

## ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ВИПЕРЕДЖАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### FORMATION OF CONCEPTUAL BASES OF DEVELOPMENT OF MECHANISMS OF ADVANCED PUBLIC ADMINISTRATION

Наразі державне управління в Україні має суттєві проблеми, пов'язані з наявністю суперечливих явищ у правовому регулюванні, великою кількістю бюрократичних деформацій, недоліками у функціонуванні державних органів, недовірою населення України до державної влади, колізєю в законодавстві, постійній зміні нормативно-правових актів, відсутністю сталого розвитку державного управління тощо. Саме тому державне управління України не відповідає європейським стандартам та демократичним принципам. Уже вжито окремих заходів та затверджено документи щодо приведення у відповідність до таких стандартів, наприклад екологічних. Але доки не будуть сформовані концептуальні засади розвитку механізмів випереджального державного управління, доти наявне в країні залишиться неефективним, корупційним, суперечливим, конфліктним і надалі не відповідатиме потребам громадян. Основна причина полягає в тому, що організація діяльності державних органів (структур) постійно змінюється: майже щомісяця корегуються плани роботи, майже щоквартально проходять реорганізації, постійно змінюються керівники структурних підрозділів державних органів, які щойно починають ознайомлюватися з функціональними обов'язками, «входити» в курс справ, як уже змінюють керівництво та проводять реорганізацію, що спричиняє службове скорочення штату. Управлінський організувальний вплив необхідно посилити та модернізувати шляхом розвитку механізмів випереджального державного управління. Наразі стоїть завдання створити таку систему державного управління, яка б стала гнучкою до сучасних потреб громадян і для апарату державної влади, поставити на перше місце законність та служіння народові України. За основу треба взяти підзвітність народові, прозорість роботи та її ефективність, урахувати сучасні проблеми та потреби, запити населення країни. Тільки так можна вдосконалити державне управління. Так, розвиток економічного механізму випереджального державного управління включає розробку стратегічних шляхів розвитку економіки країни, пошук інноваційних шляхів удосконалення як держави загалом, так і окремих регіонів, а також необхідно враховувати технічне забезпечення і на основі вищезазначеного планувати та прогнозувати за рахунок державного управління.

**Ключові слова:** випереджальне державне управління, державне управління, управлін-

ська діяльність, реформування, декларативний характер.

Today, public administration in Ukraine has significant problems related to the existence of contradictory phenomena in legal regulation, a large number of bureaucratic distortions, shortcomings in the functioning of public authorities, distrust of the population of Ukraine to state power, conflicts in legislation and constant changes in regulations. acts, lack of sustainable development of public administration, etc. That is why the public administration of Ukraine does not meet European standards and democratic principles. Some measures and documents have already been taken to bring them into line with such standards, such as environmental standards. But until the conceptual foundations for the development of mechanisms of advanced public administration are formed, the current government in the country will remain inefficient, corrupt, contradictory, conflictual and will no longer meet the needs of citizens. The main reason is that the organization of state bodies (structures) is constantly changing, almost every month work plans are adjusted, almost every quarter there are reorganizations, constantly changing heads of structural units of state bodies who do not have time to fully familiarize themselves with functional responsibilities. enter "the course of affairs, as they are already changing the leadership and carrying out reorganization, which, for the most part, entails a reduction in staff. Administrative organizing influence needs to be strengthened and modernized through the development of mechanisms for advanced public administration. At present, the task is to create a system of public administration that would become flexible to the modern needs of citizens and finally put the rule of law and service to the people of Ukraine in the first place for the apparatus of state power. As a basis it is necessary to take accountability to the people, transparency of work and its efficiency, to consider modern problems and needs, inquiries of the population of the country. Only in this way can public administration be improved. Thus, the development of the economic mechanism of advanced public administration includes the development of strategic ways of economic development, finding innovative ways to improve both the state as a whole and individual regions, it is also necessary to take into account technical support and plan and forecast public administration.

**Key words:** advanced public administration, public administration, management, reform, declarative nature.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.25.4>

Галушка В.Ю.

к. наук із держ. упр.,  
доцент кафедри публічного управління,  
менеджменту інноваційної діяльності  
та дорадництва  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України

**Постановка проблеми в загальному вигляді** полягає в тому, що в сучасній Україні важливо приділяти значну увагу підвищенню ефективності розвитку механізмів випереджального державного управління, що забезпечить ефективну роботу державного апарату, підвищить якість та зменшить часові

затрати. При цьому слід виходити з основного призначення державного управління та вектора розвитку випереджального державного управління.

**Метою статті** є виявлення стану і проблемних питань розвитку механізмів випереджального державного управління та формування

науково-практичних рекомендації для органів державної влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У всі часи вітчизняні й зарубіжні науковці вивчали сутність державного управління, майже кожен із них пропонував концептуальні засади розвитку механізмів державного управління (В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, Н.Р. Нижник, В.В. Цвєтков та інші).

Для з'ясування призначення державного управління звернемося до роботи «Основи державного управління», де визначено, що державне управління – це вид діяльності держави, здійснення управлінського організаційного впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій із метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їхніх прав і свобод [1, с. 6].

Важливим складником системи державного управління є державна служба як організаційно-управлінський інститут. Вона забезпечує взаємозв'язок між державою та громадянами.

Управлінська діяльність державної служби орієнтується на збереження і розвиток держави, реалізацію її функцій. Зміст такої діяльності повинен завжди відповідати потребам населення та включати забезпечення «діалогу» між державою та суспільством.

На жаль, наразі діяльність деяких державних структур має ознаки корупційних дій, що є актуальною проблемою. Це виявляється через незаконне використання державних ресурсів, прав та обов'язків для особистих потреб державних службовців та окремих громадян.

Серед заходів протидії корупційним діям нині належне місце відводиться гласності, зрозумілості, прозорості, доступності громадян до інформації про державні дії, підвищенню ступеню участі громадян, громадських спільнот в управлінні суспільством.

Якість державного управління визначається рівнем життєдіяльності громадян. Зараз в Україні такі часи, коли рівень життя значно впав, країні загрожує економічна криза, кожна українська сім'я переживає часи скрути. З огляду на це, актуальним є вдосконалення державного управління (і не тільки) на найвищому рівні й на місцях.

Серед суттєвих заходів сучасного державного управління в Україні виокремимо такі:

- посилення уваги розвитку регіонів як основних двигунів підйому країни;

- проведення якісної реформи державного управління з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду, насамперед досвіду ЄС;

- посилення контролю за надходження коштів від сплати податків до бюджетів різних рівнів;

- залучення до державної служби нової когорти патріотично налаштованих висококваліфікованих громадян України;

- створення нових робочих місць як найважливіше завдання сьогодення;

- нагляд за якістю освіти на різних рівнях акредитації;

- координація діяльності та допомога громадським організаціям;

- систематичне проведення опитувань громадян із найважливіших питань розвитку країни тощо.

Зважаючи на процеси європейської інтеграції України, особливу роль у державному управлінні ми вбачаємо в тій частині, яку далі називатимемо випереджальним управлінням. Сформулюємо його визначення. Випереджальне державне управління – це частина державного управління, спрямована на формування майбутнього держави і суспільства; 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.

У випереджальному державному управлінні набирають нового змісту деякі риси державного управління:

- спрямованість на формування успішного розвитку держави, її сфер, галузей, територій;

- висока гнучкість щодо вибору мети і різних засобів впливів;

- тенденція до трансформації засобів впливу на інноваційній основі;

- запровадження управління за цілями;

- формування нової управлінської культури, виходячи з європейського бачення майбутнього України;

- деконцентрація ухвалення управлінських рішень за доцільними рівнями системи державного управління.

За словами Г.В. Атаманчука, «...першою умовою раціональності та ефективності державного управління є саме пізнання об'єктивного, виокремлення, розкриття та висвітлення причинно-наслідкових залежностей у механізмах, які зумовлюють оптимальність і раціональність цього процесу, детермінованість урахування різноманітності його елементів і закономірностей, що створює передумови до певного формування на цьому підґрунті

знань про мету, функції, цілі та структуру, технології вироблення і принципи державного управління. Ключовою проблемою сучасного державного управління в Україні є проблема вироблення та становлення сучасних принципів державного управління» [2, с. 67].

Сучасне випереджальне державне управління є багаторівневим і передбачає безпосереднє залучення регіональних і локальних органів влади до формування і зміни політики країни. Необхідність такого залучення диктується тим, що характерною рисою європейської політики визнається так зване багаторівневе переплетіння, тобто розподіл політичних компетенцій щодо однієї галузі політики між різними рівнями.

Випереджальне державне управління має бути не тільки змістовним, тобто не тільки передбачати виникнення проблем та способи їх вирішення, а й інноваційним, тобто передбачати нові підходи, методи та технології їх вирішення. Таким чином:

перше важливе завдання випереджального державного управління полягає в тому, що кожен орган державної влади повинен визначитися зі своєю інноваційною політикою;

друге важливе завдання випереджального державного управління – це визначення компетенції суб'єктів такого управління, що дозволить успішно впроваджувати інновації в процесі діяльності, а також у процесах корпоративного управління між органами державної влади як одного, так і різних рівнів.

третє важливе завдання випереджального державного управління – це забезпечення підвищення професійної компетентності учасників упровадження інновацій у систему державного управління.

Аналізуючи проблеми вдосконалення вітчизняного державного управління, необхідно зважати на досвід інших держав світу, насамперед країн Європейського Союзу. П. Норріс, наприклад, порівнює процес прийняття рішень у ЄС із лабіринтом [3].

Велике значення в країнах Європейського Союзу мають інтереси населення цих країн, зорієнтовані на розвиток рівня життя через збільшення державних благ загалом. Тому ключову роль відіграє співпраця держави та населення країн, що є результатом переговорів усього часу процедури ухвалення управлінських рішень.

Державне управління в ЄС творять не тільки законодавчі акти, а й практика, якою керуються вповноважені органи державної влади, а також співпраця між країнами-членами. Взаємодія відбувається за допомогою спостереження, аналізу, зіставлення, моніторингу тощо. Така

система державного управління є порівняно новою в Європейському Союзі.

Проблемними питаннями розвитку законодавства в Україні щодо випереджального державного управління є:

- відсутність системності (наприклад, давно не оновлювалися важливі документи щодо концепції розвитку законодавства, щодо систематизації та пріоритетів подальшого проведення адміністративної реформи тощо);

- декларативний характер частки нормативно-правових актів (проголошено, але нічого не робиться для їх виконання);

- націленість нових нормативно-правових актів лише на вирішення тактичних проблемних питань (наприклад, робота під отримання кредитів МВФ та інше);

- втрата підтримки населенням результатів законодавчої роботи, оскільки деякі з них призводять до значного його зубожіння;

- створення нових інституцій та структур із загрозою функціонального дублювання між органами державної влади;

- реформування чинних інституцій, у положеннях якого передбачене звільнення значної кількості працівників із невирішеністю питань їх працевлаштування тощо.

За визначенням деяких науковців країн ЄС, можна зробити висновок, що Європейський Союз не володіє декількома важливими ресурсами класичної держави, одним із яких є легітимна монополія на застосування фізичного примусу. Тому управлінські рішення країн ЄС повинні бути добре вивченими до їх ухвалення та оголошення. Уважне ставлення до автономії країн – членів ЄС та їх співпраця в умовах тісного переплетення в межах ЄС є нормативними принципами конфігурації інституційної структури ЄС. Таким чином, управління в ЄС набуває вигляду державного управління в мережі.

Надання автономії в ухваленні управлінських рішень щодо «своєї» країни, яка є учасником Європейського Союзу, постає як щось проміжне між виключною компетенцією Європейського Союзу та контролем із боку країн-членів. Це можна пояснити тим, що домінує мережева система ухвалення управлінських рішень, яка дозволяє узгоджувати автономність країн – членів ЄС зі спільним зацікавленням в ефективному вирішенні загальних (спільних) проблем.

Як наслідок, ЄС дедалі більше набуває вигляду «незалежних європейських регуляторних установ», «транснаціональних регуляторних мереж», які формулюють «загальні положення норм регулювання» і «контролюють діяльність національних органів регу-

лювання», тобто «мережі консультаційних і дорадчих органів, у якій народжується загальноєвропейська політика компромісу» [4, с. 52].

Так, європейська система державного управління надає більш простору для пристосування та використання новацій, що сприяє динаміці державного управління та сучасного ефективного впливу, виключаючи застарілі методи державного управління. Саме за допомогою такого принципу організації механізмів державного управління Європейський Союз досяг такого розвитку.

Україна повинна зосередити увагу на створенні довіри між державою та населенням країни. Саме на цей аспект український уряд повинен звернути увагу, якщо і надалі хоче розвиватися в напрямі євроінтеграції. Без досягнення довіри та взаєморозуміння між державою та населенням (громадянами України) ми ніколи не зможемо побудувати європейську державу, побороти корупційні дії та надати сталий розвиток державі, яка буде конкурентоспроможною на світовому рівні.

**Висновки.** Українські реалії та проблеми у сфері державного управління тісно пов'язані із загальною ситуацією в країні, наявністю системної кризи управління (політичної, соціальної, економічної, державної, національної). Головним завданням сьогодення є пошук не правильної гіпотези, а виходу із ситуації, яка склалася. Це можливо лише за умов об'єктивного оцінювання реального сучасного стану державного управління фахівцями в цій сфері.

Виокремлення та аналіз проблем дозволили сформулювати науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення випереджального управління в Україні. Серед рекомендацій органам державної влади пропонуємо такі:

– підходити до розгляду антикорупційного управління як важливої частки антикризового управління з усіма притаманними останньому підходами, методами та механізмами;

– систематично відслідковувати та враховувати запити на розвиток суспільства та державного управління. До цієї роботи необхідно широко залучати громадські організації та ЗМІ;

– оперативно опановувати нові механізми і способи вирішення управлінських проблем, 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 випереджального управління, які дозволять забезпечити ефективний розвиток не тільки сьогодні, а й у майбутньому;

– систематично підвищувати кваліфікацію державних службовців для роботи з перспективними управлінськими засобами (SWOT-аналіз, форсайт, дорожні карти, сценарії, тренінги тощо).

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Висоцький О.Ю. Основи державного управління. Дніпропетровськ : НМетАУ, 2008. 52 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Москва : Юрид.лит, 1997. 400 с.
3. Cosmopolitan Communications: Cultural Diversity in a Globalized World (Communication, Society and Politics). URL: [https://www.amazon.com/gp/product/B002V09152/ref=dbs\\_a\\_def\\_rwt\\_hsch\\_vapi\\_tkin\\_p1\\_i6](https://www.amazon.com/gp/product/B002V09152/ref=dbs_a_def_rwt_hsch_vapi_tkin_p1_i6).
4. Малиновський В.Я. Публічна служба в Україні. Київ : Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с.