



М. Г. Орел\*

## ПРИНЦИПОВІ ОСОБЛИВОСТІ ТА СКЛАДОВІ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Одним з ключових методів дослідження соціальних процесів, що застосовуються як на емпіричному, так і теоретичному рівнях є побудова моделей<sup>1</sup>, які науковці визначають як спрощений варіант дійсності, що використовується для вивчення її ключових властивостей<sup>2</sup>. Тобто однією з головних причин моделювання соціальних процесів є те, що модель дозволяє формалізувати явища що відбуваються у суспільстві.

Зокрема, Чарльз Лейв та Джеймс Марч дають таке визначення моделі: “Модель — це спрощена картина реального світу. Вона володіє деякими, але не всіма властивостями реального світу та є безліччю взаємозв’язаних припущень про світ. Як і будь-яка картина, модель простіша за ті явища, які вона за задумом відображає або пояснює”<sup>3</sup>.

Моделі соціальних процесів (зокрема, імітаційні моделі<sup>4</sup>) відображають їх розвиток у часі. При цьому, як зазначає В. Матвієнко, загалом, моделювання соціальних процесів — це відображення дійсності у вигляді сукупності певних символів, знаків, суджень тощо<sup>5</sup>.

Водночас при дослідженні соціальних процесів та їх взаємозв’язків з оточуючим середовищем виникає необхідність врахування таких факторів як характеристика структури та особливостей функціонування певної соціальної системи, що зумовлює доцільність використання інформаційно-аналітичних моделей. Для такої моделі характерним є відображення взаємодії між різними факторами, суб’єктами та об’єктами, пов’язаними з досліджуваним процесом. Саме таким процесом є обґрунтування необхідності (доцільності), розробка та реалізація адміністративної реформи в Україні (далі — адмінреформа).

Звичайно, моделювання процесу обґрунтування доцільності, розробки та впровадження адмінреформи ґрунтується одночасно на використанні як індукції, так і дедукції. Тому використання методу моделювання має як переваги, про які йшлося вище, так і недоліки. Спрощення призводить до втрати частини інформації, яка має відношення щодо процесу, який досліджується, а використання дедукції часто передбачає використання складної математичної обробки, що створює певні перешкоди у роботі з моделлю. Саме цю особливість підкреслюють Дж. Мангейм та Р. Річ<sup>6</sup>.

© Орел М. Г., 2007

\* аспірант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України (Київ)

<sup>1</sup> Здобувачу наукового ступеня: Метод. рекомендації / Упоряд. С. В. Сьомін. — К.: МАУП, 2002. — 184 с.

<sup>2</sup> Мангейм Дж. Б., Річ Р. К. Политология. Методы исследования: Пер. с англ. / Предисловие А. К. Соколова. — М.: Весь Мир, 1997. — С. 466; Плотинский Ю. М. Математическое моделирование динамики социальных процессов. — М.: Изд-во МГУ, 1992. — С. 5-6; Статистический словарь / гл. ред. М. А. Королев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Финансы и статистика, 1989. — 623 с.; Системный анализ в управлении: Учеб. пособие / В. С. Анфилатов, А. А. Емельянов, А. А. Кукушкин; Под ред. А. А. Емельянова. — М.: Финансы и статистика, 2003. — С. 41-42.

<sup>3</sup> Lave Ch., March J. G. An Introduction to Models in the Social Sciences. — N.Y.: Harper & Row, 1978. — P. 3.

<sup>4</sup> Матвієнко В. Я. Прогностика. — К.: Українські пропілеї, 2000. — 484 с.

<sup>5</sup> Там само. — С. 181.

<sup>6</sup> Мангейм Дж. Б., Річ Р. К. Указ. работа. — С. 475.



Проте у кінцевому рахунку моделювання адміністративної реформи дозволяє більш повно досліджувати особливості пов'язаних з нею соціальних процесів, завдяки більш наочній формі та системності. При цьому варто зауважити, що модель не тільки простіша ніж досліджуване явище. Як правило, одна й та сама модель може бути використана для опису декількох явищ, що підсилює її науково-практичну цінність.

Варто зазначити, що в середині 90-х років минулого століття ідея проведення адмінреформи з'явилася як своєрідна проекція і механізм реалізації ліберально-демократичних намагань модернізувати радянську командно-адміністративну систему державного управління, яка дісталася Україні у спадок від колишнього СРСР. При цьому варто зазначити, що Р. Войтович, (яка досить поглиблено і ґрунтовно досліджує проблемні питання ідеології, технології та адміністративної реформи державного управління) переконана в тому, що є підстави вважати вказану ідею практично загальнонаціональною, оскільки вона, на її думку, “була позитивно сприйнята національно-центристськими силами, соціально-демократичними, а частково і лівоцентристськими силами”<sup>7</sup>.

Але з огляду на події останнього часу, пов'язані з кризовими явищами у суспільно-політичному житті держави, викликаними досить різними поглядами вказаних політичних сил щодо подальшої долі задекларованої політичної (конституційної) реформи, повною мірою погодитися з таким твердженням досить важко. Приходиться констатувати, що сьогодні єдності у цьому питанні немає ні серед політичних сил, ні у пересічних громадян. Принаймні світоглядно-ціннісна сутність реформи, кінцеві її цілі, практичні завдання та основні напрями здійснення часто уявляються вказаними силами діаметрально протилежними.

Загальновідомо, що основою існування будь-якої соціальної системи є її діяльність. Більшість дослідників пропонує вважати її як найважливішу складову розвитку вказаної системи. При цьому сам розвиток проявляється передусім у підвищенні ефективності діяльності головним чином за рахунок впровадження нових технологій та удосконалення управління<sup>8</sup>.

Як справедливо зазначає В. Бакуменко<sup>9</sup> основними напрямками підвищення ефективності діяльності є забезпечення якості її результатів, їх збільшення та поширення у просторі й часі.

Він же стверджує, що останнє призводить до утворення сфер впливу соціальних організацій і пропонує модель розвитку соціальної системи як сфери впливу та її місце в циклі управління, а також матрицю станів та тенденцій розвитку соціальної системи<sup>10</sup>. Але, незважаючи на їх значну науково-прикладну цінність, як на наш погляд, дещо поза увагою залишилося питання оцінки сутнісно-світоглядного наповнення власне поняття якості результатів діяльності соціальної системи.

У контексті вищесказаного та для подальшого обґрунтування основних положень нашого дослідження варто зазначити — принципово важливим є те,

<sup>7</sup> Войтович Р. В. Ідеологія, технологія та стиль у державному управлінні: Навч.-метод. посіб. — К.: Вид-во НАДУ, 2003. — С. 105.

<sup>8</sup> Матвієнко В. Я. Вказ. праця; Войтович Р. В. Вказ. праця; Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.; Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12.02.2007 р. № 105/2007 // ОВУ. — 2007. — № 11. — Ст. 389; Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою: Монографія. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — 408 с.; Василенко І. А. Адміністративно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательская корпорация «Логос», 2000. — 200 с.

<sup>9</sup> Бакуменко В. Д. Вказ. праця. — С. 143.

<sup>10</sup> Там само. — С. 144-145.



що держава — лише орган суспільства, яке через суспільні організації виробляє певні ціннісно-світоглядні орієнтири і, відповідно, вимоги щодо напрямів, а головне — результатів діяльності держави як управляючої системи.

Вказані орієнтири мають характер безумовних (категоричних) імперативів, оскільки фактично визначають головну мету, так би мовити цільову функцію і сенс існування (життєдіяльності) системи державного управління та засоби його функціонування (принаймні у демократичному суспільстві). Безумовно, вказана обставина має обов'язково враховуватися при обґрунтуванні доцільності, розробці та впровадженні адмінреформи.

У роботі<sup>11</sup> доведено, що у кінцевому рахунку вказана мета системи державного управління полягає у забезпеченні необхідного рівня національної безпеки і що необхідною умовою цього є з одного боку — реалізація життєво важливих національних інтересів, а з іншого — забезпечення взаємоузгодженості інтересів людини, суспільства і держави у різних сферах їх життєдіяльності.

Окрім того, багато дослідників цілком справедливо звертають увагу та те, що наслідки та тенденції сучасних процесів глобалізації потребують наукового обґрунтування та практичної реалізації принципово нових підходів щодо формування більш ефективної національної системи державного управління, зокрема, шляхом проведення адекватних характеристикам середовища, яке динамічно змінюється, політичних, економічних, соціальних та інших реформ.

Водночас, безумовно, має рацію й Р. Войтович<sup>12</sup>, коли стверджує, що розробити високоефективну технологію впровадження адміністративної реформи ніяк не можна, з одного боку, обминаючи оцінку та аналіз тенденцій розвитку українського суспільства, а з іншого — застосовуючи без достатнього рівня адаптації до специфіки України західноєвропейський досвід, сліпе копіювання якого, як свідчить практика державного будівництва, не дозволяє забезпечити досягнення ефективних результатів.

Таким чином, проведення адмінреформи є одним із ключових інструментів та способів приведення результатів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у відповідність до загальноновизнаних демократичних стандартів у напрямку отримання своєрідного консенсусу життєво важливих інтересів держави, суспільства і людини. З іншого боку, принципово важливим є й підвищення дієздатності держави в сучасному досить жорсткому конкурентному середовищі, без чого практично неможливою стає реалізація життєво важливих національних інтересів. Тому не випадково остання теза знайшла своє переконливе відображення у нещодавно затвердженій Президентом України Стратегії національної безпеки України.

Але сьогодні, незважаючи на те, що майже десять років тому була утворена Указом Президента України Державна комісія з проведення адміністративної реформи в Україні<sup>13</sup> (працювала до 2006 року) та низка інших міжвідомчих комісій, які мають опікуватися вирішенням проблемних питань державного будівництва та реформування у різних сферах життєдіяльності суспільства і держави. Вирішення вказаних питань проходить вкрай не узгоджено, фрагментарно, безсистемно. Певні сфери реформування системи державного управління залишаються поза вказаним процесом. Нерідко має місце намагання застосувати застарілі форми та методи або утворення структур, які є недієздатними та неспроможними адекватно реагувати на виклики та загрози, що постають перед Україною в сучасних умовах.

<sup>11</sup> Ситник Г. П. Вказ. праця.

<sup>12</sup> Войтович Р. В. Вказ. праця. — С. 100.

<sup>13</sup> Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810 // ОВУ. — 1999. — № 21. — Ст. 943.



Виконаний нами аналіз свідчить, що однією із причин цього є відсутність системного підходу щодо всебічного аналізу чинників, які здійснюють вирішальний вплив на обґрунтування доцільності, розробку та проведення адмінреформи, у тому числі й тих, які характеризують наслідки глобалізаційних процесів. Реалізація вказаного підходу, передусім, зумовлює необхідність побудови відповідної моделі адмінреформи, бо, як справедливо зазначає В.Матвієнко, саме моделі дозволяють на підставі значень незалежних ознак (параметрів, індикаторів тощо) об'єктів (факторів) певним чином знаходити значення залежних, модельованих ознак (результату)<sup>14</sup>.

Проте лише згадана нами Р. Войтович<sup>15</sup> запропонувала одну із таких, на наш погляд, досить цікавих моделей запровадження адміністративної реформи. Принаймні, автору не вдалося знайти у вітчизняній літературі жодної праці, у якій би всебічно розглядалася проблема побудови моделі адмінреформи.

Запропонована Р. Войтович модель дозволяє досліджувати відносно широке коло проблемних питань, пов'язаних, передусім, із запровадженням адмінреформи, зокрема, передбачає необхідність вироблення і запровадження ідеологічних імперативів реформи. Але вказана модель, по-перше, недостатньо мірою дозволяє отримати відповідь на питання щодо доцільності проведення реформи. Так, передбачається, що "першим кроком щодо впровадження адмінреформи слугує прийняття низки указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України, що сприяють подоланню таких негативних явищ, які простежуються в процесі державного управління України на шляху до її впровадження"<sup>16</sup>. Тобто, на нашу думку, ця модель більшою мірою описує процес *реалізації* адміністративної реформи і певною мірою етап її розробки ( в частині, що стосується вироблення і запровадження ідеологічних імперативів реформи).

Безумовно, заслуговує на увагу і всебічний аналіз цілей адмінреформи, виконаний В.Бакуменко (у контексті її наукового супроводження)<sup>17</sup>.

Проте мова у даному випадку має йти про необхідність всебічного врахування при побудові моделі адмінреформи цілісного процесу, який складається із взаємопов'язаних етапів, а саме: обґрунтування *доцільності* (необхідності), *розробки* та *реалізації* адмінреформи. Принципово важливим при цьому є й більш чітке врахування у вказаній моделі цільової функції системи державного управління, а саме — спрямованість діяльності органів влади на забезпечення максимально можливого рівня безпеки кожного громадянина і суспільства в цілому, у контексті постійного пошуку взаємоприйняттого балансу та взаємоузгодженості між життєво важливими інтересами людини, держави та суспільства, про що ми вже вище зазначали<sup>18</sup>.

Окрім вищевказаних вимог щодо побудови моделі адмінреформи, які відображають специфіку предмета нашого дослідження, при побудові вказаної моделі обов'язково мають бути враховані й ті вимоги, які є, так би мовити, типовими при моделюванні соціальних систем.

Передусім це необхідність врахування в моделі всіх важливих взаємозв'язків, залежностей, можливостей здійснення на основі моделі аналізу та визначення "поведінки" модельованого процесу (тобто процесу обґрунтування доцільності, розробки та впровадження адмінреформи), складної взаємодії та взаємовпливу зовнішніх та внутрішніх факторів, які обумовлюють різні умови

<sup>14</sup> Матвієнко В. Я. Вказ. праця. — С. 188.

<sup>15</sup> Войтович Р. В. Вказ. праця. — С. 108.

<sup>16</sup> Там само. — С. 101.

<sup>17</sup> Бакуменко В. Д. Вказ. праця.

<sup>18</sup> Ситник Г. П. Вказ. праця.



функціонування системи державного управління.

Опираючись на класифікацію моделювання<sup>19</sup>, можна дійти висновку, що для побудови моделі адмінреформи найбільш доцільним є використання інформаційно-аналітичної моделі, оскільки використання саме такої моделі відповідає вищевказаним вимогам та особливостям предмета дослідження.

Зокрема, така модель дає досить повне уявлення про організацію системи, визначає залежність морфологічних та функціональних властивостей системи від якості та кількості внутрішньої та зовнішньої інформації<sup>20</sup>, що передбачає визначення переліку операцій, які необхідно провести на кожному з етапів (у нашому випадку це, передусім, обґрунтування доцільності, розробка та впровадження адмінреформи) і визначають порядок переходу до іншого. Вищезазначений підхід дістав значне поширення. Зокрема, він лежить в основі моделей процесу та механізму прийняття управлінських рішень системою державного управління національною безпекою<sup>21</sup>.

Фактори, що здійснюють вирішальний вплив на розробку та проведення адмінреформи, умовно можна розподілити на дві сукупності: зовнішні та внутрішні. Але необхідно зазначити, що цей поділ є досить умовним, бо є чимало факторів, які неможливо віднести однозначно до однієї із вказаних сукупностей.

На цю обставину звертають увагу й інші дослідники, зокрема, І. Василенко<sup>22</sup> та Л. Сморгунів<sup>23</sup>. Передусім серед таких факторів, які здійснюють вирішальний вплив на динаміку та необхідність принципів змін в організації публічного адміністрування в розвинених країнах світу: науково-технічний прогрес; політичний розвиток; ринок; необхідність суттєвого підвищення якості моніторингу ризиків та загроз в процесі адміністрування; такі дискурси як демократія та права людини.

Це ще раз підтверджує зроблений нами вище висновок, що адекватне відображення взаємозалежності та взаємодії між різними факторами, а також суб'єктами та об'єктами, які безпосередньо чи опосередковано пов'язані з процесом обґрунтування доцільності, розробки та впровадження адмінреформи, практично неможливе без розробки моделей, які б адекватно відображали вказаний процес та слугували надійною теоретико-методологічною основою прийняття відповідних державно-управлінських рішень.

Таким чином, не маючи чіткого визначення передумов проведення, результатів комплексного аналізу чинників, які здійснюють вплив на визначення головної мети, принципів, напрямів та завдань адмінреформи, досить важко науково обґрунтувати доцільність проведення, розробити та успішно здійснити зазначену реформу.

З урахуванням вищевикладених вимог та особливостей щодо моделювання процесу реформування державного управління нами побудована модель адмінреформи, схема якої представлена нижче.

Вказана модель дозволяє передусім:

— здійснювати комплексний аналіз передумов (факторів) щодо необхідності (доцільності) розробки адмінреформи та умов її проведення, у тому

<sup>19</sup> Системный анализ в управлении: Учеб. пособие / В. С. Анфилов, А. А. Емельянов, А. А. Кукушкин; Под ред. А. А. Емельянова. — М.: Финансы и статистика, 2003. — 368 с.

<sup>20</sup> Державне управління: Словн.-довід. / Уклад.: В. Б. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Вазар, В. М. Князев, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика; За заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — С. 128.

<sup>21</sup> Ситник Г. П. Вказ. праця.

<sup>22</sup> Василенко І. А. Указ. работа. — С. 170-171.

<sup>23</sup> Сморгунів Л. В. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. — 2000. — С. 58.



Рис. 1. Інформаційно-аналітична модель адміністративної реформи

числі аналіз чинного законодавства у контексті організаційно-правових засад побудови та функціонування існуючої системи державного управління;

— *науково обґрунтовувати* визначення кінцевої мети (місії) адмінреформи, яка б базувалася на певній системі принципів її проведення та у контексті реалізації життєво важливих національних інтересів;

— *обґрунтовувати* ідеологічні імперативи, (принципи), напрями, ключові завдання щодо проведення адмінреформи;

— *здійснювати* уточнення механізмів узгодженого функціонування держави та громадянського суспільства (у контексті забезпечення взаємоузгодженості інтересів людини, суспільства та держави);

— *здійснювати* оцінку ризиків та загроз національній безпеці (наприклад, суспільно-політичній чи соціально-економічній стабільності), які об'єктивно можуть мати місце як під час проведення адмінреформи, так і після її завершення;

— *передбачати* певну послідовність розробки та реалізації проектів нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію реформи (концепцій, стратегій, програм, планів тощо) та контролю за їх виконанням.

Принципово важливим є також постійний моніторинг стану щодо реалізації та уточнення основних параметрів і складових адмінреформи, що також



передбачає вказана модель.

При цьому, зокрема, здійснюючи аналіз передумов необхідності розробки та проведення адміністративної реформи, необхідно оцінювати ефективність державного управління передусім з огляду на реальний стан щодо реалізації життєво важливих національних інтересів.

Визначення ж головної мети адміністративної реформи передбачає чітке визначення ієрархії життєво важливих інтересів, взаємоузгодження їх на рівні держави, суспільства та людини.

Принципово важливою також є оцінка ризиків та загроз, що виникають не лише у разі несвоєчасного та неадекватного існуючим реаліям (потребам) забезпечення життєдіяльності суспільства і держави, що й спонукає до проведення реформи, а й у процесі реформування системи державного управління. Тобто визначення сукупності та ієрархії життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави, які мають бути узгоджені та реалізовані в ході проведення адміністративної реформи, а також передбачення (виявлення) загроз (зовнішніх та внутрішніх), які можуть виникнути в процесі реформ, є ключовою передумовою ефективною адміністративної реформи.

Практичну основу реалізації (функціонування) вищевказаної моделі адмінреформи складає низка взаємопов'язаних процедур (методик), які, зокрема, дозволяють визначати альтернативи проведення реформи, ієрархію та взаємоузгодження життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, оцінку ризиків та загроз їх реалізації у процесі адміністративної реформи тощо. Це дозволяє використовувати вказану модель не лише для напрацювання проєктів державно-управлінських рішень, спрямованих на пошук раціонального варіанта адміністративної реформи, а й здійснювати прогноз розвитку процесу вдосконалення системи державного управління.

Отже, інформаційно-аналітична модель адмінреформи відображає процеси, суттю яких є певні взаємообумовлені управлінські дії, що поєднані в одній системі та пов'язані з опрацюванням (аналізом) певних масивів інформації, зокрема щодо: вивчення стану об'єкта управлінського впливу (здійснення аналізу передумов проведення реформи); формулювання альтернатив стосовно розробки та проведення адмінреформи з порівнянням отриманих результатів з ризиками та загрозами, що можуть виникнути у процесі реалізації реформи; поетапного узгодження цілей та завдань адміністративної реформи з життєво важливими національними інтересами тощо.

Підсумовуючи вищевикладене, доходимо загального висновку, що запропонована модель дозволяє досить адекватно відображати загальну динаміку процесу реформування системи державного управління, створює додаткові можливості для більш ефективного узгодження інтересів людини, держави, суспільства, що в кінцевому рахунку є головною метою будь-якої адміністративної реформи. Модель дозволяє в цілому отримати у загальному вигляді залежності між кінцевими характеристиками процесу реформування системи державного управління та початковими умовами, параметрами та змінними стану вказаної системи.

