

Рунова Н. О.,
кандидат юридичних наук,
нотаріус Київського міського нотаріального округу

ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ПЕРШОЧЕРГОВИЙ ЗАХІД ПОДОЛАННЯ НАЯВНИХ ПРОБЛЕМ

APPLICATION OF PROGRAM LEGAL REGULATION IN THE PUBLIC SERVICE AS A FIRST STEP TO OVERCOME EXISTING PROBLEMS

У статті проаналізовано та вдосконалено наукові підходи до визначення сутності програмно-цільового правового регулювання державної служби, виокремлено його основні особливості. Проаналізовано досвід програмного правового регулювання у сфері державної служби в Україні, визначено наявні проблеми в його практичному застосуванні, запропоновано шляхи їх вирішення з метою підвищення ефективності організації та функціонування інституту державної служби й системи управління ним.

Ключові слова: державна служба, програмно-цільовий метод, програма, програмне регулювання, правове регулювання, показники виконання.

В статье проанализированы и усовершенствованы научные подходы к определению сущности программно-целевого правового регулирования государственной службы, выделены его основные особенности. Проанализирован опыт программного правового регулирования в сфере государственной службы в Украине, определены существующие проблемы в его практическом применении, предложены пути их решения с целью повышения эффективности организации и функционирования института государственной службы и системы управления им.

Ключевые слова: государственная служба, программно-целевой метод, программа, программное регулирование, правовое регулирование, показатели выполнения.

The paper analyzed and improved scientific approaches to the definition of program-oriented regulatory of public service, defined its main features. The experience of the program of legal regulation in the sphere of public service in Ukraine was analyzed, existing problems in its practical application were determined, and solutions of its solving were proposed to improve the efficiency of the organization and functioning of the institution of public service and its management system.

Key words: public service, program-target method, program, program control, legal regulation, performance indicators.

Сучасні соціально-політичні та економічні тенденції в Україні і світі посилюють необхідність організації й функціонування ефективного апарату державної служби та системи управління нею. Проте взятий курс на реформування інституту публічної служби й, відповідно, розпочата адміністративна реформи не принесли очікуваних результатів – передусім створення політично нейтральної, професійної, компетентної, відповідальної та результативної системи державної служби, яка базується на гармонійному систематизованому законодавчому підґрунті. Основними стримуючими факторами є неузгоджена фрагментарна нормативно-правова база, декларативний характер стандартів, недостатньо розвинене інституційне забезпечення, відсутність наукового підходу до обґрунтування заходів адміністративної реформи, недосягнення єдності й послідовності в упровадженні нових засад діяльності, прорахунки кадрової політики, нерозвиненість технологій управління людськими ресурсами та техніко-інформаційного забезпечення тощо. Наведені вище й низка інших проблем у сфері державною службою в Україні зумовлюють актуальність трансформації механізмів публічного управління з орієнтацією на стратегічні цілі та використання відповідних сучасних методів їх досягнення. У цьому контексті стратегічне планування є важливою функцією державного управління

й водночас дієвим управлінським інструментом, що сприяє підвищенню ефективності діяльності державної служби, її гнучкості, мобільності та швидкій адаптації до динамічних змін у суспільно-правових відносинах, а також формуванню узгоджених поглядів у процесі здійснення адміністративної реформи, оптимальному використанню обмежених фінансових ресурсів, посиленню взаємодії із громадськістю й іншими суб'єктами. Сьогодні одним із популярних методів стратегічного планування є програмно-цільовий метод, широко застосовуваний у практиці державного управління розвинених країн світу.

Питання програмної діяльності уряду та організаційно-правового забезпечення розроблення й реалізації програм у різних сферах суспільних відносин є предметом дослідження низки вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких А.Г. Аганбегян, О.В. Бреславцев, О.Г. Гранберг, М.І. Іванов, В.М. Кириченко, Б.А. Райсберг, О.Г. Рапопорт, В.І. Хижняк, Г.П. Щедровицький та ін. Проте програмне правове регулювання у сфері державної служби є малодослідженим.

Отже, **метою статті** є аналіз особливостей програмно-цільового правового регулювання як ефективного методу управління державною службою.

Варто зазначити, що програмно-цільовий підхід до управління отримав широке розповсюдження все-

редині ХХ сторіччя в багатьох країнах, у тому числі й у СРСР. Уперше на державному рівні положення цієї теорії були застосовані урядом США у сфері управління військовим комплексом під час створення системи планування, програмування та бюджетування (1960–1970 рр.), спрямованої на підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, які вкладаються на розгортання військових програм. У СРСР метод програмно-цільового управління застосовувався в 1920-х рр. у процесі розробки й упровадженні Державного плану електрифікації, а в 1960–1980 рр. програми стали важливою складовою державних перспективних планів економічного та соціального розвитку [1, с. 16]. Як стверджує О.В. Бабій, перед розпадом СРСР низкою наукових установ Держплану й інших відомств були підготовлені пакети нормативно-правових документів, що передбачали поетапний перехід системи державного управління на програмно-цільові методи. Автор зазначає, що з розпадом СРСР успадкована система державного планування в Україні була знищена, основу «нової» системи тривалий час становили річні програми урядів, що зводилися до складання державного бюджету. Ця практика зберігається й зараз, а подібні документи з великою натяжкою можуть називатися «програмами» і слугують антуражем до режиму «ручного управління», а процес їх розробки лише невеликою мірою нагадує використання програмно-цільових методів [2]. Цілком погоджуємося з автором і вважаємо, що використовувані управлінські методи в Україні не забезпечують прийняття стратегічних рішень і досягнення стратегічних цілей, у т. ч. й у сфері правового регулювання державної служби, яка є стрижневим елементом держави та засобом балансування інтересів суб'єктів правових відносин.

На думку Л.К. Абрамова й Т.В. Азарової, програмно-цільове планування – це один із видів планування, в основі якого лежить орієнтація діяльності на досягнення поставлених цілей. А безпосередньо програмно-цільовий метод планування, як указують автори, полягає у відборі пріоритетних цілей економічного, соціального, науково-технічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в задані терміни з максимальною ефективністю при необхідному забезпеченні ресурсами з урахуванням стратегічних цілей, визначення шляхів, засобів і організаційних заходів щодо їх досягнення [3, с. 5–6]. М.В. Сунгуровський визначає програмно-цільові методи як методи планування, програмування та ефективної організації процесу розв'язання проблем і досягнення цілей, які передбачають послідовний перехід від виявлення проблем, потреб і цілей до визначення процесу їх реалізації, його технологічної насиченості й, відповідно, ресурсних запитів [4]. В.С. Рапопорт, у свою чергу, виокремлює програмно-цільове управління як організаційну форму, що дає змогу виконувати комплекс робіт у рамках сформованої структури управління, у якій концентруються необхідні управлінські повноваження [5, с. 60].

На нашу думку, наведені вище підходи науковців щодо визначення сутності програмно-цільового

методу дають можливість виокремити його основні етапи та особливості. Так, практичне використання програмно-цільового методу планування передбачає таке: 1) визначення проблеми й формулювання цілей; 2) розроблення та реалізацію програми, спрямованої на досягнення цілей; 3) систематичний контроль за якістю й результатами робіт, передбачених програмою; 4) коригування заходів, спрямованих на реалізацію цілей [6, с. 19]. При цьому спрямованість у майбутнє, цільова орієнтація, динамічність і локальна централізація управління є найважливішими характеристиками програмно-цільового управління, органічно пов'язаними з комплексним, системним підходом до аналізу поведінки керованого об'єкта, а також до процесу прийняття і здійснення управлінського рішення [3, с. 4].

Крім того, Л.К. Абрамов і Т.В. Азарова виокремлюють такі особливості програмно-цільового методу: 1) будь-які бюджетні видатки мають бути спрямовані на цілі, що відповідають середньо- або довгостроковій стратегії розвитку; 2) є інструментом, що забезпечує перехід від контролю за цільовим використанням бюджетних коштів до поєднання контролю за фактичними результатами від надання громадянам бюджетних послуг; 3) головне призначення методу полягає в можливості для керівного органу домогтися значної концентрації ресурсів у рамках програмного вирішення окремої проблеми за принципом «мета – ресурси (заходи) – результат»; 4) дає змогу впливати на наслідки; 5) може застосовуватися на різних організаційних рівнях тощо [3, с. 4–6].

Варто зазначити, що основні з наведених особливостей програмно-цільового управління відображено в принципах цього методу, до яких правознавці зараховують такі: 1) наукової обґрунтованості (науковості) й об'єктивності; 2) ефективності; 3) розвитку; 4) узгодження цілей на основі загальних інтересів; принцип соціальної спрямованості; 5) просторової й часової інтеграції; 6) єдності економіки й політики; процесу розробки, можливості виконання, контролю виконання програм; стратегічного й поточного регулювання; 7) адекватності тощо [3; 7; 8; 9; 3]. Проте вважаємо необхідним доповнити наведений перелік принципами законності, верховенства права, відповідальності, які, на нашу думку, є невід'ємними в контексті дослідження програмного регулювання сфери державної служби.

Отже, підсумовуючи вищесказане, пропонуємо визначити програмне регулювання державної служби в Україні як ефективну організаційно-правову форму управління державною службою, яка базується на програмно-цільовому методі планування діяльності апарату державної служби, орієнтованому на досягнення цілей середньо- або довгострокової стратегії розвитку державної служби та адміністративної реформи в Україні, забезпечення максимальної ефективності запланованих заходів, контроль за їх реалізацією й цільовим використанням бюджетних коштів, наданих на реалізацію відповідної програми згідно з чинним законодавством.

Невід’ємними сутнісними характеристиками програмного регулювання державної служби, як нам видається, є такі: 1) реалізація програм із дотриманням принципів верховенства права, законності, відповідальності, ефективності, об’єктивності, наукової обґрунтованості, адекватності, розвитку, соціальної спрямованості, балансу цілей та інтересів, єдності, просторової й часової інтеграції, узгодженості стратегічного й поточного регулювання; 2) цільова орієнтація на середньо– та довгострокову перспективу; 3) активність і динамічність; 4) можливість застосування на різних рівнях державного управління; 5) оптимальне й цільове використання обмежених фінансових ресурсів (у т. ч. бюджетних); 6) концентрація ресурсів у рамках програмного вирішення окремої проблеми за схемою «мета – ресурси (заходи) – результат»; 7) визначення конкретних виконавців програм і показників ефективності їх виконання; 8) зосередження уваги на результатах; 9) прозорість тощо.

Як бачимо, основним елементом програмного регулювання державної служби є програма. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державні цільові програми», державна цільова програма – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [10]. Законодавцем встановлено, що порядок розроблення й виконання державних цільових програм затверджується Кабінетом Міністрів України, передбачає такі основні стадії (ст. 5 Закону): 1) ініціювання розроблення, розроблення та громадське обговорення концепції програми; 2) схвалення концепції програми і прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника і строків її розроблення; 3) розроблення проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування; 4) державна експертиза проекту програми; 5) погодження й затвердження програми; 6) проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми; 7) організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням; 8) підготовка та оцінювання щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби – проміжних звітів; 9) підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми [10].

Варто зазначити, що проект державної цільової програми повинен містити (ст. 9 Закону) таке: 1) паспорт програми; 2) визначення мети програми; 3) обґрунтування шляхів і засобів розв’язання проблеми, а також необхідності фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України; 4) перелік заходів і завдань із визначенням виконавців, строків виконання, обсягів і джерел фінансування; 5) розра-

хунок очікуваних результатів виконання програми та її ефективності; 6) розрахунок обсягів і визначення джерел фінансування, у т. ч. за рахунок коштів Державного бюджету України [10].

Відповідно до положень програмно-цільового методу, будь-яка програма складається з елементів, кожен із яких несе конкретне навантаження, а їх послідовність становить логічний алгоритм усіх стадій існування програми – від моменту виникнення проблеми до моменту її вирішення. Відправною точкою є визначення соціальної проблеми, яку необхідно вирішити. Далі процес формування програми продовжується визначенням мети, що є одним із найважливіших аспектів програмного регулювання державної служби. На нашу думку, мета програми відображає законодавчо визначені основні позиції, те, яких результатів необхідно досягти внаслідок виконання конкретної програми. При цьому програма завжди має лише одну мету, характерну тільки для цієї програми, що не повторюється у форматі інших програм. Відповідно до мети програми, розробляються її завдання як короткострокові етапи в рамках довгострокової стратегії, тобто конкретні цілі, яких необхідно досягти та які можна оцінити за допомогою результативних показників.

Важливе значення для забезпечення успішної реалізації програми й контролю за її виконанням мають кількісні та якісні показники виконання програми, які підтверджуються статистичною й іншою звітністю, дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання програми, порівняти фактичні результати з очікуваними та оцінити вартість здійснення програми. Крім того, показники виконання дають змогу оцінити соціально важливий ефект від здійснення програми, який є головною метою виконання бюджетної програми.

Загалом виділяють декілька типів показників виконання: показник витрат/вхідних ресурсів, показник продукту, показник продуктивності (ефективності), показник результативності (якості). При цьому деякі країни, що мають досвід формування бюджету за програмно-цільовим методом, вважають за доцільне подавати в бюджетних запитах лише ті показники, які є найважливішими та які більш повно оцінюють результати виконання програм. Решта показників, яких може бути дуже багато, можуть подаватися на вимогу відповідного органу влади, співробітників установи та її керівників, які потребують більш комплексної інформації про виконання програм. Як додаткові для оцінювання програм рекомендовано використовувати показник робочого навантаження та показник корисності [6, с. 41].

Варто звернути увагу й на те, що оптимальна кількість показників становить 6–10, але залежно від типу та специфіки програми їх може бути менше або їх перелік може бути представлений не всіма типами [6, с. 42]. Проте, на нашу думку, на початкових етапах розробки програми кількість показників виконання може бути й більшою, а потім у процесі виконання програми з унесенням змін доцільно відібрати найбільш суттєві та значущі.

Розглянуті нами вище основи програмно-цільового методу знайшли своє застосування й під час розробки та виконання державних цільових програм розвитку державної служби в Україні: на 2005–2010 роки (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки» від 08.06.2004 № 746) [11] і до 2016 року (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року» від 13.05.2013 № 350) [12], яка була достроково припинена Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 05.03.2014 № 71 [13].

Зазначимо, що метою Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки було визначення і здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади, інших державних органів і досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України. Ця програма передбачала спрямування зусиль державних органів на розвиток професійної, ефективної та прозорої державної служби в Україні [11]. Відповідно до поставленої мети, на практиці Центром адаптації державної служби до стандартів ЄС, центральним апаратом колишнього Головного управління державною службою (зараз Національне агентство України з питань державної служби) та її територіальними органами були успішно реалізовані низку завдань і заходів [14]. Проте, незважаючи на позитивні результати, у травні 2013 році була затверджена Державна цільова програма розвитку державної служби на період до 2016 року [12] (достроково припинена в березні 2014 року [13]), яка, як нам видається, більшою мірою узгоджується з вимогами та особливостями програмно-цільового методу управління, має значний потенціал щодо підвищення ефективності організації й функціонування інституту державної служби та системи управління ним у сучасних умовах, через що вважаємо за доцільне поновлення цієї Програми.

Так, метою Програми є вдосконалення організаційних засад державної служби з урахуванням компетентнісного підходу та формування висококваліфікованого кадрового складу державної служби, що, на нашу думку, є новацією в механізмі управління державною службою України. Завдання й заходи Програми спрямовані на розв'язання проблем розвитку державної служби, удосконалення технологій управління людськими ресурсами на державній службі шляхом 1) упровадження механізму, стандартів і процедури управління людськими ресурсами на державній службі; 2) посилення інституціональної спроможності в системі державної служби [12].

Конструктивним у досліджуваній програмі, порівняно з попередньою, на нашу думку, є чітке виокремлення критеріїв досягнення результатів (при чому і їх кількість є оптимальною): 1) покращення рейтингу

глобальної конкурентоспроможності України за показником якості державних інституцій не менше як на п'ять позицій до 2016 року; 2) зменшення плинності кадрів на державній службі на 5 відсотків до кінця 2016 року; 3) підвищення рівня професійного розвитку не менше як на 35 відсотків державних службовців до кінця 2016 року; 4) залучення молоді до проходження державної служби та збільшення частки спеціалістів віком до 35 років у загальній кількості державних службовців не менше як на 6 відсотків до 2016 року; 5) підвищення рівня суспільної підтримки реформування державної служби та довіри громадян до професійної діяльності державних службовців не менше як на 60 відсотків до кінця 2016 року за результатами соціологічних опитувань, які планується проводити з 2014 року, тощо [12].

Незважаючи на це, сьогодні ефективність застосування програмно-цільового методу в Україні знаходиться на низькому рівні через його недостатню розвиненість і часту заміну поточним адміністративним управлінням. Основними проблемами є такі: 1) недостатнє впровадження елементів стратегічного менеджменту на всіх рівнях системи управління державною службою; 2) правова та методична незавершеність програмного регулювання державної служби; 3) недостатність вітчизняної наукової бази із цього питання; 4) програмно-цільове планування використовується переважно для вдосконалення чинної системи управління державною службою, а не для вирішення нових завдань; 5) відсутність методів об'єктивного розрахунку економічної та соціальної ефективності програм; 6) показники оцінювання ефективності виконання програм розвитку державної служби зводяться в основному до показників продукту, в більшості випадків не передбачають середньострокових і довгострокових наслідків; 7) ігнорування залучення зацікавлених сторін, насамперед громадськості, до програмного регулювання державної служби; 8) непрозорість процесу розробки й реалізації державних програм; 9) недостатнє фінансування багатьох заходів; 10) низький рівень дисципліни та відповідальності виконавців програм; 11) відсутність чіткого розмежування відповідальності між її виконавцями й управлінцями за здійснення тієї чи іншої програми тощо.

Водночас за умови оперативного вирішення зазначених проблем програмне регулювання державної служби в Україні може стати важливою передумовою досягнення високого рівня ефективності державної служби та підвищення рівня довіри громадськості до органів державної влади. Використання програмно-цільового методу забезпечить цільову довгострокову спрямованість управління державною службою, його ефективність, комплексність, чіткість, однозначність і прозорість, узгодження інтересів держави та громадськості, посилення відповідальності й дисципліни виконавців програми, підвищення рівня контролю за результатами виконання програм і якості регулювання державної служби, цільове використання бюджетних коштів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баснак Д.В. Создание системы управления российской государственной службой в современных условиях / Д.В. Баснак // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 4. – С. 4–26.
2. Бабій О.В. Програмно-цільовий метод у процесі стратегічного планування розвитку територій / О.В. Баснак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kds.org.ua/blog/babij-ov-tvorcha-robota-programno-tsilovij-metod-u-protsesi-strategichnogo-planuvannya-rozvitku>.
3. Абрамов Л.К. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації / Л.К. Абрамов, Т.В. Азарова. – Кіровоград : ІСКМ, 2010. – 100 с.
4. Сунгуровський М. Центр Разумкова. Програмно-цільова хвороба / М. Сунгуровський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/print.php?lng=UKR&&news_id=789&&address=article.
5. Рапопорт В.С. Объективные предпосылки и основные положения целевого управления / В.С. Рапопорт // США: организационные проблемы управления / под общ. ред. Б.З. Мильнера. – М. : Мысль, 1976. – 280 с.
6. Ахламов А.Г. Програмно-цільовий метод як інструмент виконання функцій державного управління в сучасних умовах : [науково-методична розробка] / А.Г. Ахламов, О.В. Голинська. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.
7. Прогнозування і розробка програм : [методичний посібник] / [В.Ф. Бессєдін та ін.] ; за ред. В.Ф. Бессєдіна. – К., 2000. – 468 с.
8. Воронков А.А. Методы анализа и оценки государственных программ в США / А.А. Воронков. – М. : Экономика, 1986. – 264 с.
9. Стеченко Д.М. Програмно-цільова орієнтація в управлінні соціально-економічним розвитком регіону / Д.М. Стеченко // Університетські записки: часопис Хмельницьк. ун-ту управління та права. – 2007. – № 3. – С. 167–172.
10. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
11. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 № 746 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF>.
12. Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2013 № 350 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/350-2013-%D0%BF>.
13. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 № 71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF/paran83#n83>.
14. Заключний звіт про результати виконання Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article:jsessionid=E13B2F0044DD805A3E58FD8D56CCB2D2?showHidden=1&art_id=433649&cat_id=35372&ctime=1302868762248.