

УДК 351(477)

Д. А. Міщенко, доктор наук з державного управління, професор кафедри фінансів Університету митної справи та фінансів

РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано основні напрями реформування державного управління в Україні. Зазначено, що розвиток України як національної держави, покликаної забезпечити формування громадянського суспільства, неможливий без ефективної системи державного управління. Запропоновано основні напрями подальшого розвитку інституційного середовища системи державного управління в Україні.

Ключові слова: інституційне середовище; державне управління; розвиток; реформування.

The article discusses the basic principles of the further development of the institutional environment of public administration in Ukraine. Indicated that Ukraine's development as a nation state, designed to ensure the formation of a civil society with all its quality features such society is impossible without effective authority and governance.

Established that the special significance of this becomes institutionalization, which is the process of organizing and formalizing the enduring relationship between components of the system, it will provide effective and efficient operation of the relevant authorities. Institutionalization has become a rallying point during the creation of a new system of governance Ukraine.

The basic directions of public administration reform in Ukraine. The basic directions of further development of the institutional environment of public administration in Ukraine.

Key words: institutional environment; governance; development; reform.

Постановка проблеми. Розвиток держави безпосередньо залежить від якості інституційного середовища, що виявляється, зокрема, у тому, наскільки ефективно функціонує судова система, бюрократичний апарат, здійснюється захист прав власності, створюються умови для розвитку економічних суб'єктів. Інституційне середовище включає інституційні обмеження, до яких належать формальні й неформальні інститути. У разі слабкого розвитку інституційного середовища створюються умови для проявів опортуністичної поведінки і зростання трансакційних витрат, що, своєю чергою, обумовлює появу неформальних інститутів із власними формами захисту. Саме таке інституційне середовище характерне для України – йому притаманна перевага неформальних правил над формальними, що значно викривлює більшу частину процесів державного регулювання.

© Д. А. Міщенко, 2017

Загально визнано, що інституційному середовищу як складному поєднанню формальних і неформальних інститутів належить визначальна роль у забезпеченні державного розвитку і конкурентоспроможності держави за всіма аспектами на міжнародній арені. Держава постійно здійснює процес формування інституційного середовища, його розвитку. Тому дуже важливо, щоб цей розвиток був позитивним, сприяв удосконаленню сучасних інститутів і формуванню нових, ефективніших.

Важливе завдання органів державної влади – підтримка прогресивних інститутів, які лише формуються, через сприяння в наданні правових гарантій на базі чинних законів, неформальних правил, що з'являються в інституціональному вакуумі, а також норм, якщо вони мають позитивну спрямованість. Таким чином, держава постійно мусить закріплювати тимчасові, перехідні інститути, без чого неможливо уявити успішний розвиток.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з розвитком інституційного середовища системи державного управління були у фокусі досліджень багатьох іноземних і вітчизняних науковців, зокрема В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Д. Бахраха, Н. Глазунової, С. Дубенко, В. Колпакова, Л. Лисяк, В. Малиновського, О. Оболенського, А. Сіцінського, С. Серьогіна, Ю. Старілова, Ю. Сурміна, Є. Чернонога, А. Чухна та ін. Проте, зважаючи на актуальність даної теми і мінливість суспільно-політичної палітри в нашій країні, проблеми інституційного забезпечення державного управління та шляхи їх розв'язання потребують подальшого наукового осмислення.

Мета статті – вивчити сучасний стан інституційного забезпечення державного управління, запропонувати основні напрями подальшого розвитку інституційного середовища системи державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Демократичне функціонування виконавчої влади передбачає її діяльність у чіткій відповідності до законодавства та наявність розвиненої системи контролю (як державного, так і недержавного) за нею. Поняття державного управління в широкому аспекті означає, що це управління завжди здійснюється системою державних органів, які структуровані та діють за принципом поділу державної влади [1].

Виходячи з цього, реальний стан державного управління залежить від методів управління, які використовуються у процесі здійснення владно-управлінської діяльності. Однак це ускладнюється тим, що існують чимало факторів, пов'язаних між собою або кардинально відмінних [2].

Наукові дослідження та набутий в Україні досвід показують, що справа не тільки й не стільки в системі управління, як у методах і засобах впливу на соціально-економічні процеси, в умінні їх застосовувати з урахуванням особливостей історичного й поточного розвитку.

Розвиток України як національної держави, покликаної забезпечити формування громадянського суспільства з усіма притаманними такому суспільству якісними ознаками, неможливий без ефективної влади і системи державного управління [3].

На сучасному етапі державотворення питання подальшого розвитку системи державного управління, її адаптації до стандартів Європейського Союзу досить актуальні. Особливу значущість у цьому набуває інституціалізація, що являє собою

Механізми державного управління

процес упорядкування та формалізації сталих відносин між складовими системами, яка здатна забезпечити результативну та ефективну діяльність відповідних органів. Інституціоналізація має стати об'єднувальним фактором під час створення якісно нової системи державного управління в Україні.

Інституційний підхід дозволяє по-новому розглянути предмет дослідження в державному управлінні та отримати нові знання. За такого підходу інститут постає як гнучка структура, спроможна змінюватися під впливом практичної дії. Дія являє собою внутрішньо осмислену діяльність, орієнтовану на дію інших. Таким чином, інститути, а в нашому випадку інститут державного управління, включають правила, які регулюють практику повсякденної діяльності й одночасно отримують імпульси розвитку із практики суспільного життя [4].

У 2016 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 рр. (далі – Стратегія), в якій зазначається, що реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики, а дієва система державного управління – один з основних чинників конкурентоспроможності країни [5]. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращання якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій поліпшують позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

У Стратегії визначено такі напрями реформування державного управління:

– формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги до формування політики на основі ґрунтового аналізу та за участі громадськості);

– модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;

– забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);

– надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне врядування);

– управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит) [5].

Відповідно до даної Стратегії, основні пріоритети реформування державного управління в Україні такі:

– створення методології плану дій розвитку системи органів державного управління та визначення стратегічних засад реформування на основі проведення глибокого оцінювання вихідного стану державного управління в Україні;

– формування та реалізація державної політики на основі стратегічного планування й координації дій як запорука забезпечення її якості та економічної ефективності;

Механізми державного управління

– створення професійної державної служби та якісне управління людськими ресурсами, адже досягнення цілей державного розвитку неможливе без професійних, добросовісних та етичних державних службовців;

– функціонування системи державного управління в Україні відповідно до принципів раціональності (що означає дієвість та узгодженість, уникнення часткового дублювання повноважень і завдань державних органів, створення збалансованої системи контролю), прозорості (забезпечення чіткої та простої типової організації органу державної влади), економічної доступності (розміри та обсяг витрат на утримання системи державних органів мають відповідати потребам і можливостям країни), підзвітності (кожна структурна одиниця установи внутрішньо підзвітна, установа в цілому – зовнішньо підзвітна, а також підзвітна громадянам щодо дотримання їхніх прав);

– розвиток системи управління державними фінансами щодо подальшого запровадження та вдосконалення застосування середньострокового бюджетного планування, стратегічного планування, координації дій з реалізації державної політики, проведення аналізу фінансового впливу реалізації державної політики [5].

Отже, дуже важливим напрямом розвитку системи державного управління в Україні є концентрація зусиль на її інституційній розбудові [6].

Світовий досвід адміністративних реформ дає змогу виділити три моделі, які формують концептуальні основи модернізації державного управління: модель раціональної бюрократії, модель нового державного управління та мережна модель [7].

Основною характеристикою моделі раціональної бюрократії є поділ політики й управління. За цією моделлю державний апарат тільки реалізує політичну волю еліти. Бюрократія неминуче стикається з обмеженнями, які неможливо подолати в рамках самої бюрократичної системи управління. І навпаки, відповідно до моделі раціональної демократії вибір політичного курсу не має здійснюватися чиновниками. Привласнення бюрократією функцій прийняття політичних рішень розглядається як зловживання, як управлінське консультування, адміністративне нормування, службова самодіяльність тощо, включена в політику, що бере участь у прийнятті політичних рішень, виступає самостійним гравцем на політичній арені. Результат втілення даної моделі – побудова централізованої бюрократичної системи, котра керується згори.

У сучасному світі, що характеризується бурхливими змінами, такі системи працюють не дуже ефективно.

Модель нового державного управління була обґрунтована в дослідженнях Пітера Окойна та Кристофера Худа. Подальший розвиток вона отримала в дослідженнях Девіда Осборна і Теда Геблера. Основою моделі стали такі постулати: вимір результатів діяльності як основа управління; орієнтація на клієнта, розширення зони відповідальності державних установ за рахунок нових сфер потреб суспільства; приватизація певних напрямів діяльності державних агентств, коли деякі державні функції передаються приватним організаціям; децентралізація управління на основі принципу субсидіарності, що виявляється в підвищенні використання потенціалу недержавних інститутів для забезпечення виконання цілей державної політики.

У практиці державного управління з'являється такий інструмент менеджменту, як стратегічне планування, політичний аналіз, програми виконання пріоритетних завдань тощо [8].

Державне управління в концепції мережевої моделі розглядається як система кооперації державних, приватних, громадських і змішаних структур для забезпечення задоволення суспільних інтересів і розв'язання публічних проблем.

У межах таких структур ефективність рішень, що приймаються, забезпечується зростанням ролі експертів-професіоналів не тільки як консультантів, а також як учасників процесу вироблення державної політики [8]. У цьому випадку державне управління виходить за межі державних інститутів і залучає у свою сферу громадські інститути, своєрідними учасниками управління виступають також групи за інтересами.

Таким чином, відбувається делегування повноважень із формування політичних рішень політично незалежним професіоналам. Професіоналізація політики породжує аргументи, які обґрунтовують уже прийнятий політичний курс. Вони слугують інституціоналізації рішень і перетворенню їх на такі, що виконуються всіма учасниками управлінського процесу [8].

Розвиток інституту державного управління можливий за таких умов:

- переорієнтація діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб на обслуговування суспільства;
- запровадження “клієнтських” методів у наданні адміністративних послуг;
- розмежування на практиці політичних і адміністративних посад органів державного управління, підвищення професіоналізму та розробка стандартів компетентності державних службовців.

Державне управління України на сучасному етапі його розвитку потребує інноваційних змін в управлінні економікою, соціальними процесами, освітою, наукою, інформаційним простором тощо з урахуванням усіх викликів ери інформаційного суспільства [3].

Система державного управління має бути відповідальною і перед політикумом, і перед громадянами, яким безпосередньо слугує. Ця подвійна відповідальність на практиці пов'язується з розширенням співпраці держави з іншими учасниками процесу прийняття політичних рішень і підвищенням ролі громадських інститутів [8]. Такі умови приводять до зміни критеріїв керованості, потенціал якої вимірюється не силою держави, а її здатністю створювати і підтримувати мережні структури. У результаті здійснюється розробка й реалізація ефективної, узгодженої та цілеспрямованої системи управління, що, своєю чергою, забезпечує зміну не тільки форми, але й природи державного управління.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Головна роль у процесі інституційного розвитку системи державного управління належить людському фактору, який завжди був основною рушійною силою соціально-економічного розвитку.

У сучасних умовах роль неформальних інститутів полягає у забезпеченні сприяння функціонуванню формальних інститутів через те, що держава не спроможна забезпечити дотримання законів і нормативних актів лише методом примусу. Зрозуміло, що формальні інститути діють ефективніше тоді, коли вони стають частиною культури, поєднуються з неформальними інститутами і потребують мінімального державного втручання.

Пріоритетом розвитку системи державного управління є впровадження загальних адміністративних процедур згідно з європейськими стандартами і поступове приведення окремих адміністративних послуг у відповідність до визначених загальних принципів. Закріплення на законодавчому рівні базових принципів і правил проведення адміністративної процедури сприятиме правовій визначеності й наданню гарантії дотримання прав громадян і юридичних осіб у разі, коли державні органи визначають їхні права та обов'язки. Такі принципи, як законність (прийняття рішень відповідно до законів та прийнятих для їх реалізації підзаконних актів), установлення дійсних фактів, важливих для ухвалення рішення, право бути почутим, право на одержання письмового рішення з чітким зазначенням підстав для його прийняття на несудове оскарження, на поновлення процедур у певних випадках на судове оскарження, невід'ємні для функціонування сучасної системи державного управління, що ґрунтується на верховенстві права.

Список використаних джерел:

1. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : [монографія] / Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. В. Скрипнюк / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2010. – С. 23–26.
2. Гречко А. В. Роль інституційного середовища у розвитку національної економіки / А. В. Гречко // Сучасні проблеми економіки та підприємництва. – 2013. – № 11. – С. 27–32.
3. Дракохруст Т. В. Деякі аспекти інституційного розвитку державного управління в сучасній Україні / Т. В. Дракохруст // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 11. – С. 121–124.
4. Петренко О. Формування публічної служби в Україні: інституційний підхід [Електронний ресурс] / Петренко О. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2009-02/Petrenko.pdf
5. Деякі питання реформування державного управління України [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06. 2016 р. № 474-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>
6. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. – К. : НІСД, 2014. – С. 3.
7. Купряшин Г. Л. Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления / Г. Л. Купряшин // Государственное управление : электронный вестник. – 2011. – Вып. 26. – С. 1–14.
8. Толпиго О. Ф. Проблеми формування інституційного середовища політики й управління у сфері державних закупівель: теоретичний аспект / О. Ф. Толпиго // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 3 (46). – С. 1–9.