



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

І. О. Кульчій

*старший викладач кафедри економіки підприємства
Полтавського національного технічного університету
ім. Ю. Кондратюка*

УДК 342.518 (477)

РОЗРОБКА ТА РЕАЛІЗАЦІЯ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Проаналізовано концепції та програми реформування органів виконавчої влади, досліджено концепції реформ публічного сектора в західноєвропейських державах; окреслено можливі шляхи розробки та реалізації концепції реформування системи органів виконавчої влади на сучасному етапі.

Проанализированы концепции и программы реформирования органов исполнительной власти, исследованы концепции реформ публичного сектора в западноевропейских государствах; начертаны возможные пути разработки и реализации концепции реформирования системы органов исполнительной власти на современном этапе.

Concepts and programs of executive bodies reforming are analyzed, explored concepts of public sector reforms in the West-European states; designed possible ways of development and implementation of the concept of reforming of the system of executive bodies at the present stage.

Ключові слова: концепція, програма, система органів виконавчої влади, реформування.

Система органів виконавчої влади сьогодні перебуває на стадії пошуку оптимальної організаційної моделі, яка б дозволила ефективно та раціонально виконувати покладені на неї владні функції. У процесі реалізації адміністративної реформи органи виконавчої влади зазнали суттєвих змін, однак ефективність їх роботи суттєво не покращилася. Причини цього досить різноманітні, їх неодноразово відмічали і відмічають українські та зарубіжні дослідники. Сьогодні наука державного управління напрацювала доволі солідне підґрунтя для здійснення реформ публічної адміністрації. Водночас проблемними та малодослідженими залишаються розробка концепції реформування, методи та способи



реалізації теоретичних напрацювань. Тож сучасні реалії вимагають розробки та обов'язкової реалізації комплексної, системної, схваленої громадськістю стратегії реформ в системі органів виконавчої влади. Розпочинати цей процес варто з розробки Концепції реформування системи органів виконавчої влади України.

Реформування органів виконавчої влади в Україні розглядалося у контексті адміністративної, адміністративно-територіальної, конституційної та інших реформ, це питання є предметом розгляду Головного управління державної служби України, Інституту трансформації суспільства, Центру політико-правових досліджень, Комітету з економічних реформ при Президенті України та інших науково-дослідних установ.

Грунтовні дослідження з реформування органів виконавчої влади та розробки стратегій, напрямів, концепцій змін проводили такі дослідники: В. Авер'янов, В. Бакуменко, Н. Гончарук, В. Кампо, І. Коліушко, В. Кравченко, Н. Нижник, В. Цветков, І. Черленяк та інші. Водночас вимагає подальшого аналізу та обґрунтування концепція реформування органів виконавчої влади, як складова частина адміністративної реформи.

Метою статті є аналіз наявних в Україні концепцій та програм реформ у сфері державного управління і виконавчої влади; вивчення основних концепцій реформ західноєвропейських держав; окреслення можливих шляхів розробки та реалізації концепції реформування системи органів виконавчої влади.

Термін концепція має досить давню історію. Під нею розуміють систему доказів певного положення, систему взаємопов'язаних поглядів на те чи інше явище [1, с. 352]. Орієнтуючись на це визначення, можемо стверджувати, що впродовж 1991–2010 рр. реалізовується досить різноманітний спектр концепцій та програм реформ у сфері державного управління. Досвід утілення в Україні адміністративної, конституційної, адміністративно-територіальної реформи має безперечно враховуватися. Адже за цей період, крім негативних тенденцій та проблем, провідні науково-дослідні установи відмічали і позитивні тенденції та здобутки. Це і розробка та схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні, упорядкування системи органів виконавчої влади центрального рівня, часткова реорганізація апарату Кабінету Міністрів, прийняття важливих нормативно-правових актів [2].

Ще у процесі роботи над Концепцією адміністративної реформи, в середині 90-х років, адміністративну реформу визначали як комплекс політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях (насамперед, у сфері виконавчої влади) з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи державного управління [3].

Основну увагу Концепція присвятила реформуванню системи органів виконавчої влади, організації державної служби, територіальному устрою та системі місцевого самоврядування. Зокрема, визнавалося нагальною потребою утвердження конституційного статусу Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади, посилення ролі Прем'єр-міністра у вирішенні кадрових питань у виконавчій владі, зміна організації діяльності Кабінету Міністрів, запровадження урядових комітетів і реформування апарату уряду та інше [4, с. 7–8].

Концепція реформування органів виконавчої влади в сучасних умовах може реалізовуватися та приносити позитивні зрушення лише у системній єдності з іншими не менш важливими реформами. У 2010 р. відслідковуємо досить різноманітний спектр запланованих реформ. Деякі з них уже розпочато (наприклад, економічна та судова реформи), що безпосередньо пов'язано зі становленням ефективного публічного адміністрування та органів виконавчої влади і вимагають досконалої теоретичної та організаційної бази для подальшої реалізації.

На думку В. Тертички, згідно з концепцією адміністративної реформи, стратегічні цілі держави безпосередньо визначають функціонально обумовлену структуру органів державної влади. Цілі, яких державна політика прагне досягти, залежать від намірів розробників політики та її головного спрямування, і тому, вибираючи цілі, потрібно



зважати на її потенційність, оскільки неможливо описати всі придатні цілі для всіх потенційних суспільних проблем [5, с. 6]. Загалом положення Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р. втілювалися непослідовно та не на підставі законів, як того вимагає Конституція, а шляхом прийняття підзаконних актів, а тому не призвели до незворотних позитивних змін [2].

С. Кравченко відмічає, що можна виділити п'ять моделей організації здійснення адміністративної реформ, що функціонували на різних етапах реформування в Україні. Кожна модель мала свої переваги, але водночас для кожної притаманними були недоліки та прогалини, через які не відбулася реалізація ухвалених програм перетворень [6, с. 64].

Варто виокремити і розроблений Центром політико-правових реформ проект “Концепції реформування публічної адміністрації в Україні”, у якому систематизовано основні напрямки реформування, окреслено забезпечення реалізації реформи публічної адміністрації (політичне, організаційне, правове, фінансове, наукове, інформаційно-просвітницьке) та її етапи, запропоновано очікувані результати реформи [2]. Хоча деякі положення цієї концепції на сьогодні вимагають суттєвого вдосконалення. Зокрема варто об'єктивніше оцінювати фінансові, політичні та кадрові можливості в процесі організації та безпосередньої реалізації її положень.

Слід звернути увагу на існування “зеленої” та “білої” книг під назвою “Реформування публічної адміністрації” та “Реформа публічної адміністрації в Україні”. “Зелена” книга постає одним із способів розробки прозорої та ефективної політики з питань реформування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, у результаті належного здійснення якої можливо створити систему публічної адміністрації, яка надаватиме адміністративні послуги населенню на належному рівні [7]. “Біла” книга створюється після проведення консультацій з громадськістю щодо основних положень “зеленої” книги, у результаті яких розробляються певні пропозиції стосовно усунення виявлених недоліків та подолання суперечностей [8]. Отже, вихід “білої” книги “Реформа публічної адміністрації в Україні” є логічним продовженням “зеленої” книги, у якому враховано пропозиції та рекомендації щодо подолання кризових явищ в органах влади та в українському суспільстві.

Проаналізовані вище концепції та програми реформ поряд із позитивними рисами мають притаманний для всіх недолік — жодне із положень не було втілено до кінця, тобто не привнесло позитивних зрушень. Варто відмітити відсутність спадковості у реалізації концепції адміністративної реформи урядами в різні часи. Адже після закінчення терміну дії повноважень певного уряду програма реформування органів виконавчої влади розроблялася нова, попередні напрацювання залишалися або недовиконаними, або взагалі не бралися до уваги. Відтак необхідно налагоджувати конструктивний механізм співпраці різних гілок влади щодо розробки та виконання концепції реформування органів виконавчої влади. На нашу думку, доцільно використовувати термін “концепція”, що є складовою частиною стратегії розвитку держави. Інші галузеві концепції також мають бути частиною даної стратегії (концепція економічних реформ, концепція реформування галузі охорони здоров'я тощо).

Сьогодні значні надії покладаються на створену у 2010 році робочу групу із законодавчого та інституційного забезпечення реформ, що діє у рамках Комітету з економічних реформ при Президентові України. До складу підгрупи з питань реформування системи органів державної влади увійшли представники Кабінету міністрів, Міністерства юстиції, Інституту законодавства Верховної Ради, Національної академії правових наук та громадських організацій. Робоча група готує пропозиції щодо концепції реформування державного управління.

В Україні продовжується пошук стратегії реформування системи державного управління, пошук адекватних глобалізаційним проблемам моделей реалізації концепцій реформування, пошук напрямів здійснення галузевих програм реформ системи органів виконавчої влади. Вважаємо за доцільне в контексті розвитку реформаційних процесів в Україні проаналізувати основні концепції реформ



західноєвропейських держав.

В Європі поширення у середині 80–90-х рр. набув новий державний менеджмент як концепція і модель державного управління. Ця концепція, на думку європейських дослідників, є відповіддю на кризові явища у державному управлінні, побудованому на принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації тощо. Концепція нового державного менеджменту і відповідні їй реформи стимулювалися різкою втратою довіри населення до державного управління. Сутність концепції полягає у переосмисленні теорії державного управління на основі менеджменту як управління бізнесом у ринковій економіці. Найактивніше згадана концепція розроблялася у Великобританії, США, Новій Зеландії та Канаді.

Ринковий тип державного управління був втілений в адміністративних реформах 80–90-х рр. у багатьох державах світу. Даний процес отримав відображення і у переході від терміну “державне адміністрування” до “державного менеджменту”. Ці тенденції у сфері державного управління були спробою пошуку моделі ефективної держави і уряду [9, с. 212].

Основний акцент при реформуванні системи органів виконавчої влади, заснованому на концепції нового державного менеджменту, має робитися на децентралізації та деконцентрації. Згадані принципи відомі українській системі державного управління, але спроби їх втілення створювали нові проблеми. Зокрема це спричинило заплутаність бюджетних відносин, неврегульованість питань відповідальності. Водночас ця концепція може бути адаптована до українських реалій хоча б частково. Адже досвід європейських держав доводить, що внаслідок її реалізації змінюються відносини з оточуючим середовищем. Зміни підвищують роль і значення стратегічного планування, державного маркетингу, механізмів напрацювання і здійснення стратегії забезпечення населення послугами, формування нової креативної організаційної культури з єдиним розумінням перспектив розвитку організації.

Новий державний менеджмент не є панацеєю при вирішенні всіх проблем державного управління. Тому, поряд із концепцією нового державного управління сучасна практика широко використовує термін “*governance*”. В перекладі українською мовою його найчастіше розуміють як керівництво, регулювання, загальне управління, політичне управління. Документи “Програми розвитку ООН” підкреслюють інший зміст терміну, наголошуючи на “доброму управлінні” до ключових характеристик якого відносяться: участь громадян; верховенство права; прозорість; чутливість; орієнтація на згоду; справедливість; результативність і дієвість; підзвітність; стратегічне бачення [10].

У теорію “*governance*” закладено багато ідей, які є актуальними для розробки стратегії реформування владних структур України. Наприклад, держава, як і громадянське суспільство, не можуть, існуючи порізно, створити дієвий механізм для вирішення суспільних проблем. Тож сутність концепції полягає у тому, що державне управління втрачає деталізованість і регламентованість, воно базується більше на горизонтальних, ніж на вертикальних зв’язках між урядовими органами, громадянським суспільством і ринковими механізмами.

При проведенні адміністративно-політичних реформ не можна не враховувати практику країн, які звернулися до нової концепції “*governance*”. У жодній із країн, як стверджують російські дослідники, реформи в сфері виконавчої влади на даний момент не закінчилися, водночас можна простежити позитивні результати їх втілення [9, с. 220]. Проаналізувавши причини проведення реформ в Україні, слід відмітити їх спільність із європейськими. Це можна стверджувати принаймні щодо економічних і соціальних проблем. Зокрема, це зростаючий дефіцит державного бюджету, криза соціальних структур, які надають послуги населенню тощо. Уряд України розуміє потребу в рішучих заходах щодо реформування різних рівнів органів виконавчої влади з метою раціоналізації використання ресурсів і підвищення ефективності їх освоєння.

Однак на теренах нашої держави, на відміну від Європи, приходять до розуміння необхідності реформ циклічно, що і обумовлює не комплексний, безсистемний процесом змін. Якщо у 90-х рр. у Великобританії відбувається процес розробки теоретичних



основ перетворень і розпочинається їх втілення, то в Україні у цей проміжок часу спостерігаємо формування державності і потребу в напрацюванні основних нормативно-правових актів. Тож у 90-х рр. на теренах України ми спостерігаємо лише первинне формування системи органів виконавчої влади нової держави. За умови відсутності накопиченого досвіду практичної роботи цих органів про їх реформування на принципах системності та комплексності у той час іще не йдеться.

Органи виконавчої влади в сучасних умовах керуються власними законами. Практика довела, що якщо уряд проводить політику досить далеко від потреб суспільства і організаційних структур інших ланок, вони починають жити власним життям, забезпечуючи різними способами свої потреби, функціонують як самоорганізуючі системи.

При формуванні концепції реформування органів виконавчої влади необхідно знати закони самоорганізації, які дозволять втручатися у діяльність систем і певним чином управляти ними. Процес управління в режимі самоорганізації зводиться до виявлення закономірностей, що притаманне системам еволюційних змін і спрямування їх по запрограмованих траєкторіях. Система державного управління по відношенню до конкретної самоорганізуючої системи, повинна визначити: цілі самоорганізації та управлінські цілі суб'єкта управління.

Наприклад, створений для реалізації реформ в системі виконавчої влади комітет крім власних цілей має орієнтуватися на вирішення двоєдиного завдання: створення умов для реалізації власних тенденцій розвитку та забезпечення реформованої системи ресурсами, необхідними для досягнення їх власних внутрішніх цілей. Головним завданням є реалізація концепції перетворень для отримання ефективних, суспільно необхідних результатів, що обумовлює підвищений контроль громадянського суспільства над процесом реформування.

Таким чином, шляхи розробки та реалізації концепції реформування повинні розпочинатися із чітко виписаної та погодженої із громадськістю стратегії розвитку української держави. На її основі відбуватиметься розробка концепцій реформ різних секторів державного життя, при цьому враховується тісний взаємозв'язок елементів державної системи, маючи при цьому в резерві альтернативні програми змін. Адже, проведені економічні реформи неминуче призводять до змін правового, соціального сектору і навпаки. Будь-яка зміна не залишається поза межами внутрішнього середовища системи державного управління.

При цьому в процесі роботи над концепцією реформування органів виконавчої влади варто адаптувати прийнятні для українських реалій концепції та програми, що пройшли випробування в інших державах. Адже в Україні досі не створено єдиної стрункої системи впровадження реформи. Саме тому реформування виконавчої влади відбувається не цілеспрямовано і досить хаотично. Так С. Кравченко відмічає, що дослідники по різному визначають хто може координувати, контролювати та водночас впроваджувати зміни [11]. Задля подолання хаотичності та безсистемності у процесі реформування органів виконавчої влади варто створити дієвий центр змін.

Наступним елементом реформи мають стати заходи щодо її законодавчого, кадрового, наукового та інформаційного забезпечення, зміцнення та оновлення нових фінансово-економічних основ державного управління. Так як досить часто уже сформований і рішучий орган-реформатор не в змозі подолати проблеми, пов'язані з ресурсним забезпеченням, що, в свою чергу, спричиняє невиконання запланованих змін. Тому в процесі роботи, розуміючи мінливість та швидкоплинність подій, обставин потрібно готуватися як до опору з боку суспільства, так і до переорієнтації певних елементів програми реформ до нових умов.

Головне завдання стратегії, концепції та програм реформ полягає у отриманні позитивного результату. Вагомим компонентом якої є підготовка досвідчених керівників, котрі знатимуть та розумітимуть потреби своєї організації, будуть компетентними у вирішенні її проблем. Отриманий позитивний результат це і є подолання суперечностей та протиріч системи органів виконавчої влади. Лише постійний характер змін, спадковість у виконанні запланованих програм та перманентні реформи здатні привносити в систему



виконавчої влади позитивний результат.

Список використаних джерел

1. Сучасний тлумачний словник української мови: 60000 слів [Текст] / за ред. В.В. Дубічинського. — Х. : Школа, 2007. — 832 с.
2. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/administr/Koncersiya_reform_publ_admin_2.doc.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225.
4. *Коліушко, І. Б.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні [Текст] : [монограф.] / І. Б. Коліушко. — К. : Факт, 2002. — 260 с.
5. *Тертичка, В. В.* Державна політика: аналіз і впровадження в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / В. В. Тертичка ; Національна академія державного управління при Президентові України. — К., 2004. — 40 с.
6. *Кравченко, С.* Досвід організації адміністративної реформи в Україні [Текст] / С. Кравченко // Вісник державної служби України. — 2008. — № 1. — С. 58–65.
7. Реформування публічної адміністрації: Зелена книга [Текст]. — К. : Київська типографія, 2006. — 48 с.
8. Реформа публічної адміністрації в Україні: Біла книга [Текст]. — К. : Київська типографія, 2006. — 57 с.
9. Государственная политика и управление [Текст] : [учебн.] в 2 ч. / под ред. Л. В. Сморгунова. — М. : РОССПЭН, 2007. — Ч II : Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления. — 495 с.
10. Governance for sustainable human development: A UNDP policy document [Electronic resource] / United Nations Development Programme. — January 1997. — Way of access : <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.
11. *Кравченко, С.* Систематизація принципів підготовки та проведення державно-управлінських реформ [Електронний ресурс] / С. Кравченко. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2007-1/txts/07ksopdr.htm>.

*Рекомендовано до друку кафедрою економіки підприємства
Полтавського національного технічного університету ім. Ю. Кондратюка
(протокол № 1 від 3 вересня 2010 року)*

Надійшла до редакції 25.10.2010

