

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 4, 2013

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 342.518

I. O. Кульчий,

кандидат наук з державного управління,

Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка, м. Полтава

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ОРГАНІЗАЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

I. O. Kulchiy

PROBLEMS AND PROSPECTS OF ORGANIZATION OF SYSTEM OF STATE ADMINISTRATION REFORMING IN UKRAINE

I. A. Kulchiy

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ОРГАНИЗАЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

У статті розглядаються особливості та перспективи реформ системи державного управління в Україні. Обґрунтовано необхідність створення Координаційного центру з реформ державного управління в процесі подальшої модернізації України.

The article deals with the peculiarities and prospects (possibilities) of reforms of the system of state administration in Ukraine. It is demonstrated the necessity of the State administration reform co-ordinating center creation in the course of further modernization of Ukraine.

В статье рассматриваются особенности и перспективы реформ системы государственного управления в Украине. Обоснована необходимость создания Координационного центра по реформам государственного управления в процессе дальнейшей модернизации Украины.

Ключові слова: *система державного управління, процес реформування, організаційна модель, Координаційний центр з реформ державного управління.*

Keywords: *system of state administration, process of reforming, organizational model, State administration reform co-ordinating center.*

Ключевые слова: *система государственного управления, процесс реформирования, организационная модель, Координационный центр из реформ государственного управления.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Реформування системи державного управління в Україні залежить від багатьох внутрішніх та зовнішніх факторів, що чинять супротив або видозмінюють траєкторію перетворень. Упровадження реформи – складне завдання, що включає, зокрема, і її проектування, і подолання законодавчих перепон, і отримання схвалення громадськістю. Проблеми реформування обговорюються досить давно, водночас деякі питання залишаються відкритими, зокрема: як спрогнозувати ефективні зміни; як упровадити реформи, що відповідатимуть інтересам різних прошарків суспільства; скільки ресурсів можливо залучити та інші. Реформа системи державного управління є одним із напрямів реалізації Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Відтак не викликає сумніву, що заходи із упровадження реформи мають спиратися на науково обґрунтовані та дієві в сучасній управлінській практиці моделі перетворень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Науковці постійно здійснюють пошуки оптимального змісту, структурних елементів реформ. Так у дослідженнях Т. Парсона, Г. Хакена, І. Пригожина, засновників теорії мереж, розкрито теоретичні засади моделювання соціальних реформ [7]. На думку Л. Бойко-Бойчук, моделювання об'єкта соціальної системи є важливим і визначальним кроком у ході проектування реформи. Головне завдання реформатора полягає в тому, щоб врахувати всі умови у процесі формування моделі реформ [3, с. 92]. Дослідники за часи існування незалежної української держави пропонували доцільні реформаторські центри впровадження змін, водночас на практиці дані пропозиції враховано не в повній мірі. Такі пропозиції, зокрема, містять праці, В. Баштанника, Ю. Ватулі, С. Кравченка, Н. Нижник та інших [2; 4; 5; 1].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою роботи є з'ясування особливостей та перспектив реформ системи державного управління в Україні, а також обґрунтування необхідності створення Координаційного центру з реформ державного управління в контексті подальшої модернізації України.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сучасному етапі розвитку української держави система державного управління зазнає постійних трансформацій, особливо структурних та кадрових. Зокрема, лише на 2012 рік «Національним планом дій» намічено такі перетворення: оптимізацію функцій

центральної виконавчої влади у сферах державного нагляду (контролю); удосконалення структури апаратів міністерств та інших центральної виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх управління; удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади тощо [6]. Відповідальність за виконання перерахованих заходів покладатися на міністра юстиції та частково на Комітет з економічних реформ. Втім, на нашу думку, реалізація реформ в системі державного управління вимагає дотримання принципів системності та комплексності, що можливо забезпечити, створивши Координаційний центр з реформ державного управління.

Вказаний центр повинен передбачати найбільш раціональне втілення процесу реформування системи державного управління. Для цього необхідно спиратися на існуючі рекомендації науковців щодо раціональної організації системи державного управління. Це дасть можливість підійти до процесу організації реформ найбільш зважено. Однак слід звернути увагу й на те, що світова практика демонструє, що процес перетворень у системі державного управління тривають постійно, відповідно до постійних змін у суспільних відносинах, які, зокрема, належить урегулювати й організовувати з допомогою органів державного управління. Відтак, прагнучи до стабільності, Координаційний центр з реформ державного управління повинен надавати можливість оперативного реагування на зміни суспільних відносин і породжені ним владні рішення щодо внесення змін до системи державного управління. Ці процеси мають відбуватися швидко, із якнайкоротшими за тривалістю перехідними періодами, забезпечувати певну спадковість регулювання у допустимих випадках. Це можливо досягти, зокрема, шляхом обов'язкового залучення наявного кадрового потенціалу органу, що зараз відповідає за регульовані відносини.

Тому питання ініціювання реформ повинно бути «центровано» на певний функціонально відповідний уповноважений державою та суспільством орган. Для втілення реформ, для стратегічного узагальнення змісту реформ ініційованих відповідними органами, пропонуємо створити Координаційний центр з реформ державного управління. Він повинен стати здатним і на стадії розробки проекту реформаторського акту, і на стадії контролю за процесом його реалізації взаємодіяти з іншими вищими органами влади в державі та забезпечувати поступальність реформації. Цей орган, безумовно, наділений суто виконавчими функціями, повинен мати спеціальний статус і підпорядковуватися виключно органам, що мають право ініціювати реформи. – Президенту та Верховній Раді України.

Ідея функціонування такого центру не нова і давно сприйнята у зарубіжних системах державного управління. Наприклад, у Франції створено Міністерство державної служби й адміністративної реформи, яке займається міжвідомчою координацією роботи щодо управління персоналом і відповідає за реалізацію адміністративної реформи, стратегію якої готує Державна Рада Франції [9, с. 82]. В Іспанії діє Міністерство державного адміністрування, яке вирішує два завдання: забезпечує модернізацію державного управління й удосконалює відносини держави з громадянами. В Італії також є Міністерство у справах державної служби, яке відповідає за вирішення п'яти завдань: реорганізація державної служби, ефективність роботи державного апарату, прийом на державну службу, трудові договори, інформаційні технології. Інший підхід простежується у Фінляндії, де вся основна робота зосереджена в Міністерстві фінансів, а реформування місцевого самоврядування займається міністерство внутрішніх справ. Відповідальність за реалізацію адміністративної реформи розподілена серед таких структур: Міністерство фінансів, департамент державного управління, департамент з кадрів, бюджетний департамент, агентство з адміністративного розвитку та ін. В Японії існує посада секретаря Кабінету Міністрів, який відповідає за координацію виконавчої влади [8, с. 243].

Структуру Координаційного центру з реформ державного управління потрібно розрахувати, здійснити у певному розумінні синтез системи державного управління, вмістити в неї бізнес-процеси, фінансові, людські, матеріальні ресурси. Крім того, структура цього центру повинна носити органічний характер через необхідність постійного підвищення адаптивності до змін внутрішнього і зовнішнього середовища. А отже, Координаційний центр з реформ державного управління має перебувати у ієрархічних взаємовідносинах з Кабінетом Міністрів України, Президентом та Верховною Радою України. Його структуру слід будуватися за програмно-цільовим принципом, оскільки в роботі повинна узгоджуватися діяльність різних структурних підрозділів, у тому числі різних рівнів органів виконавчої влади. Управлінська діяльність Координаційного центру з реформ державного управління від самого початку має бути зорієнтована на роботу в контексті тенденцій модернізації української держави.

На даному етапі доречно було б доручити Координаційному центру з реформ державного управління здійснити моніторинг положень про новостворені та реорганізовані органи в системі державного управління, зокрема, складаючи карту їх функцій щодо регулювання різних сфер суспільних відносин. У новоствореному органі необхідно передбачити та врахувати фінансові, матеріально-технічні, інформаційно-аналітичні і кадрові ресурси. У процесі своєї роботи для уникнення дублювання функцій Координаційний центр з реформ державного управління може використовувати потенціал інших центральної виконавчої влади – Національного агентства з питань державної служби, Фонду держмайна України, Міністерства юстиції та інших.

З огляду на вищезазначені організаційні форми діяльності Координаційного центру з реформ державного управління мають бути проведення нарад, конференцій, семінарів; діяльність робочих груп з напрямків реформи; колективне та індивідуальне виконання доручень голови центру; щоденна управлінська діяльність у руслі реалізації затвердженої стратегії та концепції реформування; залучення до роботи представників органів виконавчої влади різних рівнів, громадських структур. Крім того, до складу цього центру повинні входити науковці; особи, безпосередньо підпорядковані Президенту України (глава адміністрації, його заступники, секретар Ради національної безпеки і оборони та інші); члени Кабінету Міністрів України, особи, які займають державні посади, але безпосередньо не підпорядковані вищим органам влади в державі (Генеральний прокурор, Голова Національного Банку та інші); керівники державних, комерційних підприємств та інші. Члени Координаційного центру з реформ державного управління будуть нести персональну відповідальність за проведення реформ. Зі зміною керівного складу цього центру управлінська діяльність повинна відповідати виключно стратегії та концепції реформ, і при цьому зберігатися спадковість незмінних принципів і норм.

До функцій щодо розробки та проведення реформ слід обов'язково додати ведення реєстру функцій та органів, за якими вони закріплені, як на загальнодержавному рівні, так і в областях, містах Києві та Севастополі, Автономній Республіці Крим. Це необхідно, зокрема, для вивчення можливості уніфікації структури місцевих органів виконавчої влади з урахуванням специфіки кожної області; ведення загального реєстру кадрів держслужби із визначенням предметної спеціалізації кожного держслужбовця, заслуги, підвищення кваліфікації тощо; ведення реєстру матеріальної бази, майна, закріплених за кожним органом.

Може здатися, що створення такого центру додасть заплутаності в систему органів влади та породить виникнення ще одного органу виконавчої влади, який доведеться фінансувати. Утім, якщо цей центр виконуватиме свої функції і його робота матиме позитивний результат, то досить швидко такі питання зникнуть. Авторитету новоствореної організації може додати управлінська діяльність, побудована на принципах якісного менеджменту в контексті модернізації українського суспільства, та відповідальності за цю діяльність перед громадянами.

Правовий статус Координаційного центру з реформ державного управління має обов'язково бути закріплений законодавчо, а його робота допомогти реалізувати сучасні реформи в державі. Важливо звернути увагу на те, що модель такого центру не зможе закріплюватися без розуміння громадянами необхідності реформування державного управління; наявності реальних важелів впливу у громадян на даний центр; наявності реального впливу даного органу на процес реформування в державі. Для цього слід запропонувати суспільству зрозумілу і реальну стратегію змін і простий механізм масової участі громадян у процесі реформування. Також треба зауважити, що правовому закріпленню Координаційного центру з реформ державного управління повинно передувати теоретико-методологічне розуміння і моделювання, виявлення закономірностей і причинно-наслідкових зв'язків, визначення функцій і повноважень даного органу.

На нашу думку, сучасні реалії управлінської діяльності вимагають залучення в процес організації реформ інновацій та інформаційних технологій. Координаційний центр з реформ державного управління повинен дотримуватися наступних вимог: координувати інноваційний процес у масштабах здійснюваних реформаційних заходів; залучати інновації в процес змін незалежно від форми власності підприємства чи організації, яка їх пропонує; роботу центру слід широко представляти в засобах масової інформації та в мережі Інтернет; центр повинен мати загальнодержавний характер.

Зуважимо, що кардинальні реформи державного управління відбуваються в періоди зміни стратегії розвитку держави, що і спостерігаємо зараз в Україні. Перехід від стратегії та концепції до реального втілення – непросте справа. Крім того, не може існувати всеосяжних базових моделей впровадження змін у систему виконавчої влади. Відомо ж бо, що базові моделі, які використовуються під час моделювання, не завжди точні й надто спрощені, що може призвести до помилок у процесі прийняття управлінських рішень при реалізації змін.

Координаційний центр з реформ державного управління, як і інші існуючі досі реформаційні органи, не можна назвати незмінним, оскільки внутрішнє і

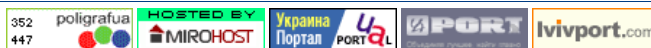
зовнішнє середовище впливає на них і стимулює їх реорганізацію чи ліквідацію. Реалізація реформ і, відповідно, управлінська діяльність Координаційного центру з реформ державного управління вимагає чіткого розуміння мети перетворень та уявлення про те, якою має бути реформована система державного управління.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, Координаційний центр з реформ державного управління матиме можливість ефективно та якісно працювати, якщо буде створено правову базу, що регламентуватиме його роботу і закріплюватиме стратегію і концепцію реформування державного управління в Україні. Крім цього, слід подбати про кадрове забезпечення даного центру, зміцнити і сформувати його фінансово-економічні основи, забезпечити наукове та інформаційне функціонування, а також перманентний моніторинг управлінської діяльності. Закономірним є той факт, що подальше втілення реформ даним центром прямо залежить від політико-правової ситуації у суспільстві та фінансово-економічних можливостей держави. Причому дані фактори здатні внести в процес втілення реформи суттєві виправлення. Особливо це стосується наявності коштів і матеріально-технічних ресурсів. Координаційний центр з реформ державного управління повинен допомогти реалізувати сучасні реформи в державі з урахуванням здобутків Комітету економічних реформ. Слід звернути увагу, що результативність управлінської діяльності Координаційного центру напряму залежить від ступеня врахування громадської думки та реального впливу даного органу на процес реформування в державі.

Література:

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: [кол. моногр.] / В.М. Алексєєв [та ін.] ; заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – Д.: Вид-во «Моноліт», 2009. – 384 с.
2. Баштанник В. В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія / В. В. Баштанник ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 389 с.
3. Бойко-Бойчук О. Тези до виступу «Проблеми впровадження, ризики та управління змінами»: [Електронний ресурс] / О. Бойко-Бойчук. – Режим доступу: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/boyko-boychuk_2005.doc
4. Ватуля Ю. Сучасні теорії та моделі державного управління у західній науці і практиці та Україна [Електронний ресурс] / Ю. Ватуля. – Режим доступу: www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardup/2010_1/2_90-99.pdf
5. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : [монографія] / С. О. Кравченко. – К.: НАДУ, 2008. – 296 с.
6. Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України від 12 березня 2012 р., № 187/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 22. – Ст. 825.
7. Николис Г. Познание сложного / Г. Николис, И. Пригожин ; пер. с англ. В.Ф. Пастушенко. – М.: Мир, 1990. – 344 с.
8. Новичков Н. В. Теоретико-методологические аспекты организации управления системой федеральных органов исполнительной власти : дисс. на соискание науч. степени д-ра экономич. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством: теория управления экономическими системами» / Новичков Николай Владимирович. – Москва, 2004. – 314 с.
9. Ралдугін Є. Державна реформа у Франції: історичний аспект / Є. Ралдугін // Вісник державної служби. – 2000. – № 2. – С. 71-82.

Стаття надійшла до редакції 02.04.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"