



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

І. О. Кульчій*

СУТНІСТЬ ТА ПРОБЛЕМИ ПОНЯТТЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Подальше здійснення перетворень у системі державного управління є складним і дуже відповідальним завданням. Від успішного вирішення якого залежить демократичний розвиток нашої держави. Проблеми реформування даного інституту в Україні продовжують бути актуальними, так як необхідне підвищення його якості та ефективності. Процеси, що відбуваються зараз в Україні вимагають, перш за все, розуміння самого терміну “реформування”, його змісту та складових. Необхідно з’ясувати чи потрібне взагалі системі державного управління реформування, чи можливо варто обмежитися модернізацією, оптимізацією її компонентів.

Якісне вирішення управлінських проблем значною мірою залежить від їх правильного усвідомлення та формулювання¹.

З огляду на це розв’язання державно-управлінських проблем має починатися із точного та повного тлумачення термінів.

Питання реформування системи державного управління набуло актуальності ще в період демократизації суспільного життя наприкінці 80-х — початку 90-х років, а після здобуття незалежності стало очевидним. На сьогодні ж система державного управління зіткнулася із новими та продовжує боротьбу із старими реаліями існування, серед яких і нестабільна політична ситуація в державі, і відсутність чіткої законодавчої бази, і недієздатний механізм реалізації державної влади, і інформаційна перенасиченість суспільства, і глобалізаційні процеси та інші чинники. Зазначене зумовлює актуальність наукової проблеми — з’ясування суті поняття “реформування” в контексті змін системи державного управління на сучасному етапі. Варто також простежити напрямки, тенденції, результати проведених перетворень передусім зважаючи на зміни політичної, економічної, соціальної ситуації в Україні за роки незалежності.

Провідні науковці розробили та обґрунтували основні способи, механізми реформування державного управління. Окремі аспекти цього питання знайшли теоретичне осмислення, зокрема обґрунтування тих чи інших характеристик “реформ”, “реформування” містяться в працях: В. Авер’янова, Ю. Битяка, І. Голосніченка, Р. Калюжного, В. Кампо, І. Коліушка, Л. Кривенко, Н. Нижник, В. Цветкова, В. Шаповала та інших.

Але залишаються нерозглянутими питання пов’язані зі змістом поняття, його організацією та реалізацією в системі державного управління. Практика доводить, що існуюча в Україні система державного управління аж ніяк не може розглядатися як

© Кульчій І. О., 2008

* асистент кафедри економіки підприємства Полтавського національного технічного університету ім. Ю. Кондратюка, аспірант Інституту законодавства Верховної ради України

¹ Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование. Организация систем: Пер. с англ. — М.: Радио и связь, 1991. — С. 121; Тронь В. Стратегія прориву: Монографія. — К.: Вид-во УАДУ, 1995. — С. 92.



досконала. Відтак пошук моделі втілення реформ державного управління, яка б задовольняла інтереси усіх суб'єктів, триває.

Метою цієї роботи є з'ясування суті поняття “реформування”; доцільності його застосування та використання в сучасній державно-управлінській термінології поряд з такими поняттями як оптимізація, модернізація; узагальнення основних проблем у системі державного управління, аналіз та систематизація матеріалів стосовно проблем реформування та думок науковців щодо покращення даної ситуації та пошук ефективних напрямків практичного втілення реформування в життя.

В багатьох довідниках та словниках термін реформування відсутній так як перебуває у певному логічному взаємозв'язку із поняттям реформа. Тому спочатку потрібно з'ясувати сутність слова реформа. Тлумачні словники дають визначення поняття “реформа” (від латинського *reformo* — перетворюю, поліпшую) більш-менш однаково: “реформа — це перетворення, зміна, нововведення, яке не знищує основ існуючої структури”².

У “Юридичній енциклопедії” знаходимо визначення реформи як процесу кардинальних, часто тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо³. Під реформуванням розуміють перетворення, зміну шляхом реформ⁴.

Російський дослідник Марк Рац, конкретизуючи це поняття і надаючи йому соціального змісту, відзначав, що реформа — суспільно значущі перетворення, які, по-перше, спрямовані на ті чи інші системи життя та діяльності (а не об'єкти, наприклад, модернізацію залізничних колій ніхто не називає реформою); по-друге, пов'язані з необхідністю оновлення цих систем, приведення їх у відповідність з умовами, що змінюються; по-третє, проводяться більш-менш продумано й планомірно — так, щоб не порушувати тих систем життєдіяльності, що вже ефективно функціонують⁵. Про те саме говорить і відомий російський соціолог Г. Осипов, що спосіб реформування повинен відповідати вимогам сучасної науки та передбачати математично точний розрахунок його наслідків або ціни. Застосування методу спроб і помилок для реформування будь-якої суспільно важливої системи є просто злочином⁶.

У словнику іншомовних слів визначено, що реформувати (нім. *reformieren*) — перетворювати, змінювати за допомогою реформ, перевлаштовувати⁷. Звідси припускаємо, що реформування це реорганізація, зміна форми та змісту відповідних суспільних відносин⁸. Можемо також розуміти як комплекс кардинальних заходів, спрямованих на стабілізацію, покращення ефективності системи державного управління в цілому. Отже, реформування — це цілісний процес, що має програму дій для вирішення системних проблем з метою унеможливлення їхнього виникнення у майбутньому.

Тому успіх реформування значною мірою залежить від системності й наукової обґрунтованості. Якщо спланована зміна не видозмінює фундаментальних принципів державного управління, то її не можна назвати реформуванням, оскільки це вже йде процес оптимізації.

Оптимізація — процес надання чому-небудь найкращого стану⁹. Здебільшого даний термін використовується в механіці, електроніці, математичному аналізі, тобто в точних науках. Акцентуючи увагу на значенні оптимізації, необхідно не забувати про системні властивості державного управління. Відповідно система може бути оптимізована, тобто доведена до деякого позитивного рівня свого функціонування. Тут потрібно уточнення, оскільки під оптимізацією розуміється не досягнення найвищого рівня розвитку системи, а досягнення максимально допустимого значення ефективності при умові стійкого і якісного режиму роботи системи. Термін “оптимізація” необхідно розуміти, як характеристику напрямків і засобів досягнення оптимального рівня ефективності функціонування системи державного управління.

Тому оптимальним є такий режим державного управління, при якому гармонійно розвиваються всі підсистеми багатомірної державно-суспільної системи, зберігаючи

² Словник іншомовних слів / За ред. О. С. Мельничука. — К.: ГР УРЕ АН УРСР, 1974. — С. 519.

³ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. — К.: “Укр. енцикл.”. — Т. 5. — 2003. — С. 303.

⁴ Словарь иностранных слов. 15-е издание. — М.: Русский язык, 1988. — С. 433.

⁵ Коник С. Теорія реформ та проблеми адміністративно-територіального устрою України // Економічний часопис. — XXI. — 2006. — № 5-6. — С. 9.

⁶ Осипов Г. В. Социальное мифотворчество и социальная практика. — М.: НОРМА, 2000. — С. 292.

⁷ Пустовіт А., Скопненко О. Словник іншомовних слів. — К.: Вид-во “Довіра” УНУ, Рідна мова, 2000. — С. 804.

⁸ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. — К.: “Укр. енцикл.”. — Т. 5. — 2003. — С. 303.

⁹ Сучасний словник іншомовних слів / За ред. О. Семютюк. — Х.: Ранок, 2007. — С. 318.



відповідальність, взаємодію інтересів, захист легальних форм активності та ефективне блокування нелегальних дій будь-якого елемента кожного ієрархічного рівня¹⁰.

Зважаючи на світові інноваційні тенденції, в системі державного управління використовується і термін модернізація, що означає зміну, вдосконалення відповідно до сучасних вимог і смаків. Наприклад, модернізація системи освіти, культури¹¹. Сьогодні термін модернізація набув досить широкого вжитку. Зокрема, можемо говорити про впровадження новітніх комп'ютерних технологій, системи електронного врядування, технологій програмування, моделювання і багатьох інших засобів модернізації.

Г. Осіпов відмічає, що рух до модернізації може набувати формального характеру, коли головними критеріями оцінки реформування виступають не рівень і якість життєдіяльності суспільства та держави, а темпи і масштаби впровадження реформаційних проектів. Тоді проблема відповідності політичних цілей соціальним засобам їх досягнення вирішується силовими методами в центральних органах влади, не враховуючи інтересів громадян. Дана думка досить слушна адже поєднує в собі модернізацію та реформування, і вказує на нерозривний взаємозв'язок цих термінів на практиці.

Проаналізувавши сутність поданих термінів слід відзначити, що ситуація в Україні ще не дає нам змоги говорити про застосування оптимізації чи модернізації для суттєвого поліпшення становища в системі державного управління. Тому необхідно здійснювати спочатку реформування існуючої системи державного управління, яка гальмує проведення перетворень в інших сферах життя (політика, економіка, освіта та інше). У результаті виникне нова система, і вже її можливо і необхідно буде своєчасно і комплексно оптимізувати та модернізувати.

Проблеми створення якісної системи державного управління турбують український народ з часів здобуття незалежності. Демократизація в політичній, економічній і правовій сферах суспільного життя призвели до послаблення системи влади. Механізми старої радянської держави стали неефективними за нових геополітичних та гео економічних умов. Тому конструювання дієвої державно-управлінської системи, яке відбувається уже друге десятиліття в Україні, вимагає кардинальних, комплексних заходів і дій. Без побудови раціональної та ефективної системи влади марно сподіватися на якісний прогрес і в економічній та соціально-гуманітарних сферах. Відтак питання реформування системи державного управління залишається одним із найактуальніших для українців.

Після 1991 року в державі відбувалося безліч спроб здійснити реформування державного управління. Але в більшості випадків ці процеси або гальмувалися, або взагалі призупинялися і на їхньому місці створювалися нові. Це свідчить про відсутність системності в даній діяльності. Такі проблеми багато в чому пов'язані із суперечностями Конституції, у якій комплексно не представлена система органів виконавчої влади, не відображена їх структурна та функціональна характеристика. В. Горбатенко зазначає, що феномен розриву між Конституцією України та реаліями суспільно-політичного життя часто породжується саме відсутністю дієвої системи державного управління, яка б сприяла реалізації Конституції, забезпечувала ті норми і принципи, які в ній закріплюються¹².

Труднощі втілення реформування в життя пов'язані із нечіткістю формулювань у законах та інших нормативно-правових актах, із переважанням на практиці політичних інтересів над вимогами законності, відсутністю послідовності в реформуванні. Зрозуміло, що реформування — це складний, трудомісткий процес, та все ж необхідно максимально зважено та чітко підходити до вирішення проблем його організації на теренах України.

Проблемою реформування залишається і злам існуючих стереотипів, що ускладнюють сприйняття будь-яких нововведень та запровадження різних ноу-хау в галузі державного менеджменту¹³.

Великого прикладного значення в контексті реформування набуває проблематика, пов'язана з якісним покращенням організації та діяльності системи органів виконавчої

¹⁰ Нижник Н., Черленяк І., Олуйко В. Синергетичні основи оптимізації державного управління // Вісник державної служби України. — 2003. — № 4. — С. 70.

¹¹ Тлумачний словник української мови / За ред. А. Івченка. — Х.: Фомо, 2007 — С. 247.

¹² Бабенко К. Адміністративна реформа як невід'ємна складова процесу реалізації Конституції України // Бюлетень міністерства юстиції України. — 2008. — № 1. — С. 51; Пустовіт А., Скопненко О. Словник іншомовних слів. — К.: Вид-во "Довіра" УНБУ, Рідна мова, 2000. — С. 62.

¹³ Чи зламаємо стереотип? // Урядовий кур'єр. — 2000. — 23 листопада. — С. 2.



влади, визначенням структурно-функціональних засад побудови цієї системи, шляхів оптимізації розмежування компетенції та відповідальності органів виконавчої влади як по “вертикалі”, так і по “горизонталі”, тенденцій трансформації змісту, функціонування та форм правового регулювання державної служби, а також системи контролю у сфері державного управління¹⁴.

Серед проблем реформування державного управління і та обставина, що органи державного управління, а точніше органи виконавчої влади, одночасно виступають і суб'єктами здійснюваних перетворень. Від їх дій залежить характер реформування, його спрямованість, і, безперечно, успішність. Однак сама виконавча влада знаходиться в процесі постійної трансформації і адаптації до швидкозмінної ситуації в країні, до політичних і соціально-економічних умов, що свідчить про необхідність послідовного впорядкування спочатку структури, принципів діяльності, форм органів виконавчої влади.

Також необхідно зазначити, що виникають проблеми і під час запровадження в систему державного управління різних елементів зарубіжного досвіду, що не враховують українських національних особливостей. Перш за все це стосується адміністративно-територіального, конституційного устрою, політичних трансформацій, виборчої системи та інших питань. Головна відмінність західних реформ від українських полягає в тому, що там, в умовах налагодженої системи державної влади, яка складалася й удосконалювалася протягом десятиліть, не потрібно здійснювати докорінних перетворень. Потрібні лише окремі поліпшення, викликані зміною урядів, зміною обставин, ситуації в країні тощо. В Україні система державного управління створювалася не системно, а на основі певних інтересів, міркувань, розуміння її суті відповідно до обставин.

Відзначимо і відсутність практичного зв'язку між цілями і завданнями, стратегією, функціями, структурою реформування в системі державного управління. Крім того, не закріплені процедури оцінки організації та проведення реформ. Досвід показує, що зміна назви органу, способів його формування, характеру взаємовідносин із іншими органами далеко не завжди призводить до адекватних змін на практиці. При цьому можливі різні варіанти: від відсутності якихось фактичних змін до співіснування старих і нових повноважень, статусу. Зараз реформування має переходити із кількісної в стадію якісних перетворень, яка складніша за змістом і розумінням.

Помітно дається взнаки і перманентна неконсолідованість влади, боротьба між її гілками та протиріччя між центром та регіонами¹⁵. Немає єдності в підходах різних політичних сил хоча б щодо основних напрямків проведення реформ.

Крім того, не слід абстрагуватися від проблем економічного характеру, особливо бюджетних, податкових, земельних та інших, що потрібно враховувати як зовнішні чинники впливу реформування системи державного управління.

Проаналізувавши проблеми, які існують під час реформування виникає ряд запитань:

1. Що потрібно реформувати?
2. Як необхідно втілювати заплановані перетворення на практиці?
3. Яка ціна реформування, де взяти кошти?
4. Які людські ресурси потрібно задіяти при підготовці та проведенні реформування?
5. Хто виграє від змін, хто програє?
6. Яка очікується реакція громадськості, політичних сил?
7. Яка послідовність заходів, часові рамки?

Відповідно обов'язковими умовами успішного реформування є:

- наявність політичної волі до змін;
- чітке, обґрунтоване, взаємоузгоджене уявлення про те, які зміни необхідні в цілому і в окремих сферах;
- наявність критичної маси лідерів реорганізації;
- наявність реальних ресурсів (фінансових) для здійснення реформ;
- постійний, ефективний діалог з населенням та громадськістю під час реформування країни (доступність для розуміння);

¹⁴ Авер'янов В. Б., Цветков В. В., Шаповал В. М., Кисіль С. П., Кривенко Л. Т. Державне управління: теорія і практика / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького / В. Б. Авер'янов (ред.). — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 3.

¹⁵ Лахижа М. Теоретичні основи та реалії реформування владних органів України // Вісник державної служби України. — 2005. — № 1. — С. 9.



- ефективний моніторинг впровадження змін та їх наслідків;
- швидке реагування на нові проблеми (що виникають під час реформування)¹⁶.

Їх наслідки та корегування власних дій; формування єдиної комплексної обґрунтованої стратегії змін; підготовка механізмів впровадження реформ; адекватна оцінка іноземного досвіду та врахування особливостей національної ситуації; постановка на високий рівень інформаційного забезпечення органів та установ, що виступатимуть реформаторами.

Необхідно продумати, чи варто проводити спочатку реформу адміністративну, а потім політичну. У цьому контексті враховувати системний підхід, адже в системі діють і об'єкт і предмет, і засоби. Та якщо ж акцентувати і реформувати лише об'єкт, це вже не можливо в повній мірі назвати зміною системи, адже втрачаються природні взаємозв'язки і відповідно порушується баланс затрат та результату. В процесі реформування державного управління нам необхідно скоріше засвоїти дух демократичного суспільства¹⁷. Зрозуміти, що перетворення в системі та їх управління неможливе без знання про об'єкт, мету і процеси управління, а також врахування регулюючого впливу на об'єкт¹⁸.

Лише наявність чіткого алгоритму розробки системи державного управління дозволить уникнути багатьох помилок і вберегти суспільство від соціальних потрясінь та розбалансування всіх видів ресурсів¹⁹.

Реформування має здійснюватися дуже ретельно, скрупульозно. Кожного дня варто аналізувати закони, і поступово питання керування тими чи іншими процесами у суспільстві, які не є політичними, передавати на нижні рівні влади.

Необхідна системна перебудова механізмів управління, яка б забезпечила взаємну довіру та відкритість, скоординованість і дієву співпрацю між державою і суспільством. Необхідно чітко усвідомлювати та проектувати втілення наукових доробок українських вчених, на практиці. І це завдання стоїть як перед управлінцями, так і перед громадськістю.

Безумовно, реформування системи державного управління повинно бути добре підготовлене. Адже реформування — це не вибіркоче поліпшення, не часткові зміни, які повинні бути внесені в існуючу систему управління, а потреба глобального характеру, пов'язана з переходом на нову європейську систему²⁰.

Щоб здійснювати реформування необхідно бачити систему в цілому. Неминучі та постійні переміни у системі повинні здійснюватися у тій же взаємодії, у поєднанні поглядів на систему “ззовні” та “зсередини”, ретельній розробці та впровадженні на основі детальних, глибоких досліджень стану системи та її оточення напрямків і заходів змін. Поступові, контрольовані й сплановані дії дадуть змогу уникнути дестабілізації системи державного управління, а успіх у реформуванні окремих елементів цієї макросистеми допоможе підвищити ефективність і запланувати перетворення у системі вищого рівня.

Система державного управління є складною і мінливою, в ній зміни можуть відбутися несподівано, спонтанно. І від цих змін залежатиме подальше реформування уже всієї системи, а не окремих складових, що скоригувати інколи буває неможливо²¹.

Реформи можуть бути різні за масштабами, глибиною, характером і цілями, а їх результати багато в чому залежать від історичних умов, соціально-економічного становища держави, стратегії і тактики дій урядів²². Процедури впровадження повинні бути прозорими, зрозумілими і дуже мобільними, гнучкими. Необхідний новий “лад”, який дасть змогу ефективніше реагувати на будь-які зміни.

Розглянувши проблеми змін у системі державного управління та думки науковців з цього приводу, слід запропонувати орієнтовні напрямки реформування:

¹⁶ Бойко-Бойчук О. Тези до виступу “Проблеми впровадження, ризики та управління змінами” [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/boйко-boychuk_2005.doc.

¹⁷ Колушко І. Тож чи почалася адміністративна реформа в Україні // Економічні реформи сьогодні. — 2000. — № 29. — С. 3.

¹⁸ Нижник Н. Р., Дубенко С. Д., Мельниченко В. І, Плахотнюк Н. Г., Мосов С. П. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. / Українська Академія держ. управління при Президентів України / Н. Р. Нижник (ред.). — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — С. 10.

¹⁹ Чемерис А., Лесенко М. Системний підхід до проблеми реформування державного управління // Вісник Національної Академії державного управління при Президентів України. — 2001. — № 3. — С. 19.

²⁰ Татарчук В. Реформування державної виконавчої влади в Україні деякі аспекти // Право України. — 1997. — № 1. — С. 46.

²¹ Дем'янюк О. Проблеми реформування виконавчої влади в Україні: завдання, підходи і процедури // Вибори та демократія. — 2005. — № 3. — С. 37.

²² Гальченко В. Реформи державного управління: вимога часу // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентів України. — 2001. — Вип. 2. — С. 10.



I. Системний підхід у реформуванні державного управління:
1) реалізація загальної стратегії реформування;
2) реформування системи в цілому;
3) забезпечення чіткого системного співвідношення між різними елементами в системі державного управління і їх взаємодія. Реформування вимагає обов'язкового моніторингу процесів і оцінки результатів.

II. Модернізація державного управління:
1) процес удосконалення нових інститутів і механізмів;
2) впровадження інновацій та перевірка їх необхідності та якості в системі державного управління;

3) застосування інформаційних і інших сучасних технологій в процесі реформування.
III. Підвищення громадського контролю і відповідальності влади перед суспільством:
1) тісна взаємодія системи влади із інститутами громадянського суспільства;
2) створення дієвого механізму громадського контролю зо органами державної влади, які втілюють реформи.

IV. Оптимізація організації розробки, прийняття і реалізації рішень в системі державного управління:

1) правова регламентація в прийнятті рішень;
2) технологізація управління та організації реформування в системі державного управління відповідно;
3) створення і законодавче закріплення особистої відповідальності осіб, що втілюють перетворення в життя.

V. Створення спеціальних органів — координаторів в системі державного управління:

1) розробка дієвого механізму взаємодії елементів системи;
2) координація державної служби;
3) реалізація принципу співробітництва в управлінській діяльності різних рівнів.

Реформування не повинно бути просто деклароване. Українські стандарти необхідно оновлювати засвоївши і адаптувавши позитивний і негативний іноземний досвід реформування державного управління. Реформування і удосконалення системи державного управління вимагає підтримки режиму стабільності, безперервності і зацікавленості в її діяльності, послідовного і цілеспрямованого засвоєння нових підходів і рішень в практиці державно-управлінського розвитку. Реформування не може здійснюватися ізольовано від політико-правової, соціальної, економічної реальності. Даний процес має відбуватися в рамках співпраці із законодавчою, судовою владою, враховуючи положення Конституції України, фундаментальні цінності українського суспільства, трансформаційні політичні і правові процеси, що виникли та, можливо, виникнуть у нашій державі.

Єдиною можливою тактикою реформування є послідовне впорядкування структури, принципів і діяльності державного управління. Неможливо взяти один елемент, видозмінити його і не порушити механізм життєдіяльності всієї системи. Крім того, слід зважати на реформований об'єкт, його важливість і незамінність у процесі роботи старої системи. Тому лише враховуючи системну сутність будь яких процесів можливо досягти корисного і бажаного результату.

І також слід пам'ятати, незважаючи на очевидність і актуальність реформування, лише зважена обґрунтована діяльність буде виправдана і ефективна в системі державного управління. Реформування системи державного управління, як уже наголошувалося, є дуже складним предметом розгляду, необхідно в подальшому визначити його складові елементи, простежити періоди становлення та розвитку, а також спрогнозувати модель втілення реформ, зважаючи на мінливість самої системи державного управління та зовнішні чинники; з'ясувати роль та функції органів виконавчої влади в процесі реформування, що і намагатиметься зробити автор в подальших публікаціях.

Стаття рекомендована до друку секцією правових дисциплін кафедри економіки підприємства Полтавського національного технічного університету ім. Ю. Кондратюка (протокол № 6 від 12 квітня 2008 року)

