

СТРАТЕГІЧНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

Крушельницька Т. А.

*доктор наук з державного управління,
доцент, професор кафедри економіки та
регіональної економічної політики
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління НАДУ при Президентіві України,
вул. Гоголя, 29, м. Дніпропетровськ, 49044, т. 097-380-86-85.*

В статті автор опрацьовує стратегічні підходи до реформування системи державного управління України в умовах економічної невизначеності. При аналізі процесу реформування автором врахований системний підхід до обґрунтування взаємодії елементів системи державного управління. В статті також представлено динамічну модель альтернативних сценаріїв реформування системи державного управління.

Ключові слова: система державного управління, реформування, стратегічні підходи, динамічна модель альтернативних сценаріїв, державні інститути, інституційні зміни.

The article author is considering strategic approaches to public administration reform in Ukraine during economic uncertainty. In analyzing the process of reforming the author takes into account a systematic approach to study the interaction of elements of public administration. The paper also presents a dynamic model of alternative scenarios for public administration reforms.

Keywords: public administration, reform, strategic approach, dynamic model alternatives, public institutions and institutional change..

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Сьогодні, в умовах економічної й політичної невизначеності, система державного управління України потребує докорінного реформування. Напрями цього реформування мають стосуватись

принципового перерозподілу функціональних обов'язків і відповідальності між різними гілками владних інститутів, глибинного впорядкування нормативної бази, впровадження інноваційних механізмів протидії тіньовій економіці, ґрунтовного перегляду податково-митної політики тощо.

Необхідно визнати факт, що перебіг економіко-соціальних і політичних процесів, які відбуваються в Україні, свідчить про те, що розпочаті раніше реформи системи державного управління здійснювались без належного обґрунтування їх стратегічного бачення а також за відсутності детально розробленої програми практичного втілення і сукупності виважених механізмів.

Однак, на жаль, за оцінками міжнародних організацій та згідно з висновками вітчизняних експертів в системі державного в Україні залишається низка невирішених питань. Так, недосконала нормативно-правова база, велика кількість положень якої утримує корупційну складову, невизначеність із функціональними обов'язками певних гілок влади та відсутність конкретизації відповідальності викривляють відносини в межах системи між владними інститутами різних рівнів та поза системою із територіальними громадами і громадянами. Тому виокремлення найбільш гострих проблем в даній сфері, визначення меж і можливих результатів удосконалення системи державного управління, в тому числі і з урахуванням провідного світового досвіду є актуальним і потребує негайного вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми та виділення невирішених раніше питань. Теоретичні і практичні проблеми функціонування системи державного управління в Україні традиційно знаходяться в центрі уваги вітчизняних науковців. Серед найбільш видатних праць необхідно відзначити роботи В. Андрущенка, В.Афанасьєва, О. Бандурки, І. Грицяка, Л. Івашової, А. Ластовецького, С. Серьогіна та ін.

Розробці методологічних основ становлення і розвитку державного управління в умовах міжнародної економічної інтеграції й інших загально

цивілізаційних тенденцій, пошуку можливостей розвитку державних інституцій присвячені праці видатних зарубіжних учених: Томаса Р. Дайя, Дагласа Норта, Роберта С. Піндайка та ін. У вітчизняній літературі зазначені питання досліджувались у роботах Ю. Безручко, І. Бурденка, А. Ластовецького та ін.

Проте питання розробки і впровадження інноваційних методологічних і методичних підходів забезпечення ефективного функціонування системи державного управління, усунення наявних суперечностей в даній сфері, за наявності перманентної законодавчої і ситуаційної нестабільності, залишаються висвітленими недостатньо, вони є одним із головних завдань сучасної теорії управління. Більше того, на тлі наявних наукових розробок стосовно різних аспектів реформування системи державного управління практично відсутні дослідження загальнотеоретичного характеру, які б універсальні новації ні риси та дозволили виробити і втілити довготривалу стратегію змін.

Завдання статті. Метою даної статті є визначення основних стратегічних підходів до реформування системи державного управління України в умовах економічної невизначеності.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням наукових висновків. Теорія державного управління, що сформувалась у XVIII ст. на базі вторинного індустріального сектора економіки, ґрунтувалась на принципах ієрархії, централізації та бюрократії. Пізніше, як пише Н.Панкратова, з початку ХХ ст., спираючись на вчення про ноосферу В.Вернадського, тектологію О.Богданова, загальну теорію систем Л.Берталанфі, кібернетику Н.Вінера, праксеологію Т.Котарбінського [1, с. 65–94], зародився системний підхід, який науковці активно починають застосовувати у державному управлінні.

Виходячи саме з системного підходу до розуміння процесів і явищ державного управління, зазначимо, що певна конкретна система відрізняється від інших, так званих сумативних систем, що складаються з об'єктів, кожний з яких більш чи менш автономний і може існувати поза зазначеною цілісністю.

Причому необхідно враховувати, що якісна однорідність системи не є і не може бути абсолютною, в процесі свого розвитку припускається, а подекуди навіть вимагається, виникнення елементів нової якості, більш високого рівня, або навіть кардинально відмінних, що відповідають етапам еволюції продуктивних сил і виробничих відносин. Вищенаведеним ознакам відкритих систем цілком відповідає і система державного управління.

Таким чином, категорію “система державного управління ” ми можемо визначити її як єдину, цілісну, централізовану сукупність взаємопов’язаних елементів, об’єднаних за ієрархічним принципом для здійснення процесу державного управління задля досягнення певної мети.

Головне призначення системного підходу, як відмітив В.Афанасьєв, полягає не просто в аналізі будь-яких систем, а в системному розгляді сукупностей її елементів і взаємних зв’язків між ними [2, с. 19]. Стосовно ж державно-управлінських досліджень, продовжує автор, доцільно оперувати визначенням поняття системи як цілісного утворення з новими інтегративними якостями, що не властиві його компонентам окремо, а виникають завдяки їх взаємодії в системі [2, с. 19]. Саме за такого підходу можливо оцінити сукупну ефективність державного управління та визначити найбільш перспективні напрями її розвитку.

Отже, будь-яка система характеризується цілісністю, як найважливішим констатуючим системостворюючим аспектом, визначенням загальної мети функціонування, єдністю елементів, міцними внутрішніми зв’язками між ними, неможливістю існування окремих елементів поза межами системи, складною ієрархічною побудовою на основі суб’єктно-об’єктної архітекtonіки. Лише за умови застосування методології системного підходу, з побудовою спеціального категоріально-понятійного апарату, який забезпечує перехід від загальних методологічних принципів до конкретних проблем відповідної галузі знань і розробки їх вирішення, можливе досягнення економічної компліментарності в суспільстві.

Відповідно із вищенаведеним, підкреслимо, що й удосконалення теоретико - методологічного забезпечення державного управління та подальше його реформування повинні мати системний характер. Завдяки цьому стане можливим перехід до розширення можливостей стратегічного управління соціально-економічним розвитком країни, підвищення якості законотворчої діяльності, забезпечення сучасними засобами галузі державного управління тощо, постійно несуть негативні відбитки певних історично сформованих, методологічних, методичних, процедурних та інших обмежень, які подекуди є спадком радянської доби, подекуди – сучасне надбання. Згідно з цим, пошук напрямів подолання таких негативних є необхідною умовою подальшого розвитку суспільства.

Ефективність державного управління є передумовою вирішення соціальних і економічних завдань, а також інших функцій, які виконує держава на даному етапі історичного розвитку. Система державного управління є складним процесом, яка на сьогодні потерпає від струсів спричинених її розбалансованістю, застарілими нормами і методами функціонування тощо. Вирішення проблем поступової побудови системи державного управління нового зразка можливе за умови проведення докорінних інституційних змін.

Інституційні зміни системи державного управління задля забезпечення вирішення суперечностей і конфліктів між її елементами й зовнішнім середовищем та напрацювання інституційних механізмів вирішення цих конфліктів, повинні будуватись за кількох типів поведінки системи. Типи поведінки економічної системи сформульовані А.Лубковим, стосуються також і системи державного управління і тому підтримані нами, зокрема це побудова взаємовідносин система-елементи:

- «на основі підпорядкування інтересів підсистеми чи її складових інтересам самої системи» [3], тобто домінують цілі систем. У цьому випадку домінують цілі системи, тут стратегія держави та її загальна соціально-економічна політика має визначати прийнятність такого підходу;

- на основі врахування системою інтересів усіх або окремих підсистем [3] (домінують цілі підсистем). Однак у даному разі необхідно враховувати, що численність учасників податкового процесу практично унеможливує врахування їх інтересів у повному обсязі. Слід обмежитись певним групуванням чи визначенням сукупностей;

- на основі врахування інтересів зовнішнього середовища, тобто мета системи визначається вимогами зовнішнього середовища, а мета підсистем при цьому стає незначною (домінування мети зовнішнього середовища) [3], що в чистому вигляді практично неприйнятно для податкової системи, оскільки створює ризик втрати для системи економічної і політичної незалежності.

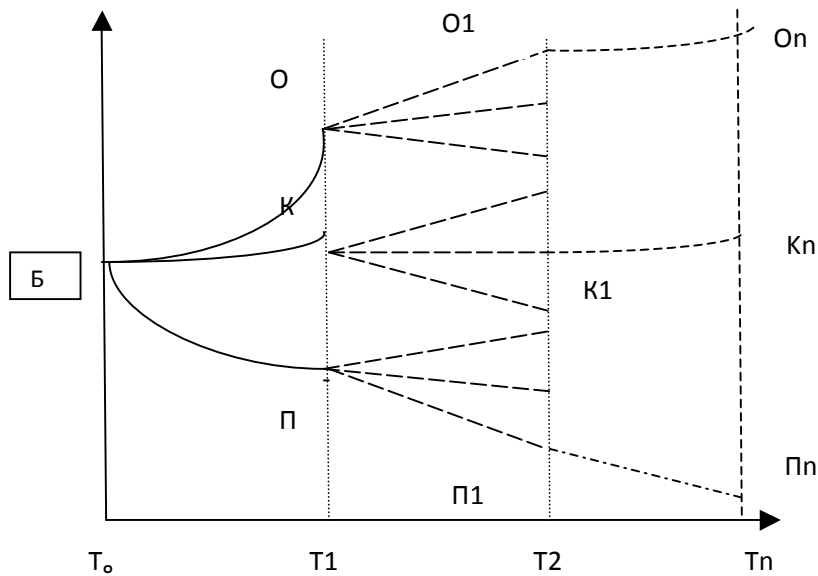
Ураховуючи вищенаведене, вважаємо за доцільне додати ще один тип поведінки відкритої нелінійної системи, до якої ми відносимо і систему державного управління: на основі збалансування інтересів системи в цілому, підсистеми та зовнішнього середовища з визначенням домінуючих пріоритетів, як-то: формування європейського стилю життя, узгодження функціонування різних гілок влади, наповнення бюджету, мотивація індивідуумів, соціальний захист, стимулювання розвитку економіки тощо.

З такого підходу витікає, що потреба у проведенні реформування системи у цілому чи здійснення лише окремих інституційних змін в її підсистемах виникає після проходження певного етапу функціонування, у момент загострення відносин держава – суспільство, під час посилення економічної кризи, через виникнення невідповідності стану розвитку державних інститутів більш високим стандартам і вимогам до їх діяльності, відставання свідомості індивідуумів від новаційних правил і норм та за багатьох інших причин.

Для наочності зображення процесу реформ скористаємось теорією синергетики, згідно якої передбачено, що система у процесі свого розвитку досягає періоду невдоволення, збурення, тобто біфуркації, протягом якого виконання системою її функцій стає неефективним або цілком неможливим. Критичним моментом такого збурення є точка біфуркації, проходження через яку можливе лише після проведення змін або докорінного реформування.

Альтернативні варіанти проходження цих змін нами представлено за допомогою дерева ймовірностей розвитку майбутніх подій та їх ефективності за кількома сценаріями. За допомогою методу апроксимації розглянемо оптимістичний, компромісний і песимістичні варіанти розвитку реформ у системі державного управління в довготривалій перспективі (рис. 1).

Альтернативні сценарії реформування



- Примітки: Б – точка біфуркації, початок реформування, постановка мети;
 T_0, T_1, T_2, T_n – моменти часу після проходження певного періоду;
 О – O_n – оптимістичний сценарій реформування системи державного управління;
 К – O_n – компромісний сценарій реформування системи державного управління;
 П – O_n – песимістичний сценарій реформування системи державного управління.

Рис. 1. Динамічна модель альтернативних сценаріїв реформування системи державного управління

Реформування системи державного управління є складним, динамічним і нелінійним процесом, що розвивається у часі від свого початку у точці збурення (Б), до досягнення певного рівня через визначений проміжок часу, який умовно поділений нами на відрізки ($T_0-T_1, T_1-T_2 \dots T_n$).

Діагностика і оцінка стану системи є найбільш точною у точці Б, її ми визначили як точку збурення або біфуркації. Система державного управління

на даний момент (T_0) відповідає певним ознакам та характеристикам функціонуючої системи і потребує здійснення змін, постановки мети цих змін, формулювання задач і опрацювання алгоритмів їх упровадження.

Після початку реформ у залежності від вірності обраного стратегічного курсу, система буде розвиватись за оптимістичним (О), компромісним (К) чи песимістичним (П) сценарієм з можливим виникненням нових точок біфуркації через нові неузгодження, невідповідності, невизначеність тощо. Досягнення мети за оптимістичним сценарієм очікується при проходженні точки T_n , яка стане відправним моментом для постановки нової мети.

Звернемо увагу, що незалежно від можливого сценарію розвитку реформування державного управління, ефективність проваджуваних реформ від початку їх здійснення буде, найбільш ймовірно, від'ємною, тим більше у такій складній системі, як державне управління, ефективність функціонування якого залежить від чіткості взаємодії підсистем пов'язаних ієрархічно-комунікативними зв'язками та ступеня узгодженості взаємозв'язків її елементів і зовнішнього середовища.

Досягнення мети за оптимістичним сценарієм залежить від чіткості взаємодії підсистем пов'язаних ієрархічно-комунікативними зв'язками, ступеня узгодженості взаємозв'язків її елементів і ступеню впливу конструктивних та деструктивних чинників зовнішнього середовища. При цьому, ймовірність поступального розвитку державного управління після початку проведення реформ за оптимістичним варіантом тим вища, чим є більш визначеним формулювання мети, аналіз досвіду, моніторинг і врахування світових тенденцій, чітке дотримання визначальних принципів, конкретизація задач і опрацювання алгоритму впровадження новацій.

Тож у стратегічному плані, особливо на тлі економічної і політичної кризи, для досягнення реформами позитивного ефекту серед першочергових кроків реформування необхідно впроваджувати заходи внутрішньо системного характеру як-то: забезпечення чіткого розмежування й уникнення дублювання функцій і повноважень владних органів різного рівня; приведення функцій і

структури державних органів у відповідність із світовими вимогами і стандартами, чітке розмежування функцій і визначення відповідальності тощо.

Розглядаючи систему державного управління у зовнішньому оточенні стратегічні підходи до її реформування в умовах економічної невизначеності мають утримувати загальнодержавні пріоритети на інтеграцію до європейського співтовариства і спрямовувати державні інститути до поступової адаптації зарубіжного досвіду через побудову державних інститутів і суспільно-економічних відносин узгоджених із міжнародними вимогами і стандартами, подолання історичної зумовленості, дотримання інкрементального характеру реформ, суттєвої модернізації владних органів, залучення нових фахівців, формування ліберально-демократичного стилю державно-управлінської діяльності тощо. Щоправда, ми не відхиляємо цілком наявність національних особливостей, збереження яких є економічно виправданим, за умови відсутності відвертого антагонізму з міжнародними нормами.

Враховуючи вищенаведене, зазначимо, що можливі альтернативи розвитку системи державного управління ґрунтуються на опрацюванні стратегії реформ, яка носитиме глибинний і довготривалий характер, буде спиратись на докорінні зміни методичних підходів до функціонування державних інститутів за рахунок впровадження сучасних управлінських технологій, створення інтегрованої інформаційної системи, очищене від корупційних елементів правове забезпечення тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином узагальнюючи результати цього дослідження, можемо зробити наступні висновки:

1. У ході узагальнення теоретичних підходів до сутності категорії «система державного управління» ми можемо визначити її у широкому розумінні як єдину, цілісну, централізовану сукупність взаємопов'язаних елементів, об'єднаних за ієрархічним принципом для здійснення процесу державного управління задля досягнення певної мети.

2. Функціонування і розвиток системи державного управління ґрунтується на основі збалансування інтересів системи в цілому, підсистеми та зовнішнього середовища з визначенням домінуючих пріоритетів, як-то: формування європейського стилю життя, узгодження функціонування різних гілок влади, наповнення бюджету, мотивація індивідуумів, соціальний захист, стимулювання розвитку економіки тощо.

3. Стратегія реформування системи державного управління має носити елементи внутрішньо системного і зовнішньо системного характеру, а їх поєднання сприятиме розгортанню процесу реформ за оптимістичним сценарієм згідно із запропонованою динамічною моделлю альтернативних сценаріїв реформування системи державного управління.

Подальші дослідження лежать у площині аналізу й узагальнення історичних джерел розвитку функціональних аспектів державного управління в Україні.

Література

1. Панкратова Н. Д. Становление и развитие системного анализа как прикладной научной дисциплины / Н. Д. Панкратова // Системні дослідження та інформаційні технології. – 2002. – № 1. – С. 65–94.

2. Афанасьев М. П. Методические и теоретические основы формулировки закона А. Вагнера. Подходы к его тестированию [Электронный ресурс] / М. П. Афанасьев, Я. М. Афанасьев // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. – № 3. – С. 47–70. – Режим доступа: <http://www.ecsocman.iedu.ru/text/23518785/> .– Назва з екрана.

3. Лубков А. Р. Синергетический подход к исследованию экономических систем [Электронный ресурс] : монография / А. Р. Лубков; под ред. проф. В. С. Карагода – 2008. – Режим доступа : http://zhurnal.lib.ru/l/lubkow_a_r/sinergetice.shtml. – Назва з екрана.