

Функціонування і розвиток механізмів державного управління
УДК 351:354

Бурик Зоряна Михайлівна

*доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри публічного управління та бізнес-адміністрування
Інститут післядипломної освіти та довузівської підготовки
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника*

Бурик Зоряна Михайловна

*доктор наук по государственному управлению, доцент,
профессор кафедры публичного управления и бизнес-администрирования
Институт последипломного образования и довузовской подготовки
Прикарпатского национального университета имени Василия Стефаника*

Buryk Zoryana

*Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,
Professor of Public Administration and Business Administration
Institute of Postgraduate Education and Pre-University Training of
Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*

ORCID: 0000-0002-4394-6766

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЕ В УКРАИНЕ

REFORMING THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM IN UKRAINE

Анотація. В статті розглянуто теоретико-методологічні основи реформування системи публічного управління в Україні. Дане питання не втрачає своєї актуальності, оскільки, піддаючись постійному впливу різних чинників (економічних, політичних, соціальних) ця сфера

перманентно знаходиться в динамічному стані, змінюючись та модернізуючись. Визначено, що під публічним управлінням варто розуміти вид діяльності щодо управління справами держави. З'ясовано, що публічне управління включає в себе механізми управління людськими, фінансовими, матеріальними ресурсами, комунікаційними й інформаційними системами, а також управління, пов'язане з наданням публічних державних послуг. Зазначено, що важливим є постійна модернізація механізмів державного управління з метою побудови найбільш ефективної взаємодії держави та суспільства й досягнення балансу інтересів. Розглянуто основні принципи, на яких ґрунтується реформування системи публічного управління та які виступають векторами розвитку державного управління в сучасних умовах. Доведено, що основною метою реформування публічного управління є посилення управлінської та адміністративної спроможності державного апарату, що сприятиме стійкому розвитку України. З метою досягнення даної мети обґрунтовано низку ключових напрямів реформування системи публічного управління, зокрема, вдосконалення функцій держави, державної служби, нормативно-правового забезпечення, фінансового забезпечення та процесів публічного управління. Визначено, що реалізація заходів реформування публічного управління повинна істотним чином підвищити якість розробки заходів політики та її інструментів, посилити ефективність реалізації, а також забезпечити відповідний моніторинг та оцінку процесу досягнення поставлених цілей політики та очікуваних результатів.

Ключові слова: публічне управління, реформування, нормативно-правове забезпечення, державна служба.

Анотація. В статье рассмотрены теоретико-методологические основы реформирования системы публичного управления в Украине. Данный вопрос не теряет своей актуальности, поскольку, подвергаясь

постоянному воздействию различных факторов (экономических, политических, социальных) эта сфера перманентно находится в динамическом состоянии, изменяясь и модернизируясь. Определено, что под публичным управлением следует понимать вид деятельности по управлению делами государства. Выяснено, что публичное управление включает в себя механизмы управления человеческими, финансовыми, материальными ресурсами, коммуникационными и информационными системами, а также управление, связанное с предоставлением публичных государственных услуг. Отмечено, что важно постоянная модернизация механизмов государственного управления в целях построения наиболее эффективного взаимодействия государства и общества и достижения баланса интересов. Рассмотрены основные принципы, на которых основывается реформирование системы публичного управления и выступающих векторов развития государственного управления в современных условиях. Доказано, что основной целью реформирования публичного управления является усиление управленческой и административной способностью государственного аппарата, что будет способствовать устойчивому развитию Украины. Для достижения данной цели обоснованно ряд ключевых направлений реформирования системы публичного управления, в частности, совершенствование функций государства, государственной службы, нормативно-правового обеспечения, финансового обеспечения и процессов публичного управления. Определено, что реализация мероприятий реформирования публичного управления должна существенным образом повысить качество разработки мероприятий политики и ее инструментов, усилить эффективность реализации, а также обеспечить соответствующий мониторинг и оценку процесса достижения поставленных целей политики и ожидаемых результатов.

Ключевые слова: публичное управление, реформирование, нормативно-правовое обеспечение, государственная служба.

Summary. *The article considers the theoretical and methodological foundations of reforming the public administration system in Ukraine. This issue does not lose its relevance, because, under the constant influence of various factors (economic, political, social), this area is constantly in a dynamic state, changing and modernizing. It is determined that public administration should be understood as a type of activity related to the management of state affairs. It was found that public administration includes mechanisms for managing human, financial, material resources, communication and information systems, as well as management related to the provision of public services. It is noted that it is important to constantly modernize the mechanisms of public administration in order to build the most effective interaction between the state and society and achieve a balance of interests. The basic principles on which the reform of the public administration system is based and which are the vectors of public administration development in modern conditions are considered. It is proved that the main purpose of public administration reform is to strengthen the managerial and administrative capacity of the state apparatus, which will contribute to the sustainable development of Ukraine. In order to achieve this goal, a number of key areas of reforming the public administration system are substantiated, in particular, improving the functions of the state, civil service, regulatory support, financial support and public administration processes. It is determined that the implementation of public administration reform measures should significantly improve the quality of policy development and its tools, increase the effectiveness of implementation, as well as ensure appropriate monitoring and evaluation of the process of achieving policy goals and expected results.*

Key words: *public administration, reforming, normative-legal provision, civil service.*

Постановка проблеми. В сучасній науці про управління, зокрема в теорії та методології державного та регіонального управління є низка певних невирішених проблем. Варто відзначити, що, з одного боку, існує певна нестача досліджень фундаментальних проблем державного управління у взаємозв'язку та взаємообумовленості цілей, завдань та напрямів публічного управління, з другого боку, неактивне дослідження службової професійної діяльності державних службовців. Питання щодо публічного управління традиційно є дуже актуальними для суспільства та держави, оскільки саме публічне управління опосередковує весь спектр прийомів та засобів впливу публічно-правових перетворень на суспільство та відносини, що реалізуються в ньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження питань стосовно проблематики розвитку теорії та практики публічного управління зробили такі науковці як В. Алексєєва, О. Андрійко, В. Бакуменко, О. Босак, М. Браун, О. Базарна, І. Грицяк, Н. Нижник, Л. Приходченко та інші

Однак, враховуючи думки зазначених вище науковців, доводиться констатувати, що на даний час існують проблемні питання щодо формування та виявлення можливостей оновлення системи публічного управління.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета цього дослідження полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних основ реформування системи публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Здатність країни формувати та впроваджувати ефективну державну політику в сфері життєдіяльності суспільства, адміністративних послуг,

конкурентоспроможності держави, економічного зростання передбачає публічне управління. Його якість відіграє ключову роль в процесах євроінтеграції, виступаючи драйвером реформ. В даний час, незважаючи на численні спроби реформування системи публічного управління, ґрунтується публічне управління на підвищеній централізації функцій та повноважень. Таким чином, нереформована система публічного управління є причиною низької конкурентоспроможності України та джерелом корупції.

Публічне управління – це не тільки адміністративний, але й політичний процес, оскільки його системне розуміння включає дії формальних та неформальних суб'єктів, які задіяні в процес прийняття та виконання рішень, й формальних та неформальних структур, створених для сприйняття та виконання цих рішень [10, с. 35]

Публічне управління – це вид державної діяльності щодо управління справами держави, в рамках якого практично реалізується виконавча влада, влада органів державного управління та посадових осіб. Сучасні виклики та реалії політичного життя держави обумовлюють необхідність обґрунтування, як пріоритетів розвитку, так і визначення їх принципів, спрямованих на розвиток публічного управління. Предметом державно-адміністративного управління виступають державний сектор економіки, інфраструктура та вся сфера соціальних послуг. Тому, найбільш гостро стоїть питання регламентації соціальних процесів та визначення їх ефективності, що напряду обумовлено моделлю державного управління та її позитивним соціальним ефектом [2, с. 59].

В загальному значенні публічне управління відображає інтегральний системний механізм, підсистемами та елементами якого виступають політичні програмні орієнтири та пріоритети, нормативне регулювання, процедури, які фінансуються державою або місцевим самоврядуванням, та децентралізовані організаційно-управлінські структури та їх персонал, що

відповідає за адміністрування діяльності у певній сфері суспільних відносин на національному та місцевому рівнях. Публічне управління включає в себе механізм вдосконалення внутрішньої координації, управління людськими, фінансовими та матеріальними ресурсами, комунікаційними й інформаційними системами, а також управління, пов'язане з наданням публічних державних послуг [5, с. 32].

Будь-яка діяльність повинна проводитися на основі певних принципів. В процесі реформування публічного управління існують основоположні принципи, що слугують векторами розвитку державного управління в сучасних умовах (рис. 1). Дані принципи є актуальними для більшості держав. Однак, неможливо не відзначити, що кожна держава володіє своєю специфікою, активністю користування того чи іншого принципу, особливостями правозастосовної практики в сфері публічного управління.

Аналізуючи сукупність основних принципів реформування публічного управління в зарубіжних країнах, можна зробити висновок, що основною метою є підвищення якості та ефективності функцій, що реалізуються державою, а також формування своєчасності їх реалізації.

Наявність ефективної системи публічного управління є необхідною умовою створення та розвитку демократичного суспільства та забезпечення конкурентоспроможності держави в світі. Ключовим завданням теперішнього часу є зосередження зусиль на розпочатих системних перетвореннях на побудові такої системи публічного управління, яка на всіх рівнях якісним чином могла б динамічно вдосконалюватися в рамках співробітництва з усіма ланками суспільства на принципах партнерства та участі [7, с. 12]. В рамках вдосконалення системи публічного управління потрібні налагоджені та послідовні дії всіх залучених сторін: влади, органів місцевого самоврядування, суспільства, приватного сектору. На принципах ефективності та конструктивного

співробітництва повинна використовуватися допомога донорських та міжнародних організацій. Консенсус та партнерство будуть ключовими чинниками успіху реформування публічного управління.



Рис. 1. Принципи реформування системи публічного управління

Джерело: [11, с. 132]

Дослідження реалізації багатьох програм, проектів та заходів, що реалізуються в Україні, довело, що дотепер немає комплексного, єдиного, чіткого та глибокого розуміння сутності необхідних реформ в системі

публічного управління. У зв'язку з цим необхідно зосередитись на вирішенні наявних проблем [1, с. 48]. Головними з них є:

– відсутність узгодженого підходу до реформування системи публічного управління, що відображає основні принципи стратегічних програм (у зв'язку з цим в низці випадків інституційні перетворення не повною мірою відповідають довгостроковим та середньостроковим стратегіям розвитку та визначеним в них пріоритетам);

– не координованість в реформуванні нормативно-правової бази, яка регламентує діяльність структур, та, як наслідок, все ще зберігаються функціональні протиріччя та дублювання роботи в різних міністерствах та відомствах;

– зміна структури державних інститутів відбувається без вдосконалення ділових процесів їх роботи (слабо використовуються сучасні методи та підходи в організації професійного менеджменту в системі та не створюються відповідні підрозділи в органах державного управління);

– відсутність при реформуванні системного механізму взаємодії та співробітництва між органами державного управління на робочому рівні (в даний час існує велика кількість робочих груп, діяльність яких чітко не впорядкована та належним чином не координується) [4, с. 87].

Реформування державного (публічного) управління було запроваджено в Стратегії реформування державного управління України, яка була ухвалена Урядом України [9]. Дана Стратегія, враховуючи принципи державного управління, передбачає наступні ключові напрями (рис. 2).

Посилення управлінської та адміністративної спроможності державного апарату є метою реформування публічного управління, що сприятиме стійкому розвитку України.



Рис. 2. Основні напрями реформування системи публічного управління в Україні

Джерело: [9]

Для досягнення даної мети потрібно вирішити низку завдань щодо:

- 1) забезпечення консенсусу щодо політики реформування державної системи управління між органами державного управління, суспільством у співробітництві з міжнародними організаціями;
- 2) більш повної відповідності процесу реформування системи державного управління стратегіям розвитку;
- 3) адекватності ресурсам та пріоритетності дій;
- 4) комплексності та єдності підходів;
- 5) координованості та передбачуваності дій;
- 6) спрямованості всіх заходів на досягнення поставленої мети.

На рис. 3 зображено ключові напрями реформування системи публічного управління. В результаті реалізації даного комплексу запланованих заходів підвищиться потенціал державних інститутів та посилиться якість адміністративного управління.

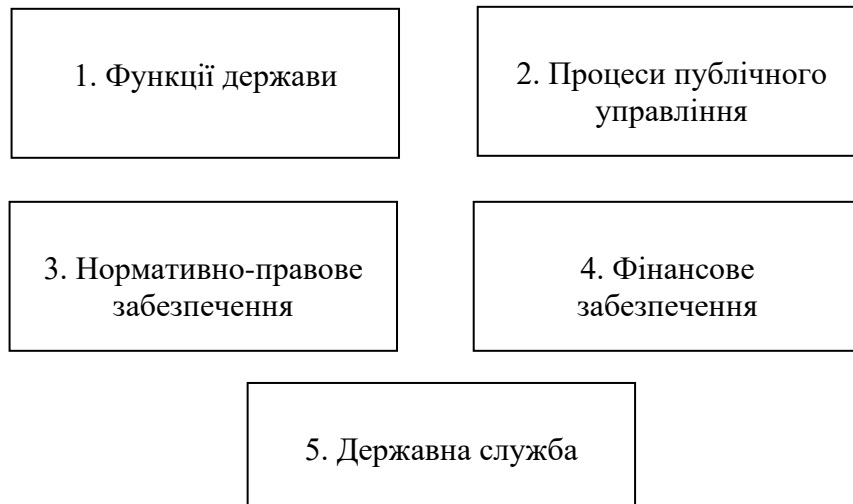


Рис. 3. Ключові напрями реформування системи публічного управління в Україні

Джерело: [3, с. 12; 4, с. 65]

Ключові напрями реформування системи публічного управління в Україні (рис. 3) передбачають виконання наступних заходів.

1. Функції держави: 1) провести комплексну інвентаризацію функцій кожного органу державного управління; 2) оптимізувати процес розподілу функцій між державними інститутами шляхом розробки чітких єдиних критеріїв та процедур; 3) розробити чіткі єдині механізми: децентралізації функцій та їх передачі на інший рівень державного управління; 4) ліквідувати дублювання функцій та консолідувати однакові; 5) встановити жорсткий регламент дотримання нормативно-правових положень в діяльності органів державного управління [8, с.68].

2. Процеси публічного управління: 1) розробити єдиний формат та ввести регулярний процес стратегічного планування в державних органах; 2) впорядкувати процедури прийняття рішень, а також повноважень, обов'язків та відповідальності шляхом розробки «Системи контролю управління», що є важливим механізмом забезпечення

ефективності, прозорості, підзвітності та доступності; 3) посилити координацію галузевих заходів політики та співробітництва між центром та регіонами; 4) розвивати сучасні допоміжні системи управління: фінансовий менеджмент, управління людськими ресурсами, внутрішній аудит, інформаційні системи управління тощо; 5) впровадити в усіх органах державної влади сучасні механізми взаємодії з громадськістю на етапах розробки, реалізації та змін в політиці [6, с. 40].

3. Нормативно-правова база: 1) розробити та затвердити єдині формати та стандарти якості та супроводу законопроектної діяльності; 2) розробити механізми координації законопроектних робіт як в кожного суб'єкту законодавчої ініціативи, так і в цілому всіх її суб'єктів; 3) вдосконалити регламент розгляду та прийняття нормативно-правових актів [6, с.41].

4. Фінансове забезпечення: 1) вдосконалити методи середньострокового макроекономічного та фінансового прогнозування; 2) розробити та впровадити чіткі механізми пріоритетності цілей та завдань державних і регіональних програм та державних витрат на їх реалізацію.

5. Державна служба: 1) реалізувати комплекс заходів щодо боротьби з корупцією в системі публічного управління; 2) забезпечити достатню кількість державних службовців відповідно до функцій, що виконуються державними органами; 3) впровадити реальні інструменти забезпечення конкуренції в кадровій політиці; 4) розробити пакет заходів щодо посилення матеріальної та нематеріальної мотивації державних службовців; 5) проаналізувати якість існуючої системи навчання та підвищення кваліфікації кадрів системи публічного управління; 6) посилити механізми реалізації гендерної політики в системі публічного управління [4, с. 187].

Висновки і перспективи подальших розвідок. Реалізація заходів реформування публічного управління повинна істотним чином підвищити якість розробки заходів політики та її інструментів, посилити ефективність реалізації, а також забезпечити відповідний моніторинг та оцінку процесу досягнення поставлених цілей політики та очікуваних результатів. Побудова системи державних інституцій, заснованих на демократичних принципах, посилить в цілому потенціал держави та можливості її партнерів – суспільства та приватного сектора. В цьому й буде полягати потужність всієї країни та одне з важливих її конкурентних переваг.

Література

1. Алексєєв В. М. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток. Д.: Монолит, 2010. 400 с.
2. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. 2012. №1 (2). С. 59-64.
3. Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні: монографія. К.: К.І.С., 2009. 240 с.
4. Грицяк І. А. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія. К.: К.І.С., 2009. 240 с.
5. Єльчанінов Д. Б. Системологічні засади нового публічного менеджменту та належного врядування. Теорія та практика державного управління. 2010. Вип. 4. С. 32-38.
6. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади. Одеса: Оптимум, 2009. 299 с.
7. Руденко О. М. Теоретико-методологічні засади дослідження суспільної стабільності в науці державного управління: автореф. дис. ... д. держ. у. : 25.00.01. Київ, 2011. 36 с.

8. Серьогін С., Письменний І., Хожило І. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ: монографія. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. 195 с.
9. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9> (дата звертання 21.08.2021).
10. Kettl D. The Global Public Management Revolution (2nd edn.). Washington DC: The Brookings Institution, 2005. 427 p.
11. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: a comparative analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State (3rd edn). United States: Oxford University Press Inc., New York. 2011. 367 p.

References

1. Aleksieiev V. M. Publichna administratsiia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok. D.: Monolyt, 2010. 400 s.
2. Bazarna O. V. Poniattia, sut, pryroda publichnoho upravlinnia ta derzhavnoho upravlinnia. Visnyk Skhidnoukrainskoho natsionalnoho universytetu imeni Volodymyra Dalia. 2012. №1 (2). S. 59 64.
3. Bosak O. Z. Stanovlennia ta rozvytok systemy publichnoho upravlinnia v Ukraini: monohrafiia. K.: K.I.S., 2009. 240 s.
4. Hrytsiak I. A. Reforma publichnoho upravlinnia v Ukraini: vyklyky, stratehii, maibutnie: monohrafiia. K.: K.I.S., 2009. 240 s.
5. Ielchaninov D. B. Systemolohichni zasady novoho publichnoho menedzhmentu ta nalezhnoho vriaduvannia. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. 2010. Vyp. 4. S. 32 38.

6. Prykhodchenko L. L. Zabezpechennia efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia: teoretyko-metodolohichni zasady. Odesa: Optimum, 2009. 299 s.
7. Rudenko O. M. Teoretyko-metodolohichni zasady doslidzhennia suspilnoi stabilnosti v nautsi derzhavnoho upravlinnia: avtoref. dys. ... d. derzh. u. : 25.00.01. Kyiv, 2011. 36 s.
8. Serohin S., Pysmennyi I., Khozhylo I. Synerhetychni zasady derzhavnoho upravlinnia v umovakh reform: monohrafiia. D. : DRIDU NADU, 2007. 195 s.
9. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na period do 2021 roku: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.06.2016 r. № 474. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9> (data zvertannia 21.08.2021).
10. Kettl D. The Global Public Management Revolution (2nd edn.). Washington DC: The Brookings Institution, 2005. 427 r.
11. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: a comparative analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State (3rd edn). United States: Oxford University Press Inc., New York. 2011. 367 p.