

І. О. Кульчій,
старший викладач кафедри економіки підприємства,
Полтавський національний технічний університет ім. Ю. Кондратюка

ОРГАНІЗАЦІЙНА МОДЕЛЬ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто проблеми та перспективи моделювання процесу реформування органів виконавчої влади в Україні, запропоновано створення Координаційного центру з реформ державного управління як основного управлінського елемента процесу змін публічної адміністрації.

The article deals with the problems and perspectives of modeling of the process of reforming of executive bodies in Ukraine; it is proposed to create the Coordinating center for the reform of public administration as the basic regulatory element of adjustment of public administration.

Ключові слова: орган виконавчої влади, модель, процес реформування, організаційна модель, координаційний центр.

Key words: executive body, model, reforming process, organization model, coordinating center.

ВСТУП

Реформування системи державного управління в Україні залежить від багатьох внутрішніх та зовнішніх факторів, що чинять супротив або змінюють траєкторію перетворень. Упровадження реформи — складне завдання, що включає, зокрема, 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.

Кожна зміна має впроваджуватися, орієнтуючись на певний шаблон, який враховує можливі загрози і в подальшій реалізації піддається коригуванню. На нашу думку, таким шаблоном може виступати розроблена та законодавчо затверджена організаційна модель реформ.

Аналітики 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 [6]. 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 [2, с. 92]. Науковці за 20 років існування незалежної української держави пропонували доцільні реформаторські центри впровадження змін, водночас на практиці дані пропозиції враховано не повною мірою. Такі пропозиції, зокрема, містять праці, Ю. Ватулі, С. Кравченка, І. Коліушка, Н. Нижник, М. Пухтинського, О. Янчук та інших [1; 4; 5; 10]. Як показує досвід вітчизняного реформування, процес проектування будь-якої суспільної реформи часто або не включає етап формування моделі реформи, або у ньому чітко не виокремлено модель, яку покладено в основу запланованих проєктантами суспільних змін.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ (ФОРМУЮЄТЬСЯ МЕТА ТА МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ)

Метою статті є розробка і обґрунтування моделі організації реформ органів виконавчої влади України. Задля досягнення поставленої мети використано системний метод (з'ясовано сутність і особливості організації та реалізації реформ у системі органів виконавчої влади); прогностичний, що передбачає прогнозування, узагальнення опрацьованих матеріалів для формулювання висновків, рекомендацій і визначення моделі подальшого розвитку та впровадження реформ в системі органів виконавчої влади та інші спеціальні методи дослідження.

РЕЗУЛЬТАТИ (ВИКЛАДАЄТЬСЯ СИСТЕМА ДОВЕДЕНЬ ЗАПРОПОНОВАНОЇ ГІПОТЕЗИ, ОБґРУНТОВУЮТЬСЯ НАУКОВІ РЕЗУЛЬТАТИ)

Складність реформування державного управління полягає у тому, що в сучасних умовах вищі органи влади країн світу перетворюються на невід'ємних суб'єктів глобальної системи. У рамках таких глобальних перетворень державного управління, незважаючи на різноманіття їхніх форм, що відбивають специфіку і особливості різних країн, можна виокремити дві головні моделі здійснення реформ: "вестмінстерську" і "американську" [4]. Окреслені моделі мають свої переваги і недоліки, тож реформатори повинні орієнтуватися на підтримку взаємозв'язків та взаємодії між усіма необхідними ресурсами й чинниками, враховуючи та трансформуючи в процесі перетворень на території України досвід країн світу, які першими розпочали втілення подібних змін.

Модель — це прообраз, опис майбутніх заходів; це уявлення системи в певній формі, відмінній від самої цілісності, тобто головною характеристикою моделі є спрощення реальної життєвої ситуації, до якої вона застосовується.

Реалізація реформ і відповідно управлінська діяльність вимагає чіткого розуміння мети перетворень та уявлення про те, якою має бути реформована система органів виконавчої влади. Це можливо зробити, тільки спроектувавши модель реформ системи органів виконавчої влади та модель майбутньої системи державного управління. Дослідники виокремлюють два види моделей: нормативну (що встановлює, якою має бути система управління) та описову, що описує систему управління, якою вона є [9, с. 38]. На нашу думку, проектування моделі реформ обов'язково повинно супроводжуватися і проектуванням реформованої системи державного управління, яка може бути побудована тільки на описовому рівні (вербальна модель). Однак ефективна реформа передбачає не тільки виписані і зрозумілі всім її учасникам кроки і способи її реалізації, але й наявність у всіх спільного уявлення про складність і особливості функціонування сфери реформування [2, с. 97].

Учені висловлюють різні точки зору стосовно органу, який втілюватиме зміни в системі державного управління. М. Пухтинський вважає за доцільне повернення інституту Уповноваженого з проведення реформи та створення центрального органу із спеціальним статусом щодо її координації. Інший підхід передбачає створення позавідомчої комісії з проведення адміністративної реформи в Україні, члени якої не обіймали б посад в інших органах державної влади, керувалися законодавчо визначеними механізмами прийняття або звільнення від членства у Комісії незалежно від зміни Президента, відставки уряду або інших суто політичних факторів. Крім того, варто забезпечити умови для співпраці з великою кількістю вітчизняних і зарубіжних науково-аналітичних центрів. На думку І. Коліушка, необхідно призначити міністра "без портфеля" з питань адміністративної реформи. Основними завданнями цього члена Кабінету Міністрів України має бути підготовка пропозицій щодо проведення в Україні адміністративної реформи та координація і спрямування діяльності міністрів та інших центральних органів виконавчої влади щодо проведення адміністративної реформи [10, с. 49].

Український науковець С. Кравченко досліджував організаційну структуру здійснення адміністративної реформи в Україні впродовж років незалежності, ним було проаналізовано п'ять моделей організації перетворень, кожна з яких мала як недоліки, так і переваги [1, с. 48]. За результатами свого дослідження він пропонує організаційну структуру, ключовими елементами якої є запровадження посади Віце-прем'єр-міністра України з питань адміністративної реформи, зміцнення кадрового потенціалу Управління адміністративної реформи Секретаріату Кабінету Міністрів України та урядового комітету з питань адміністративної реформи. Окреслені три владні сегменти, які, на думку автора, виступатимуть головними фігурами в процесі проведення адміністративної реформи.

На нашу думку, враховуючи зарубіжний досвід та реалії системи державного управління України, необхідним є створення Координаційного центру з реформ державного управління, що буде активно взаємодіяти з вищими органами влади в державі та, зокрема, з Президентом. Модель реформування органів виконавчої влади, орієнтуючись на загальні та спеціальні принципи, повинна враховувати наявні фінансові, матеріально-технічні, інформаційно-аналі-

тичні та кадрові засоби, які доречно проаналізувати та запропонувати ефективніші механізми їх використання.

Фінансове забезпечення реформи органів виконавчої влади здійснюється, перш за все, із державного бюджету. Причому статистичні дані свідчать про щорічно зростаючі витрати в секторі державного управління. Наприклад, у 2010 р. кінцеві споживчі витрати сектора загального державного управління збільшились на 3,3 відсотки (проти падіння на 2,4 відсотки у 2009 р., що пов'язано зі збільшенням бюджетних витрат на оплату праці) [3]. Тому у процесі планування та організації реформ доречним є раціональне та ефективне використання коштів, що можливо при оптимальній організації управлінської діяльності. У разі створення єдиного координаційного центру стане можливою ліквідація або усунення зайвих ланок в управлінській системі, які виконують ідентичні функції, зекономити витрати на їх утримання. При цьому задля уникнення прогалин у подальшій реформаторській діяльності необхідно науково обгрунтувати повноваження, структуру, функції, зв'язки центру з іншими владними одиницями.

На сьогодні матеріально-технічними ресурсами займаються галузеві міністерства та центральні органи виконавчої влади різних рівнів. У цьому питанні простежується ряд проблем: дублювання функцій; різні терміни фінансування окремих галузей, забезпечення потреб реформ за залишковим принципом, корупція у процесі розподілу ресурсів на різних рівнях. Таким чином, необхідний механізм координації у процесі планування та втілення реформ системи органів виконавчої влади. Наявні проблеми і у використанні інформаційно-аналітичних та кадрових ресурсів, які є важливою складовою процесу реформування.

Тож задля належного проведення змін у цій системі необхідно створити Координаційний центр з питань реформ державного управління. Його завданням має бути: організаційне забезпечення; кадрове забезпечення (особливо керівних управлінських кадрів); інформаційно-аналітичне забезпечення; матеріально-технічне забезпечення реформ у системі державного управління. У сучасних умовах, на нашу думку, назва даного органу не має принципового значення, головним є ідеологічне та змістове наповнення його управлінської діяльності, розуміння того, що цей орган створюється задля служіння суспільству. Відтак, реформи, проведені цим органом, будуть спрямовані на створення умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Ідея функціонування такого центру не є новою і має аналоги в зарубіжних системах управління. У Франції створено Міністерство державної служби і адміністративної реформи, яке займається міжвідомчою координацією роботи щодо управління персоналом і відповідає за реалізацію адміністративної реформи, стратегію якої готує Державна Рада Франції [8]. В Іспанії діє Міністерство державного адміністрування, яке вирішує два завдання: забезпечує модернізацію державного управління і удосконалює відносини держави з громадянами. В Італії також є Міністерство у справах державної служби, яке відповідає за вирішення 5 завдань: реорганізація державної служби, ефективність роботи держапарату, прийом на державну службу, трудові договори, інформаційні технології. Інший підхід у Фінляндії, де вся основна ро-

бота зосереджена в Міністерстві фінансів, а реформуванням місцевого самоврядування займається міністерство внутрішніх справ. У Японії існує посада секретаря Кабінету Міністрів, який, зокрема, відповідає за координацію виконавчої влади [7, с. 243].

Таким чином, пропозиція координації в процесі реформування державного управління видається цілком виправданою. Орієнтуючись на вищезазначене, організаційними формами діяльності даного центру мають бути: проведення нарад, конференцій, семінарів; діяльність робочих груп за напрямками 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 організацій. Крім того, до складу цього центру повинні входити: науковці; особи безпосередньо підпорядковані Президенту України (глава адміністрації, його заступники, секретар Ради національної безпеки 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, окремих комерційних підприємств та інші. Таким чином, загальна чисельність даного Координаційного центру може скласти 80—100 осіб, які будуть нести персональну відповідальність за проведення реформ. Зі зміною керівного складу цього центру управлінська діяльність повинна відповідати стратегії та концепції реформ, має зберігати спадковість незмінних принципів та норм.

Це зумовлює потребу у визначенні структури такого Координаційного центру з реформ, яка повинна носити органічний характер в силу необхідності постійного підвищення адаптивності центру до змін внутрішнього і зовнішнього середовища. У взаємовідносинах з Кабінетом Міністрів України, Президентом та Верховною Радою України має простежуватися чіткий ієрархічний характер. Структура центру має будуватися за програмно-цільовим принципом, оскільки в його роботі повинна узгоджуватися діяльність різних структурних підрозділів, у тому числі різних рівнів органів виконавчої влади. У роботі центру повинні брати участь не лише штатні співробітники, але і представники регіонів, наукових організацій, громадських об'єднань тощо. Даний орган повинен формуватися із досвідчених працівників, обізнаних у проблемах державного управління та здатних вирішувати їх. Державні службовці різних рівнів, що пройшли ретельну попередню перевірку, та науковці призначаються членами даного Комітету за спільним рішенням Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради України.

Сформованому Координаційному центру реформ має делегуватися право впроваджувати зміни в системі державного управління на основі затвердженої Стратегії реформування державного управління.

З першого погляду може здатися, що створення такого центру додасть заплутаності в систему органів влади та породить лише виникнення ще одного органу, який доведеться фінансувати. Однак, якщо згаданий центр виконуватиме свої функції і його робота матиме позитивний результат, досить швидко такі питання зникнуть. Авторитету новоствореній організації може додати управлінська діяльність, побудована на принципах якісного менеджмен-

ту та відповідальності за цю діяльність перед суспільством.

Правовий статус Координаційного центру з реформ державного управління має обов'язково бути законодавчо закріпленим. Важливо звернути увагу й на те, що модель координаційного центру не зможе існувати без розуміння громадянами необхідності реформування державного управління; наявності реальних важелів впливу у громадян на даний центр принаймні через засоби представницької демократії; наявності різних форм самоорганізації громадян. Задля цього варто запропонувати суспільству зрозумілу і реальну стратегію змін та простий механізм масової участі громадян у процесі реформування. Слід зауважити, що правовому закріпленню Координаційного центру з реформ державного управління повинно передувати теоретико-методологічне обґрунтування і моделювання, виявлення причинно-наслідкових зв'язків управлінської діяльності цього органу, визначення його функцій і повноважень.

Сучасні реалії управлінської діяльності вимагають залучення у процес організації реформ інновацій та інформаційних технологій. Тому координаційний центр з питань реформ 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; робота центру повинна широко висвітлюватися в засобах масової інформації та в мережі Інтернет.

Слід визнати, що, незважаючи на незрілість здійснення реформ та численні розроблені концепції, практичного втілення реформ, які, дійсно, дозволяють досягнути визначених у згаданих концепціях результатів, можна лише за збігу сприятливих обставин. Головна з них — це державницьке мислення владної еліти, що полягає у пріоритеті інтересів держави над власними. Реформа системи органів виконавчої влади може повною мірою досягти своєї мети лише в комплексі з реформуванням всієї системи влади, у тому числі законодавчої і судової.

Звичайно, функціонування координаційного центру в процесі втілення реформ ускладнене рядом проблем. Водночас такий центр, на нашу думку, сприятиме формуванню і розвитку національної системи координації в процесі реформування публічної адміністрації. Очевидно, що для створення такого координаційного центру необхідно пройти етап адаптації до сучасних реалій публічного управління, в якому повинні брати участь інститути громадянського суспільства.

Проектуючи модель організації реформ у системі органів виконавчої влади, варто враховувати загальні та спеціальні принципи проведення реформ: підвищення суспільного контролю і відповідальності координаційного центру перед суспільством; впровадження інноваційних технологій у їх управлінську діяльність; боротьба з корупцією; трансформація корпоративної культури державних службовців; програмно-цільовий характер діяльності та інше.

Координаційний центр реформ, як і інші існуючі досі реформаційні органи, не можна назвати незмінним, оскільки внутрішнє та зовнішнє середовище впливає на них та стимулює їх реорганізацію чи ліквідацію. Не варто при цьому забувати, що органи виконавчої влади є найбільш змістовною і найскладнішою частиною дер-

жавного апарату, зосереджують в собі практично усю управлінську інформацію і найважливіші засоби державного примусу. Тому і координаційний центр реформ повинен мати розгалужену вертикаль, що забезпечувала б надходження та обробку управлінської інформації по всіх рівнях вказаної системи.

При побудові організаційної моделі реформ не варто забувати, що на всіх етапах перетворень координаційний центр реформи та інші взаємозалежні органи повинні вживати дії щодо законодавчого, кадрового, наукового та інформаційного забезпечення втілюваних змін. Подібні заходи не є новими в системі державного управління України, вони неодноразово затверджувалися указами Президента та постановами Кабінету міністрів України, однак системної реалізації впродовж існування незалежної України як науковці, так і практики не прослідковують.

На думку В. Цветкова, у процесі реалізації реформ необхідно дотримуватися чіткої логіки, послідовності дій з реалізації реформ, враховуючи основні їх риси: формування політики реформ; невідкладність та довгостроковість реформ; послідовність та компетентність реформ; вираження та узагальнення інтересів, а також їх урегулювання, стимулювання і обмеження; довіра до реформ; координація заходів реформ на всіх рівнях, тобто застосування до них комплексного підходу [5, с. 76—79]. Ці застереження не втратили актуальності й сьогодні, адже існує гостра потреба в системних, комплексних, зважених та невідкладних реформах системи державного управління.

ВИСНОВКИ

Практичному впровадженню реформ має передувати змістовний процес консультації з науковцями, політиками, громадськістю. Залучені фахівці центральних та місцевих органів виконавчої влади спільно із групою експертів — науковцями, представниками політичних об'єднань і громадських організацій — мають виробити план та механізми втілення перетворень, що дасть змогу уникнути минулих помилок і створити чітку стратегію реалізації реформ.

Упродовж 20 років в Україні відбувалися зміни, які зводилися до сумарного зменшення або збільшення кількості державних службовців, об'єднання або роз'єднання міністерств, управлінь, відділів, не призводили до якісних перетворень. Тому тільки зважена оцінка майбутніх змін усіма зацікавленими сторонами може сприяти проведенню якісних реформ.

Таким чином, координаційний центр реформ матиме можливість ефективно та якісно працювати, якщо буде створено правову базу, що регламентуватиме його роботу та закріплюватиме стратегію та концепцію реформування державного управління в Україні. Крім того, варто подбати про кадрове забезпечення нового координаційного центру, зміцнити та сформувані фінансово-економічні основи його функціонування, забезпечити наукову та інформаційну підтримку, організувати перманентний моніторинг результативності управлінської діяльності вказаного центру.

Важливою складовою забезпечення реалізації реформ в органах виконавчої влади є використання матеріально-фінансових засобів. Орієнтуючись на загальну практику, рекомендується передбачити: обсяг витрат матеріальних і грошових засобів у зв'язку з виконан-

ням завдань реформи; зміни в режимі використання майна, ресурсів; можливий приріст або зниження надання управлінських послуг; витрати часу на заходи у зв'язку з реалізацією реформи та інші заходи.

Закономірним є і той факт, що подальше втілення реформ координаційним центром прямо залежить від політико-правової ситуації у суспільстві та економічних можливостей держави. Причому ці чинники здатні внести в процес втілення реформи суттєві поправки. Особливо це стосується наявності коштів і матеріально-технічних ресурсів. Подальші дослідження варто провести у напрямі уточнення повноважень та функцій Координаційного центру з питань реформ державного управління та спрогнозувати фактори впливу на процес реформування системи органів виконавчої влади.

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 "Монолит", 2009. — 384 с.
2. Бойко-Бойчук О. Тези до виступу "Проблеми впровадження, ризику та управління змінами" [Електронний ресурс] / О. Бойко-Бойчук. — Режим доступу: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/boyko-boychuk_2005.doc
3. Валовий внутрішній продукт: Підсумки 2010 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: me.kmu.gov.ua/file/link/162415/file/GDP_2010Z.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/Apdup/2010_1/2_90-99.pdf
5. Державне управління в Україні: централізація та децентралізація: монографія / Кол. авт.; відп. ред. проф. Н.Р. Нижник. — К.: УАДУ при Президентові України, 1997. — 448 с.
6. Николис Г. Познание сложного / Г. Николис, И. Пригожин; пер. с англ. В.Ф. Пастушенко. — М.: Мир, 1990. — 344 с.
7. Новичков Н.В. Теоретико-методологические аспекты организации управления системой федеральных органов исполнительной власти: дис. ... доктора эконом. наук: 08.00.05 / Н.В. Новичков. — Москва, 2004. — 314 с.
8. Ралдугін Є. Державна реформа у Франції: історичний аспект [Електронний ресурс] / Є. Ралдугін // Вісник державної служби. — 2000. — № 2. — Режим доступу: lib.academy.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?
9. Эффективность государственной власти: модели, критерии, факторы / А.А. Акульчев, В.Г. Игнатов, А.В. Понеделков, А.И. Старостин // Вестник Московского университета. Сер.12. Политические науки. — 2004. — № 1. — С. 38—53.
10. Янчук О.Ю. Організаційно-правові питання удосконалення діяльності органів виконавчої влади у контексті адміністративної реформи в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.Я. Янчук; Національна академія держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2005. — 234 с.

Стаття надійшла до редакції 29.06.2011 р.