DOI: [10.32702/2307-2156-2019.2.30](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.2.30)

УДК 351:002.8

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

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ

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

PRIORITY AREAS FOR IMPROVING THE PUBLIC ADMINISTRATION: SCIENTIFIC AND PRACTICAL RECOMMENDATIONS IN THE CONTEXT OF REFORM

У статті запропоновано низка пріоритетних напрямів вдосконалення системи державного управління на засадах теоретико-методологічного підґрунтя в контексті проведення реформи державного управління, зокрема: удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази; впровадження нових підходів до організації державної служби (кадрова політика); удосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; створення матеріально-технічних умов; реформування системи управління державною службою; оптимізація структури і функцій державної влади; управління за результатами; стандартизація і регламентація; підвищення відкритості та підзвітності органів державної влади.

В контексті проведення реформи державного управління також важливим залишається подолання еволюційної неорганізованості, що передбачає виділення чотирьох можливих стратегій розвитку системи державного управління. Перша стратегія є найпростішою і природнішою. Це еволюційний розвиток системи державного управління України з подоланням постійно виникаючих її негараздів за принципом «латання дірок». Друга стратегія - це еволюційний розвиток системи державного управління України, виходячи з існуючого її стану з орієнтацією на сучасний європейський рівень вимог до таких систем та на якість їх характеристик. Третя стратегія - це еволюційний розвиток системи державного управління України, виходячи з потреб суспільної практики, орієнтуючись на розвиток суспільства, всіх його сфер, галузей, регіонів, територій та відносин за принципом «стратегія визначає структуру». Четверта стратегія - це еволюційний розвиток системи державного управління України за принципом «випереджаючого управління», тобто з постійним відслідковування нових тенденцій як у системах державного управління передових країн світу, так і потреб вітчизняного суспільного управління та запровадження відповідних змін у власній моделі системи державного управління та практиці її застосування.

The article proposes a number of priority directions improvement the public administration system on the basis of theoretical and methodological basis in the context of public administration reform, in particular: improvement the legislative and regulatory framework; introduction of new approaches to the civil service organization (personnel policy); improving the training, retraining and training of civil servants; creation of logistical conditions; reform of the civil service management system; optimization of the structure and functions state power; results management; standardization and regulation; increasing the openness and accountability of public authorities.

In the context of public administration reform, it is also important to overcome evolutionary disorganization, which involves identifying four possible strategies for the public administration development. The first strategy is the simplest and most natural. This is an evolutionary development the public administration system in Ukraine with overcoming its ever-present problems on the principle of "patching holes". The second strategy is the evolutionary development the public administration system in Ukraine, based on its current state, focusing on the current European level of requirements for such systems and on the quality of their characteristics. The third strategy is the evolutionary development the public administration system in Ukraine, based on the needs of public practice, focusing on the society development, all its spheres, industries, regions, territories and relations on the principle of "strategy defines structure". The fourth strategy is the evolutionary development the public administration system in Ukraine based on the principle of "forward management", that is, with constant monitoring of new trends both in public administration systems of the advanced countries of the world and the needs of domestic public administration and the introduction of appropriate changes in their own model of public administration and practice of its application.

Ключові слова: державне управління; система державного управління; вдосконалення; пріоритетні напрями; реформа.

Key words: public administration; public administration system; improvement; priority areas; reform.

Постановка проблеми. система вітчизняного державного управління достатньо довгий час була втягнута у коштовний і малоефективний процес інституційних перестановок. Центральні органи виконавчої влади «зливалися» і «роз'єднувалися», змінювали свої назви, але все це відбувалося практично без зміни функціональних механізмів їх діяльності, скоріше всього за вимогою політичної кон'юнктури, ніж об'єктивного стану речей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті використані результати авторського дослідження [3,6,7], а також враховані результати досліджень вчених, в яких запропоновано напрями вдосконалення системи державного управління саме в контексті проведення реформи державного управління, зокрема: В. Д. Бакуменка [1], С. М. Сербогіна [4], О.В. Червякової [5].

Метою статті є визначення пріоритетних напрямів вдосконалення системи державного управління на засадах теоретико-методологічного підґрунтя в контексті проведення реформи державного управління.

Виклад основного матеріалу. Особливістю пострадянських держав, включаючи Україну, є те, що вони мають не просто реформувати, а створювати в чомусь нові адміністративні системи. Дана особливість не завжди враховується на практиці, що призводить до свого роду «латання дірок» без системних змін і збільшення ефективності діяльності системи в цілому.

Виходячи з цього можна позначити наступне [7]:

- до сих пір в Україні недостатньо ефективно реалізовувався варіант збереження існуючої системи державного управління, при якому мають місце деякі локальні зміни (на рівні окремих інститутів та позицій), спрямовані на нівелювання очевидних недоліків у роботі системи, а не на її перебудову;
- в якості рекомендації для можливого реформування системи в найближчій часовій та політичній перспективі оптимальним бачиться варіант модернізації, при якому передбачається перерозподіл і переорієнтація бюджетних витрат у системі державного управління, а також її змістовне перевлаштування зі створенням нових інститутів і зміною принципів роботи;
- варіанти більш радикальної перебудови системи державного управління (маркетизація та зменшення ролі держави) представляються для України менш прийнятними, тому що вимагають радикальних змін всієї політичної системи та її економічних засад. В той же час, певні надії всилає зміна характеру політичного режиму та його офіційна установка на реформи західного типу, що характерні для нових країн

Європейського Союзу.

Разом з тим, маємо достатньо достовірні теоретико-методологічні підстави запропонувати наступні напрями вдосконалення (шляхом реформування) системи державного управління України у середньостроковій перспективі (див. табл. 1).

Таблиця 1.

Пріоритетні напрями вдосконалення системи державного управління

Напрямок вдосконалення	Зміст напрямку
Удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази	Експертиза нормативно-правової бази державної служби; розробка нормативно-правових актів, необхідних для реалізації нових підходів до організації державної служби.
Впровадження нових підходів до організації державної служби (кадрова політика)	Впровадження посадових регламентів і службових контрактів; створення і використання системи професійного розвитку; розробка системи показників і критеріїв оцінки діяльності державних службовців; відпрацювання механізмів виявлення та розв'язання конфлікту інтересів на державній службі; визначення обов'язків, повноважень і заходів відповідальності.
Удосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців	Створення ефективного механізму підбору кадрів; підвищення престижу державної служби; системи неперервної професійної освіти державних службовців, забезпечення планової ротації кадрового складу; формування на конкурсній основі кадрового резерву; об'єктивність оцінки результатів діяльності при проведенні атестації або кваліфікаційного іспиту; вдосконалення стандартів та програм підготовки на основі відкритого конкурсного відбору цих програм.
Створення матеріально-технічних умов	Аналіз наявної матеріально-технічної бази державної служби; розробка стандартів службових місць державних службовців і нормативів їх розміщення, а також нормативів матеріально-технічного забезпечення державної служби; підготовка пропозицій з будівництва, реконструкції та технічного обладнання будівель і приміщень центрального апарату державних органів.
Реформування системи управління державною службою	Забезпечення єдності державної служби, взаємодії державних органів зі структурами громадянського суспільства, координація діяльності державних органів з питань вступу на державну службу, проходження та припинення державної служби, а також професійного розвитку державних службовців.
Оптимізація структури і функцій державної влади	Проведення функціональних оглядів на предмет виявлення надлишкових та дублюючих функцій; розвиток системи аутсорсингу; підвищення ефективності закупівель для державних потреб; протидія корупції; апробація нових методів планування діяльності органів (вищий та центральний рівень).
Управління за результатами	Впровадження системи планування та проектного управління по цілям і завданням діяльності; застосування методів програмно-цільового фінансування державної служби, орієнтованого на результати діяльності; використання балансового методу обліку ресурсів і сучасних форм оцінки ефективності бюджетних витрат.
Стандартизація і регламентація	Впровадження стандартів державних послуг; орієнтація діяльності органів виконавчої влади на інтереси користувачів; розробка та впровадження адміністративних регламентів; розробка стандартів бюджетних послуг.
Підвищення відкритості та підзвітності органів державної влади	Підвищення відкритості системи управління державною службою для громадян і громадянського суспільства; підвищення прозорості бюджетного процесу; прозорість системи державних закупівель.

Також важливим залишається подолання еволюційної неорганізованості, що передбачає виділення чотирьох можливих стратегій розвитку системи державного управління [3].

Перша стратегія є найпростішою і природнішою. Це еволюційний розвиток системи державного

управління України з подоланням постійно виникаючих її негараздів за принципом «латання дірок». До чого вона призводить, показує приклад діяльності щодо відтворення шляхів у різних містах України. Вибір цей найдешевший, оскільки не потребує суттєвих капіталовкладень та великих витрат на суттєві зміни. Взагалі непотрібно щось суттєво змінювати, оскільки поки ми й живемо, й працюємо за цією стратегією.

Друга стратегія - це еволюційний розвиток системи державного управління України, виходячи з існуючого її стану з орієнтацією на сучасний європейський рівень вимог до таких систем та на якість їх характеристик. Тобто, необхідно системно порівнюючи характеристики систем державного управління України та європейських країн, наприклад, наших найближчих європейських сусідів Польщі та Угорщини, рухатися у напрямку послідовного покращення характеристик своєї моделі та наближення до їх параметрів. Щоб було правильно, слід обрати модель країни, яка на сьогодні є найближчою до вітчизняної. Така стратегія достатньо виражена, оскільки передбачає робити це поступово, виходячи з реальних потреб та можливостей України за принципом «доцільної необхідності».

Третя стратегія - це еволюційний розвиток системи державного управління України, виходячи з потреб суспільної практики, орієнтуючись на розвиток суспільства, всіх його сфер, галузей, регіонів, територій та відносин за принципом «стратегія визначає структуру». При цьому не виключається врахування передового досвіду еволюційного розвитку європейських систем державного управління. Така стратегія фактично реалізується у більшості країн світу.

Четверта стратегія - це еволюційний розвиток системи державного управління України за принципом «випереджаючого управління», тобто з постійним відслідковування нових тенденцій як у системах державного управління передових країн світу, так і потреб вітчизняного суспільного управління та запровадження відповідних змін у власній моделі системи державного управління та практиці її застосування. Можна вважати цю стратегію інноваційною. Вона потребує великої прогностно-аналітичної роботи, суттєвого інформаційного та наукового забезпечення, організації державно-управлінських експериментів. Поки вітчизняній системі державного управління в силу обмежених фінансових можливостей держави не до цього.

Висновки. Таким чином нами запропоновано низка пріоритетних напрямів вдосконалення системи державного управління на засадах теоретико-методологічного підґрунтя в контексті проведення реформи державного управління, зокрема: удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази; впровадження нових підходів до організації державної служби (кадрова політика); удосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; створення матеріально-технічних умов; реформування системи управління державною службою; оптимізація структури і функцій державної влади; управління за результатами; стандартизація і регламентація; підвищення відкритості та підзвітності органів державної влади.

В контексті проведення реформи державного управління також важливим залишається подолання еволюційної неорганізованості, що передбачає виділення чотирьох можливих стратегій розвитку системи державного управління, зокрема: еволюційний розвиток системи державного управління України з подоланням постійно виникаючих її негараздів за принципом «латання дірок»; еволюційний розвиток системи державного управління України, виходячи з існуючого її стану з орієнтацією на сучасний європейський рівень вимог до таких систем та на якість їх характеристик; еволюційний розвиток системи державного управління України, виходячи з потреб суспільної практики, орієнтуючись на розвиток суспільства, всіх його сфер, галузей, регіонів, територій та відносин за принципом «стратегія визначає структуру»; еволюційний розвиток системи державного управління України за принципом «випереджаючого управління».

Список використаних джерел.

1. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко. - К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 340 с.
2. Методологія державного управління : словник-довідник // укладачі : В. Д. Бакуменко (кер. автор. кол.), Д. О. Безносенко, С. В. Бутівченко та ін. Київ : Вид-во НАДУ. 2004. 94 с.
3. Родченко І. Ю. Засоби та моделі-підходи до вдосконалення механізмів самовпорядкування в системі державного управління України / І.Ю. Родченко // Публічне урядування : збірник. — № 5 (10) — грудень 2017. — Київ : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2017. - С. 236-247.
4. Сьєрогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : Моногр. / С. М. Сьєрогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
5. Червякова О.В. Механізми трансформації державного управління в умовах суспільних змін : Монографія / Червякова О.В. – К. : ТОВ «НВП» Інтерсервіс», 2015. – 390 с.
6. Rodchenko I., The self-regulation mechanisms development in the system of public administration as a subject of research. Innovations in science and education: challenges of our time / Collection of scientific papers; edited by Maryna Dei, Olha Rudenko. 2 Issue. London: IASHE, 2017. pp. 179-182.
7. Rodchenko I., The approach to the disclosure of the self-ordering phenomenon in public administration. European Science : Scientific journal. Podhajskia : European Institute of Further Education, 2017. pp. 126-131.

References.

1. Bakumenko, V. D. (2011), Derzhavno-upravlins'ki rishennya : Navchal'nyy posibnyk [State-administrative decisions], AMU, Kyiv. [in Ukrainian].
2. Metodolohiya derzhavnoho upravlinnya : slovnyk-dovidnyk [Methodology of Public Administration:

dictionary-directory] (2004), compilers: Bakumenko, V.D. (lead author of the book), Beznosenko, D.O. Butyshchenko, S.V. and others. NAPA, Kyiv, pp. 94. [in Ukrainian].

3. Rodchenko, I. YU. (2017), *Zasoby ta modeli-pidkhody do vdoskonalennya mekhanizmiv samovporyadkuvannya v systemi derzhavnoho upravlinnya Ukrayiny* [Means and Models-Approaches to Improvement of Self-Regulation Mechanisms in the Public Administration System of Ukraine], № 5 (10), pp. 236-247. [in Ukrainian].

4. Seriogin, S.M. (2003), *Derzhavnyy sluzhbovets' u vidnosynakh mizh vladoyu i suspil'stvom* [Public servant in relations between government and society], DRIDU NADU, Dnipropetrovsk. [in Ukrainian].

5. Chervyakova, O.V. (2015), [The Public Administration Mechanisms Transformation in the Conditions of Public Change], NVP "Interservice" LLC, Kyiv. [in Ukrainian].

6. Rodchenko, I. (2017), The self-regulation mechanisms development in the system of public administration as a subject of research. Innovations in science and education: challenges of our time / Collection of scientific papers; edited by Maryna Dei, Olha Rudenko. 2 Issue. London: IASHE, pp. 179-182.

7. Rodchenko, I. (2017), The approach to the disclosure of the self-ordering phenomenon in public administration. European Science : Scientific jornal. Podhajska : European Institute of Further Education, pp. 126-131.

Стаття надійшла до редакції 18.02.2019 р.