DOI: [10.32702/2307-2156-2018.12.31](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2018.12.31)

УДК 351:002.8

*І. Ю. Родченко,
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом
ORCID: 0000-0003-1240-761X*

ПРАКТИЧНІ ІНСТРУМЕНТИ САМОВПОРЯДКУВАННЯ В СИСТЕМІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Igor Rodchenko,
Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor of the Public Administration
Department in the Interregional Academy of Personnel Management*

PRACTICAL INSTRUMENTS OF SELF-ORGANIZATION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS SYSTEM

У статті визначено практичні інструменти самовпорядкування в системі механізмів державного управління, серед яких «законодавче та нормативно-правове забезпечення самовпорядкування» охоплює всі правові акти та документи, що забезпечують створення та регулювання правового поля самовпорядкування у системі державного управління України; «стратегічне планування» призводить до розроблення численних державних, галузевих, регіональних, місцевих стратегій розвитку, стратегій діяльності центральних органів виконавчої влади тощо; «розроблення та впровадження державної політики» передбачає розроблення узгоджених планів дій уряду в різних суспільних сферах, галузях, відносинах; «програмно-цільове проектування розвитку (національне, загальнодержавне, державне, регіональне, місцеве)» зорієнтовано на виділення різнорівневих пріоритетних проблем державного управління та вирішення їх за допомогою відповідних програм; «державне та місцеве бюджетування» головний у ресурсному механізмі розвитку для системи державного управління; «функціонально-структурне проектування» у системі державного управління є класичним засобом формування та розбудови різних інститутів та органів влади; «державне регулювання» визначає та підтримує певні умови функціонування системи державного управління в цілому та її окремих елементів зокрема; «державний контроль» (з'ясування стану виконання завдань та вирішення проблем) та «державний моніторинг» (збирання та первинне оцінювання релевантної інформації) укупі забезпечують реалізацію функції контролю у системі державного управління; «забезпечення сталого розвитку» спрямовано на дотримання розвитку держави, її регіонів та галузей економіки, інших територій за концепцією сталого розвитку; «впровадження кращого зарубіжного досвіду» завжди був актуальним й набуває особливої актуальності в контексті європейської інтеграції України; «європейська інтеграція» покликано гарантувати таке наближення, оскільки передбачає суттєву допомогу передових країни світу на цьому шляху; «впровадження моделі доброго врядування» «Good Governance», фактично, є засобом сучасного оновлення моделі системи державного управління в Україні та приведення її до європейських стандартів; «адміністративне реформування» є

класичним засобом приведення структури державних органів виконавчої влади у відповідність функціональним потребам суспільства, а також підвищення ефективності системи державного управління; а також «реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» є окремим елементом адміністративного реформування й покликаний, з одного боку, привести систему таких служб у відповідність потребам системи державного управління, а, з другого боку, підвищити ефективність та результативність діяльності цих служб.

The article identifies practical instruments of self-organization in the public administration mechanisms system, among which "legislative and regulatory support for self-government" covers all legal acts and documents that ensure the creation and regulation in the legal field of self-government in the public administration system of Ukraine; "strategic planning" leads to the development of numerous state, sectoral, regional, local development strategies, strategies of activity of central executive bodies, etc.; «development and implementation of state policy» implies the coordinated plans development of public administration action in various public spheres, industries, relations; «program-targeted development planning (national, state, regional, local)» is oriented to the allocation of multi-level priority problems in public administration and solving them by means of appropriate programs; "state and local budgeting" is the main resource in the development mechanism for the public administration system; "functional and structural design" in the public administration system is a classic means of formation and development of various institutions and authorities; "state regulation" defines and maintains certain conditions for the functioning of the public administration system as a whole and its individual elements in particular; "state control" (clarifying the status of tasks and problem solving) and "state monitoring" (gathering and initial evaluation of relevant information) together ensure the implementation of the control function in the public administration; "ensuring sustainable development" is aimed at maintaining the development of the state, its regions and industries, other territories according to the concept of sustainable development; "introduction of the best foreign experience" has always been relevant and becomes especially relevant in the context of Ukraine's European integration; "European integration" is intended to guarantee such an approximation, since it requires substantial assistance from the world's leading countries along the way; "implementation of the good governance model" "Good Governance" is, in fact, a means of modern updating of the model of public administration system in Ukraine and bringing it to European standards; "administrative reform" is a classic means of bringing the structure of state executive bodies in line with the functional needs of society, as well as improving the efficiency of the public administration system; as well as "reform of the civil service and service in local self-government bodies" is a separate element of administrative reform and aims to bring the system of such services in line with the needs of the public administration system, and, on the other, to increase the efficiency and effectiveness of these services.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, самовпорядкування, практичні інструменти самовпорядкування, система механізмів державного управління.

Key words: public administration, mechanisms of public administration, self-government, practical instruments of self-government, public administration mechanisms system.

Постановка проблеми. Самовпорядкування в системі державного управління слід розглядати як встановлення її впорядкованого стану з початкової неупорядкованості структур та процесів функціонування і забезпечення її еволюційного розвитку (модернізації, реформування, трансформації, упередження кризових ситуацій тощо). При подоланні двох основних складових елементів початкової неупорядкованості в системі державного управління, перший з яких пов'язаний з процесом функціонування, а другий – з її стабільним поступовим розвитком можливо встановлення самовпорядкування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В сучасних дослідженнях зарубіжних та вітчизняних науковців з проблем державного управління значна увага приділяється синергетичному підходу. Його основи закладені всесвітньо відомими вченими Г. Хакеном та І. Пригожиным [10, 11].

Різні аспекти застосування синергетичного підходу в дослідженнях державного управління також розглядалися в роботах В. Бакуменка, М. Дітковської, Ю. Древалю, С. Квітки, М. Макаренка, І. Олійченка, В. Олуйка, І. Парубчака, І. Письменного, А. Помази-Пономаренко, І.І. Черленяка, О. Червякової, [1 - 9].

В основу синергетичного підходу покладено розгляд систем і процесів в контексті їх самовпорядкування.

Метою статті є визначення практичних інструментів самовпорядкування в системі механізмів державного управління.

Виклад основного матеріалу. Механізми самовпорядкування є практичними інструментами, що переводять питання самовпорядкування в системі державного управління з теоретичної у практичну площину.

Насамперед, стисло охарактеризуємо основні, на наш погляд, механізми самовпорядкування, які є практичними інструментами в системі механізмів державного управління.

Механізм «законодавче та нормативно-правове забезпечення самовпорядкування» охоплює всі правові акти та документи, що забезпечують створення та регулювання правового поля самовпорядкування у системі державного управління України. Зокрема ті з них, якими затверджуються і вводяться у дію стратегії розвитку, програми діяльності уряду, державні політики у галузях економіки та інших сферах суспільної життєдіяльності, загальнодержавні та інші цільові програми, національні проекти, бюджети розвитку тощо. Використовуватися у всій площині та у часі у процесах самовпорядкування – цільового, функціонального, структурного, еволюційного.

Механізм «стратегічне планування» призводить до розроблення численних державних, галузевих, регіональних, місцевих стратегій розвитку, стратегій діяльності центральних органів виконавчої влади тощо. Він передбачає визначення місії на довгостроковий (п'ять і більше років) період планування, пріоритетних напрямів і цілей, обґрунтування їх вибору, розроблення відповідних цілей, аналіз переваг і загроз, сильних і слабких позицій розвитку, визначення основних етапів реалізації.

Механізм «розроблення та впровадження державної політики» передбачає розроблення узгоджених планів дій уряду в різних суспільних сферах, галузях, відносинах, як правило, на середньостроковий період часу. Він також визначає цілі та основні напрями діяльності, підходи до реалізації цієї політики.

Механізм «програмно-цільове проектування розвитку (національне, загальнодержавне, державне, регіональне, місцеве)» зорієнтований на виділення різнорівневих пріоритетних проблем державного управління та вирішення їх за допомогою відповідних програм. Він охоплює великий набір засобів. Серед них:

- програми дій уряду, які схвалюються парламентом та якими визначаються основні цілі та завдання кожного нового складу уряду, а також засоби їх реалізації;
- загальнодержавні довгострокові цільові програми, що приймаються законами та якими гарантується виконання постійно важливих проблем держави, наприклад, забезпечення якості питної води, збереження та раціональне використання лісових масивів тощо;
- інші середньострокові цільові програми, що приймаються постановами уряду та якими забезпечується пріоритетне вирішення низки важливих проблем як державних, так і галузевих, регіональних;
- національні проекти як засіб вирішення проблем, що мають міжрегіональний чи міжгалузевий характер.

Механізм «державне та місцеве бюджетування» є головним ресурсним механізмом розвитку у системі державного управління. Його можна впевнено віднести до політичних рішень, оскільки не включення до бюджетів має наслідок призупинення виконання завдань розвитку держави, регіону, галузі, міста, села як мінімум на рік. Тому цей механізм достатньо довго формується й приймається рішеннями рад відповідного рівня. Державний бюджет завжди є результатом великих компромісів різних парламентських груп й приймається на рівні Закону України.

Механізм «функціонально-структурне проектування» у системі державного управління є класичним засобом формування та розбудови різних інститутів та органів влади. В основу його покладено відповідність форми (структура) та змісту (функціональне поле). Правильне його застосування передбачає виходити з стратегій розвитку держави, тобто з її довгострокових цілей та визначати відповідні функції держави для їх досягнення.

Отриманий набір функцій держави має бути раціонально розподілений між низкою органів державної влади так, щоб не було їх дублювання. Це є класикою функціонально-структурного проектування у системі державного управління. Відхилення від цієї схеми функціонально-структурного проектування, як правило, призводить до появи функціональної та структурної неорганізованості, а, відтак, і необхідності вирішення цих проблем знову ж з застосуванням механізму «функціонально-структурного проектування».

Механізм «державне регулювання» визначає та підтримує певні умови функціонування системи державного управління в цілому та її окремих елементів зокрема. Як правило, він реалізується у формі закону. Наприклад, Закон України «Про державну службу», який врегульовує всі відносини у системі державної служби та інші.

Механізми «державного контролю» (з'ясування стану виконання завдань та вирішення проблем) та «державного моніторингу» (збирання та первинне оцінювання релевантної інформації) укупі забезпечують

реалізацію функції контролю у системі державного управління. Державний контроль має багаторівневий характер. На рівні гілок влади – це президентський, парламентський, урядовий та судовий контроль. На рівні центральних органів виконавчої влади – це існування низки контролюючих органів виконавчої влади, що спостерігають за станом довкілля – радіаційним, екологічним, санітарним, протипожежним, за станом певних видів суспільної, насамперед економічної діяльності тощо. На всіх рівнях – це контроль витрачання бюджетних коштів, що здійснюється Рахунковою палатою та Контрольно-ревізійним управлінням Мінфіну України. На рівнях органів влади – це внутрішній контроль та аудит. Широко поширеним є фінансовий (стан використання коштів) та адміністративний (стан виконання завдань) види контролю.

Механізм «забезпечення сталого розвитку» спрямований на дотримання розвитку держави, її регіонів та галузей економіки, інших територій за концепцією сталого розвитку, тобто, з одного боку, забезпечення компромісу між інтересами людини, економічного та екологічного розвитку, а, з другого, розвитку без криз (антикризового розвитку).

Механізм «впровадження кращого зарубіжного досвіду» завжди був актуальним й набуває особливої актуальності в контексті європейської інтеграції України. Є, що необхідно суттєво змінити й є, на що потрібно орієнтуватися. Не сліпо копіювати зарубіжний досвід, а з урахуванням національних інтересів, можливостей, традицій. Доцільність цього бачимо хоча б у тому, що за показниками оцінювання системи державного управління, запропонованими Всесвітнім банком та широко використовуваними у світі, Україна значно поступається країнам Європейського Союзу. Вітчизняній системі державного управління необхідно в найкоротший час у межах своїх сучасних можливих суттєво наблизитися до таких значень цих показників.

Механізм «європейська інтеграція» покликаний гарантувати таке наближення, оскільки передбачає суттєву допомогу передових країні світу на цьому шляху. Цей механізм більш широкий, оскільки стосується не тільки системи державного управління але й всіх сфер і галузей суспільного життя, його демократизації, подолання корупційних явищ, боротьби з тероризмом, тендерний аспект тощо.

Механізм «впровадження моделі доброго врядування» «Good Governance», фактично, є засобом сучасного оновлення моделі системи державного управління в Україні та приведення її до європейських стандартів. Така модель є компромісом між централізацією цієї системи та її децентралізацією у напрямку збільшення першої з метою отримання більше коштів на рівні, що найкраще забезпечує розвиток інформаційного суспільства в Україні, й до того ж призводить до зменшення рівня корумпованості у порівнянні з повністю децентралізованою системою державного управління. Окрім цього, така модель супроводжується запровадженням 12 принципів демократизації та підвищення ефективності системи державного управління.

Поки що навряд чи ця модель буде реалізовуватися в Україні у зв'язку з обраним курсом на максимально можливу децентралізацію. Останній, на нашу думку, помилково пов'язується з можливістю вирішення питання ментальної розбіжності населення сходу та заходу. Цей курс, як відомо з матеріалів ООН, відповідає моделі «державного менеджменту» та виявився не самим ефективним в силу більшого рівня корупції на місцевому рівні державного управління, ніж на центральному.

Механізм «адміністративне реформування» є класичним засобом приведення структури державних органів виконавчої влади у відповідність функціональним потребам суспільства, а також підвищення ефективності системи державного управління. Широко використовується в усіх країнах на певних етапах їх розвитку. Популярними заходами такого реформування є скорочення кількості органів державної влади та державних службовців, а також заходи з децентралізації системи влади за принципом субсидіарності – закріпленні функцій за тими рівнями системи державного управління та місцевого самоврядування, на яких вони будуть виконуватися кращим способом.

Часто, разом з адміністративним реформуванням розглядається й адміністративно-територіальне реформування, яке покликане покращити територіальний устрій держави таким, чином, щоб покращити життєдіяльність населення, при цьому, як правило, стає необхідним внести зміни й у систему органів державної влади.

Механізм «реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» є окремим елементом адміністративного реформування й покликаний, з одного боку, привести систему таких служб у відповідність потребам системи державного управління, а, з другого боку, підвищити ефективність та результативність діяльності цих служб. Перше, з чого, як правило, починається, а іноді й закінчується таке реформування – це суттєве скорочення чисельності зазначених служб на всіх або на певних рівнях управління. Ми маємо вітчизняні приклади скорочення апарату у 1999, 2006, 2010, 2014 роках. Для певного захисту від впливу наслідків реформаторських змін у 2012 році було створено президентський резерв посад вищого рівня.

Висновки. У статті визначено практичні інструменти самовпорядкування в системі механізмів державного управління, серед яких законодавче та нормативно-правове забезпечення самовпорядкування, стратегічне планування, розроблення та впровадження державної політики, програмно-цільове проектування розвитку (національне, загальнодержавне, державне, регіональне, місцеве), державне та місцеве бюджетування, функціонально-структурне проектування, державне регулювання, державний контроль та державний моніторинг, забезпечення сталого розвитку, впровадження кращого зарубіжного досвіду, європейська інтеграція, «впровадження моделі доброго врядування» «Good Governance», «адміністративне реформування» та реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

1. Бакуменко В. Д., Червякова О.В. Чинник самоорганізаційної спроможності розвитку соціальної системи та його врахування в процесах управління. *Науковий вісник АМУ. Серія : Управління*. 2013. № 1 (23). С. 15-24.
2. Древалю Ю. Д. Синергетика і наука державного управління (на прикладі дослідження органів народного представництва). *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2008. №4. С.14-21.
3. Квітка С. А. Синергетика глобалізації та державне управління: методологічні аспекти. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 3. С. 13-18.
4. Макаренко М. В. Синергетичний підхід в управлінні формуванням конкурентних переваг регіону. *Вісник Приазовського державного технічного університету. Серія: Економічні науки*. 2011. № 22. С. 44-49.
5. Нижник Н. Синергетичні основи оптимізації державного управління / Н. Нижник, В. Олуйко, І. Черленяк. *Вісник НАДУ*. 2003. № 3. С. 5 – 14.
6. Олійченко І. М., Дітковська М. Ю. Самоорганізація і синергетика в системі інформаційного забезпечення органів державної влади. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету : Серія: Економічні науки*. 2012. №1 (56) 2012. С. 309-314.
7. Парубчак І. О. Організація та управління розвитком гуманітарної сфери держави на основі концепції синергетичної парадигми. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015, № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist_2015_1/0-18.
8. Письменний І. В. Формування та реалізація синергетичного потенціалу публічного управління в умовах суспільних трансформацій : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2014. 36 с.
9. Помаза-Пономаренко А. Л. Синергетика як новітній методологічний підхід до державного управління регіональним розвитком у контексті безпеки. *Інвестиції : практика та досвід*, 2015, № 15. С. 82-87.
10. Пригожин А. И. Дезорганизация : причины, виды, преодоление. Москва : Альпина Бизнес Букс, 2007. 402 с.
11. Хакен Г. Синергетика. [Перевод с английского В. И. Емельянова под ред. Ю. Л. Климонтовича и С. М. Осовца]. Москва : Мир, 1980. 404 с.

References

1. Bakumenko, V. D. Chervyakova, O.V. (2013), "The factor of self-organizational capacity of social system development and its inclusion in the processes of management", *Naukovyy visnyk AMU. Seriya : Upravlinnya*, № 1 (23), pp. 15-24. [in Ukrainian].
2. Dreval, YU. D. (2008), "Synergetics and public administration science (on the example of the study the bodies of the national representation)", *Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrainy*. vol. 4, pp. 14-21. [in Ukrainian].
3. Kvitka, S. A. (2015), "Synergetics of globalization and public administration: methodological aspects", *Aspekty publichnoho upravlinnya*, vol. 3, pp. 13-18. [in Ukrainian].
4. Makarenko, M. V. (2011), "Synergistic approach in managing the formation of competitive advantages of the region", *Visnyk Pryazov'skoho derzhavnoho tekhnichnoho universytetu. Seriya: Ekonomichni nauky*, vol. 22, pp. 44-49. [in Ukrainian].
5. Nyzhnyk, N. Oluyko, V. Cherlenyak, I. (2003), "Synergetic bases of public administration optimization", *Visnyk NADU*, vol. 3, pp. 5-14. [in Ukrainian].
6. Oliychenko, I. M. Ditkov's'ka, M. YU. (2012), "Self-organization and synergetics in the system of information support of state authorities", *Visnyk Chernihivs'koho derzhavnoho tekhnolohichnoho universytetu: Seriya: Ekonomichni nauky*, vol. 1 (56), pp.309-314. [in Ukrainian].
7. Parubchak, I. O. (2015), "Organization and management of the humanitarian sphere development of the state based on the synergetic paradigm concept", *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya*. vol. 1, available at : http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist_2015_1/0-18. [in Ukrainian].
8. Pys'menny, I. V. "Formation and realization of synergetic potential in public management in the conditions of social transformations", Abstract of doctor dissertation, Public Administration, Kyiv. [in Ukrainian].
9. Pomaza-Ponomarenko, A. L. (2015), "Synergetics as the latest methodological approach to public administration of regional development in the context of security", *Investytsiyi : praktyka ta dosvid*, vol. 15, pp. 82-87. [in Ukrainian].
10. Prigogine, A.I. (2007), *Dezorganizatsiya : prichiny, vidy, preodoleniye* [Disorganization: causes, types, overcoming], Alpina Business Books, Moscow. [in Russian].
11. Hacken, G. (1980), *Synerhetyka : perevod s anhlyyskoho V. Y. Emel'yanova pod red. YU. L. Klymontovycha y S. M. Osovtsa* [Synergetics : translation from the English Emelyanov, V.I. under ed. Klimontovich, Yu. L. and Osovets, S. M.], World, Moscow. [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 20.12.2018 р.