

УДК 342.518

## МЕТОДИ ОРГАНІЗАЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Кульчій І.О.*

старший викладач Полтавського національного технічного університету імені Ю. Кондратюка  
аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України

### I. Вступ

Проведення реформ системи органів виконавчої влади вимагає всебічного та об'єктивного аналізу реального стану системи державного управління в Україні та причин невдач, які гальмують перетворення у цій сфері. Це актуалізує необхідність продовження наукових досліджень та пошуку оптимальних шляхів і методів організації реформ у системі органів виконавчої влади в напрямі створення міцного фундаменту для подальших суспільних перетворень сучасного українського суспільства.

Як зазначено в Плані модернізації державного управління і Концепції державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011–2015 роки, упорядкування системи органів виконавчої влади є найбільш важливим напрямом, з якого потрібно починати оскільки це структурна основа для реформ. У результаті реформування органи виконавчої влади як єдина система мають забезпечувати цілісний цикл: підготовку рішень, їх прийняття, впровадження й контроль за виконанням (моніторинг). Досвід провідних країн світу переконує, що це єдиний шлях до сервісної держави, а зволікання з реформуванням тільки багатократно збільшує вартість і болісність перетворень у майбутньому [8].

Підґрунтям нашого дослідження стали праці українських авторів, зокрема В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Кампа, І. Коліушка, С. Кравченка, Н. Нижник, О. Машкова, Т. Мотренка, В. Цветкова, І. Черленяка, в яких розглядаються теоретичні засади методології досліджень у сфері державного управління, акцентовано увагу на принципах та методах, які доцільно застосовувати в системі державного управління в період реформ. Учені, аналізуючи принципи й методи реформування, наголошують на комплексному та системному проведенні відповідних реформ [3; 5; 7–9].

Водночас у працях дослідників не приділяється належна увага методам організації реформ у системі державного управління та органів виконавчої влади, що вимагає узагальнення й розробки комплексу необхідних

методів, які можуть застосовуватися в процесі перетворень.

### II. Постановка завдання

Мета статті – виявлення ефективних методів організації реформ у системі державного управління, з'ясування та аналіз змістового наповнення кожного методу, визначення найбільш прийнятних з них для українських реформаційних реалій, а також доцільності їх реалізації.

### III. Результати

У “Великому тлумачному словнику сучасної української мови” поняття “метод” визначається як прийом або система прийомів, що застосовуються в будь-якій галузі діяльності, а також як спосіб дії, боротьби тощо [2, с. 522]. Кожній галузевій науці притаманні власні методи наукового дослідження та різноманітні методологічні концепції. У науці державного управління поняття “метод управління” вживається у значенні сукупності засобів і прийомів впливу на об'єкт управління для досягнення цілей, поставлених організацією.

Варто зазначити, що державне управління як особливий вид діяльності використовує різні методи, серед яких розрізняють методи організації та методи діяльності органів управління [9, с. 114].

У теорії та практиці управління застосовують три групи методів: адміністративні, економічні та соціально-психологічні. Враховуючи, що завданням нашого дослідження є аналіз процесу організації реформ, слушним вбачається в цьому контексті звернути особливу увагу на методи реалізації запланованих перетворень. Варто відзначити, що лише взаємопов'язана система способів і засобів дасть змогу комплексно та ефективно проводити зміни в системі органів виконавчої влади. Використовуючи класифікацію методів державного управління, запропоновану Н. Нижник та О. Машковим, зупинимось детально на характеристиці та аналізі таких організаційних методів у процесі управління реформами, як прогнозування, організація, координація, контроль [9, с. 115]. При цьому необхідно враховувати, що вказані методи можуть доповнюватися й розширюватися, орієнтуючись на системні,

комплексні підходи до вирішення проблем у галузі державного управління.

На сьогодні при Комітеті економічних реформ створено спеціальну робочу групу для реформування державної служби і системи органів державної виконавчої влади під керівництвом Міністра юстиції України, а також за участю юридичного департаменту Кабінету Міністрів України, Головного управління державної служби України та регіональних комітетів реформ. Відтак, варто очікувати, що реформування продовжиться в руслі наближення механізмів державного управління до стандартів демократичних європейських держав. Адже через нераціональність, відсутність безперервності та інші проблеми процес реформування системи державного управління значно загальмувався й вимагає суттєво нових підходів та методів реалізації.

Зокрема, на думку В. Симоненка, проблемами реформування пов'язані із недодержанням принципу спадковості, відсутністю стабільності в роботі апарату, не збереженням «інституційної пам'яті» [11, с. 11].

Для того, щоб надати реформам органів виконавчої влади кардинально нового змісту та розпочати їх реалізацію, необхідно:

- затвердити на державному рівні програму та план реформування системи органів виконавчої влади України;
- забезпечити належну правову базу й підвищити відповідальність за стан проведення реформ з боку як органів влади, так і персональну з боку вищих посадових осіб;
- сформувати раціональну модель організаційної структури забезпечення адміністративної реформи (і в її рамках – модель реформи органів виконавчої влади) з єдиним координаційним центром;
- розробити методики реалізації перетворень, контролю за виконанням та оцінювання здобутків реформування в кожному окремо взятому сегменті та в їх комплексі.

В Україні діють різноманітні стратегічні програми та документи щодо реформування системи органів виконавчої влади. Реалізація кожного з них, на нашу думку, має розпочинатися з аудиту адміністративної діяльності, тобто повинно бути проведено дослідження стану виконання організацією передбачуваних функцій, правильності та економності такого виконання [1, с. 17]. Якщо висновки незалежного аудитора дають змогу стверджувати, що орган чи система органів неналежним чином виконує свої завдання та функції, необхідно розпочинати підготовку змін у цьому сегменті виконавчої влади.

Крім окресленого вище методу, на початкових стадіях змін обов'язковим є прове-

дення моніторингу ефективності управлінської діяльності кожного органу та системи в цілому. Наприклад, упродовж 2005–2010 рр. Головне управління державної служби України проводило функціональне горизонтальне обстеження органів виконавчої влади різних рівнів задля виявлення надлишкових і таких, що дублюють, функцій у цій системі [10].

Водночас результати аналізу методів моніторингу реалізації реформ державного управління свідчать, що міжнародна практика має більше інструментів для проведення діагностичного дослідження стану, ніж для здійснення постійного моніторингу процесу реформ у відповідній галузі [12].

Методи моніторингу спрямовані здебільшого на періодичні вимірювання ефекту від реалізації програмних заходів. Серед них – система показників, яка заснована на припущенні, що виконавча влада функціонує в системі певних внутрішніх і зовнішніх обмежень та володіє певними можливостями для здійснення своєї діяльності, що характеризується показниками процесу і показниками результативності. Тому моніторинг реформ обмежений через показники результативності, які не завжди можуть бути об'єктивними, (наприклад, якщо спиратися на статистичні дані міністерств і відомств, державних службовців та інших учасників процесу). Ще одна особливість методики моніторингу реформ – це потреба в своєчасному зборі й обробці значної кількості даних, що, як правило, не знаходить відображення в національній статистиці. Це, у свою чергу, вимагає впровадження інноваційних методів збору даних. Таким чином, методи моніторингу мають застосовуватися і до аналізу стану системи, що має бути змінена, і впродовж повного циклу реформування, щоб акумулювати необхідну інформацію для застосування методів прогнозування.

Прогнозування – це передбачення майбутнього стану внутрішнього й зовнішнього середовища будь-якого об'єкта, що базується на наукових методах та інтуїції, тобто це процес обґрунтування кількісних і якісних змін розвитку в майбутньому. У світовій практиці прикладного прогнозування використовують різні методи: статистичні (прогнозна екстраполяція), функціонально-ієрархічні (прогнозні сценарії), методи структурної аналогії, імітаційного моделювання, експертні оцінки. Кожен метод має свої особливості, позитивні якості й вади, свої межі використання. Втілення реформ у системі органів виконавчої влади України вимагає перманентного прогнозування на різних етапах. Відповідно, доречно застосовувати статистичний прогноз. Часовий горизонт прогнозу називають періодом випередження. За тривалістю цього періоду розрізняють

прогнози: короткострокові (до 1 року), середньострокові (до 5 років) і довгострокові (від 5 до 20 років і більше). Тривалість періоду випередження залежить від специфіки об'єкта прогнозування, інтенсивності динаміки, тривалості дії виявлених закономірностей та тенденцій [6, с. 9].

За висновками дослідників, труднощі в реалізації реформ публічного управління в Україні впродовж 1998–2001 рр. були багато в чому зумовлені відсутністю середньострокової стратегії [3, с. 8]. Це спонукає до висновку, про необхідність обов'язкового та системного застосування методів прогнозування у процесі здійснення суспільних реформ.

На думку С. Кравченка, удосконалення вимагають методи, які застосовуються в процесі планування реформ. Дослідник пропонує на різних етапах планування перетворень використовувати: методи експертних оцінок, “дерева цілей”, “сценаріїв”, спеціальні методи SWOT-аналізу та функціональних обстежень, матричного аналізу, “результати-витрати”, методи управління проєктами та ін. [7, с. 88].

Погоджуючись із думкою дослідника, відзначаємо, що методи реформування як на стадії планування реформ, так і безпосередньо в процесі їх втілення й перевірки результатів мають використовуватися паралельно та функціонально доповнювати один одного. Тим більше, що методи організації реформ будуть багато в чому невідомими та не створять для системи позитивного ефекту без попереднього прогнозування та планування.

У практиці реалізації реформ в Україні організаційні методи поєднуються з адміністративними важелями впливу. Це, як правило, реалізація реформ шляхом справляння прямого впливу на систему органів виконавчої влади через накази, розпорядження, оперативні вказівки, контроль за їх виконанням, систему адміністративних засобів підтримання трудової дисципліни. Ці методи є важливими у процесі перетворень, оскільки за їх допомогою забезпечується локальне використання можливостей підвищення ефективності управлінської діяльності шляхом аналізу, вибору, формування та регулювання взаємодії структурних елементів певного органу влади. Водночас у процесі здійснення реформ виконавчої влади регламентаційні, розпорядчі та методи дисциплінарного впливу варто використовувати в комплексі з іншими методами, адже справляння виключно організаційно-адміністративного впливу може негативно позначитися на результативності впроваджених змін та пасивності державних службовців при виконанні їх функцій і повноважень.

На нашу думку, доцільно використовувати поряд із вказаними методами комплекс соціально-психологічних методів. Для цього варто застосовувати сукупність специфічних способів впливу на відносини й зв'язки, які виникають у трудових колективах кожного окремо взятого органу виконавчої влади, а також на соціальні процеси, які в них відбуваються. Створення в колективі позитивного соціального й психологічного клімату значною мірою вирішує організаційні й економічні завдання, які виникають у процесі реформування. Поставлені перед колективом цілі можуть бути досягнуті за допомогою одного з найважливіших критеріїв ефективності та якості роботи – людського фактора. При цьому не варто забувати про методи переконання, стимулювання та заохочення, які спонукатимуть державних службовців адекватно сприймати зміни та впроваджувати їх.

Процес реалізації реформ вимагає обов'язкової координації дій усіх учасників процесу, незалежно від етапу та результату. На думку С. Серьогіної, метод координації – це способи і прийоми взаємодії, узгодження, коригування дій органів публічної влади, їх підрозділів, посадових осіб у процесі реалізації функцій і повноважень. Вони залежать від характеру відносин і зв'язків між суб'єктами, що задіяні в управлінському процесі. Якщо суб'єкти перебувають у стані підпорядкованості, залежності, відносини між ними набувають субординаційного характеру – такі способи взаємодії називаються методом координації-субординації. Якщо відбувається узгодження дій між владними інституціями, що не є підпорядкованими одна одній, виникає метод координації-взаємодії [4, с. 211].

На жаль, метод координації-взаємодії є не досить поширеним у практиці перетворень державного управління. Відповідно, варто посилити роль цього методу в процесі безпосередньої реалізації планів та програм реформи, особливо, коли це стосується вирішення питань щодо залучення додаткових ресурсів, забезпечення якісної інформаційно-аналітичної діяльності в цій сфері, при вирішенні екстраординарних та невідкладних проблем. Тож, на нашу думку, метод координації при ефективному та зваженому використанні сприятиме розвитку системи державного управління та створюватиме позитивний клімат для взаємодії різних рівнів публічного управління.

Спосіб взаємодії органів влади, який ми прослідковуємо на двадцятому році незалежності нашої держави, організований на засадах концепції адміністративного регулювання, що значною мірою містить у собі елементи системи централізованого контролю за органами влади з боку держави. Відповідно, у процесі реформування особ-

ливу увагу варто приділити методам контролю.

В Україні функціонує розгалужена система органів державного контролю й нагляду за діяльністю органів влади та управління всіх рівнів, але ефективність цього інституту дуже низька [9, с. 145]. Контроль – це важлива функція державної влади та управління, що дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нові резерви та можливості [5, с. 97–98].

Зовнішній та внутрішній контроль є безперечно важливою складовою реформування системи органів виконавчої влади. Дослідження праць зарубіжних авторів доводить, що європейські держави в процесі реформування використовують різноманітні методи контролю. Це і внутрішній контроль, заснований на принципах ієрархії; і контроль з боку фінансових установ за видатками в процесі здійснення реформ; і контроль з боку судової влади з метою забезпечення відкритості, створення рівних умов для учасників перетворень, запобігання корупції та посилення відповідальності; і громадський контроль з використанням елементів оцінювання результативності реформи на підставі опитування клієнтів та інші заходи [13, с. 337]. Українські дослідники наголошують, що контроль є складовою процесу управління, тому його необхідно розглядати в сукупності з іншими функціями управління [9, с. 149] та використовувати його методи на різних етапах змін та розвитку системи органів виконавчої влади.

При цьому контроль за проведенням реформ варто паралельно поєднувати із методами аудиту, моніторингу, оцінювання та ін. Тим більше, що важливість оцінювання ефективності здійснюваних реформ пояснюється декількома факторами. По-перше, реформа органів виконавчої влади справляє суттєвий вплив на подальший розвиток держави, як з політичного, так і з економічного погляду. Тож хід і результати її проведення мають бути проаналізовані й усвідомлені органами влади для покращення системи реформування суспільних інституцій у цілому. По-друге, реформа, є досить дорогим проектом, через що необхідні контроль та аналіз витрат з метою отримання об'єктивних відомостей про витрачені ресурси. По-третє, оцінювання здобутків і втрат реформ дасть державі змогу в майбутньому проводити успішні перетворення, максимізуючи їх ефективність, з урахуванням проведених у процесі перетворень досліджень. Оцінювання може здійснюватися на будь-якому етапі реформування, його завданням є аналіз результативності, корисності втілюваних змін.

#### IV. Висновки

Таким чином, на сьогодні пріоритетними залишаються напрацювання та вдосконалення методології проведення реформ, аналіз та оцінювання ефективності управлінської діяльності після кожного наступного етапу перетворень. Адже при комплексному застосуванні методів прогнозування, організації, координації, контролю можливе внесення коректив у процес здійснення реформування системи органів виконавчої влади. Наприклад, чим раніше буде виявлене неправильне використання фінансових ресурсів, тим менше збитків зазнає держава. Із цього випливає необхідність безперервного відслідковування грошових потоків, що може ускладнюватися недоступністю інформації й закритістю державних органів. Крім того, вказані вище методи можуть використовуватися на різних рівнях виконавчої влади і в різні періоди. Головним є дотримання принципів системності, комплексності, спадковості у процесі реалізації реформ публічного управління.

На наш погляд, у процесі реформування системи органів виконавчої влади методи прогнозування, планування, організації мають використовуватися одночасно та функціонально доповнювати методи оцінювання, моніторингу, організації, контролю та ін.

Подальшими напрямками розвитку нашого дослідження є вивчення та розробка пропозицій стосовно організаційних методів та шляхів реалізації реформ у системі органів публічного управління, визначення їх місця в аналізі реформ державного сектора, вивчення досвіду зарубіжних країн.

#### Література

1. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / пер. з англ. В. Шульги. – К. : Основи, 2000. – 190 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с.
3. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 136 с.
4. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. С.Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
5. Державне управління : словник-довідник / уклад. В.Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. Єріна А.М. Статистичне моделювання та прогнозування : навч. посіб. – К. : КНЕУ, 2001. – 170 с.
7. Кравченко С. Засади планування реформи державного управління / С. Кравченко // Науковий вісник Київського на-

- ціонального університету внутрішніх справ. – 2008. – № 3. – С. 79–91.
8. Мотренко Т. Порядок денний адміністративної реформи / Т. Мотренко // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 57. – С. 7.
  9. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.Л. Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
  10. Про затвердження порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади : наказ від 30.03.2010 р. № 84 / Головне управління державної служби України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 35 – С. 21–27.
  11. Симоненко В. Реформа публічної адміністрації в Україні: фальстарт тривалістю в 15 років / В. Симоненко // Економіка України. – 2010. – № 11. – С. 4–13.
  12. PREM Notes. The Public Sector Governance Reform Cycle: Available Diagnostic Tools. – 2004. – № 88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote88.pdf](http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote88.pdf).
  13. Wollman H. Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung / K. Schubert / N.C. (Hrsg.) Bandelow. Lehrbuch der Politikfeldanalyse. – Munchen ; Wien : Oldenbourg. – S. 335–360 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [politanaliz.ru/articleprint\\_261.html](http://politanaliz.ru/articleprint_261.html).

---

### Кульчій І.О. Методи організації реформування системи органів виконавчої влади в Україні

**Анотація.** У статті запропоновано комплекс методів, які доцільно застосовувати в процесі організації реформ системи органів виконавчої влади України. Проаналізовано проблеми та перспективи їх реалізації в практичній управлінській діяльності.

**Ключові слова:** реформа, метод, прогнозування, планування, моніторинг, організація, координація, контроль.

### Кульчий И.А. Методы организации реформирования системы органов исполнительной власти Украины

**Аннотация.** В статье предложен комплекс методов, которые целесообразно применять в процессе организации реформ системы органов исполнительной власти Украины. Проанализированы проблемы и перспективы их реализации в практической управленческой деятельности.

**Ключевые слова:** реформа, метод, прогнозирование, планирование, мониторинг, организация, координация, контроль.

### Kulchiy I. Methods of organization of reformation of the system of bodies of executive power in Ukraine

**Annotation.** In the article complex of methods that are advisable to apply in the process of organization of reforms of the system of bodies of executive power in Ukraine is offered. Problems and perspectives of their realization in practical administrative activity are analysed.

**Key words:** reform, method, forecasting, planning, monitoring, organization, co-ordination, control.