, 2006. 1X, 242 с. URL: <http://trove.nla.gov.au/version/45189403>.
3. Гохберг Л. Будущее как стратегическая задача. Форсайт. 2007. Т. 1, №1. С. 4-5. URL: <http://foresight-journal.hse.ru/2007-1-1/26558403.html>.
4. Форсайт в государственном и муниципальном управлении. URL: http://www.bshe.ru/ours_programs/forsite_gov_management.
5. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О., Руденко О. М. Підходи та моделі креативного державного управління: монографія. Київ: АМУ, 2013. 325 с.
6. Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. Особливості публічного управління та адміністрування: навч. посіб. Київ: КНУКІМ, 2016. 167 с.

7. Галушка В. Ю. Нормативно-правові засади випереджаючого державного управління. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. Київ: АМУ, 2015. № 2. 98–106 с.

8. Галушка В. Ю. Сутність випереджаючого державного управління та його категорійний апарат. *Науковий вісник АМУ. Серія: «Управління»*. Київ: АМУ, 2015. Вип. 1. С. 110–118.

9. Галушка В. Ю. Методологічні засади випереджаючого державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. URL: www.dy.nauka.com.ua.

10. Галушка В. Ю. Виявлення стану та проблемних питань розвитку механізмів випереджаючого державного управління. *Науковий вісник АМУ. Серія: «Управління»*. Київ: АМУ, 2016. № 1. 56. 64 с.

11. Галушка В. Ю. Випереджаюче державне управління як предмет дослідження. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. ОРІДУ, № 2(66). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 19–24.

12. Галушка В. Ю. Формирование концептуальных основ развития механизмов опережающего государственного управления. *Научно-теорет. и прак. журнал «Современный научный вестник»*. РФ, Белгород: Руснаучкнига, 2015. № 12 (259). С. 77–81.