

УДК 354:342.5

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-2.32>**Ю. А. Сак**аспірант кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної Академії управління персоналом

## ЕТАПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

У статті систематизовані підходи до реалізації реформування системи публічного управління. Автором виокремлено етапи політико-адміністративного реформування публічного управління. Основними етапами політико-адміністративного реформування системи публічного управління можна вважати такі: 1) формування Концепції розвитку та реформування системи публічного управління, спрямованого на заповнення передових розробок і основних принципів управління з бізнес-менеджменту, що передбачає сучасне уявлення про організацію як гнучку систему, здатну адаптуватися до викликів зовнішнього середовища; 2) раціоналізація та перебудова системи органів влади, формування оптимальної системи органів виконавчої влади, спрямованої на реалізацію інноваційної моделі публічного управління. Зокрема, потрібно перебачити заходи з оцінювання ефективності та результативності органів влади та за допомогою реінжинірингу сформувати інноваційну структуру органів влади як основи реформування системи публічного управління; 3) формування професійного корпусу системи публічного управління. Виховання службовців «нового покоління», які здатні на реалізацію інноваційної моделі публічного управління; 4) оптимізація адміністративно-територіального устрою з урахуванням вимог населення до системи управління, а також підвищення якості адміністративних послуг; 5) проведення реформування з метою забезпечення раціональної децентралізації регіонів України; 6) формування мережі надання адміністративних послуг. У статті виокремлено наступні принципи проведення політико-адміністративного реформування системи публічного управління: оперативність та гнучкість проведення реформування; ясність і прозорість під час прийняття управлінських рішень; забезпечення прав користувачів; персональний підхід до кожного громадянина за його потребою; послідовність реалізації реформування, можливість без обмежень отримати доступ до необхідної достовірної інформації; надійність (передбачуваність, рівень інформованості про зміни, обґрунтованість прийнятих управлінських рішень); якість культури обслуговування і загальнолюдська культура; зниження державних витрат; підвищення здатності держави до розвитку і реалізації політики; поліпшення виконання державою функцій роботодавця; підвищення якості надання послуг і зміцнення довіри до влади з боку приватного сектора і суспільства.

**Ключові слова:** реформування, публічне управління, децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, надання адміністративних послуг, оптимізація органів влади.

**Постановка проблеми.** Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного

управління є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави та передумовою європейської інтеграції. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання

адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права [8].

В Україні протягом існування незалежності неодноразово відбувалися спроби здійснити реформування системи публічного управління, запровадити адміністративну реформу, децентралізацію, територіально-адміністративну реформу.

Проведення серйозних соціальних і економічних перетворень неможливо без різкого підвищення якості публічного управління. Неодмінною умовою цього є надання більшої свободи дій керівникам держустанов у розпорядженні державними ресурсами, визначенні тактичних і оперативних цілей, проведенні кадрової політики тощо.

Водночас зазначені дії були несистемними, мали ситуативний характер та змінювалися під час зміни політичної еліти, виборів.

Таким чином, виникла реальна потреба у формуванні системи заходів, спрямованих на реформування публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми політико-адміністративного реформування, у тому числі реформування системи публічного управління, адміністративної реформи, територіального устрою, реформування системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, є предметом розгляду науковців з різних галузей знань, у тому числі державного управління, політології, філософії, юриспруденції, економіки, соціології тощо.

Вищевказані проблеми розглядають у своїх роботах такі українські та закордонні вчені, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, Н. Гончарук, А. Колодій, В. Князєв, В. Корженко, В. Луговий, Н. Нижник, О. Оболенський, М. Окландер, К. Райнхард, В. Ребкало, Д. Садлер, С. Серьогін, Л. Сморгунів, Ю. Сурмін, В. Комаровський, К. Полліт, К. Худа та ін.

**Метою статті** є системний аналіз наукових підходів до основних етапів проведення політико-адміністративного реформування системи публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз літератури з проблематики дає підстави зазначити, що реформування системи публічного управління можете відповідати різним характеристикам і цільовим орієнтаціям залежно від того, чи спрямовані вони на зміни елементів або рівнів в дусі проведення «зовнішньої інституційної політики», на модернізацію внутрішнього устрою політико-адміністративної системи (внутрішня інституційна політика) або на рішення проблем участі громадян в адміністративних процесах (партисипативні реформи) [1; 6–7; 9].

Якщо проаналізувати напрями загальних змін у публічному управлінні, що знайшли відображення в менеджеріальній реформі в різних країнах, то всі вони можуть бути зведені до спроб уведення ринкових механізмів, інститутів і установок в організацію та діяльність сучасної держави [9, с. 39].

Реформування адміністративно-державного управління, що почалося в європейських країнах у 80–90-х рр. ХХ ст. і триває досі, має як деякі загальні тенденції, так і серйозні відмінності. До загальних можна віднести дбайливе ставлення до традицій, яке властиво європейцям, подібні вимоги в сфері управління, до особливих – різні підходи до вирішення поставлених перед країнами проблем [2].

Криза адміністративної держави, що виражається через втрату керованості суспільними справами, неефективне використання коштів платників податків, зниження якості надання послуг населенню, зростання бюрократизму та незворотне прийняття рішень, а також стрімке падіння довіри населення до органів державної влади та посилення дисфункціональності в управлінні й корупції, призвели до перегляду ідеології державного управління та концепції держави [1, с. 54].

Залежно від того, які елементи інституційного устрою входять в програму реформи і які сфери регулювання конкретного органу або установи підлягають передбачуваним змінам, реформа

включається в ту чи іншу категорію. Політико-адміністративні реформи, спрямовані на зміну зовнішніх зв'язків (інституційна політика, орієнтована зовні), націлені на зміну функціональних і (або) територіальних меж компетенції, регулювання членства і зв'язків між організаціями різних рівнів або секторів таким чином, що в процес інституційної політики постійно також залучаються зовнішні фактори. Їх метою є зміна інституційної структури в цілому [10, с. 20] і визначення нових кордонів в цій структурі.

Натомість внутрішні реформи займаються перерозподілом завдань і ресурсів усередині структурних елементів адміністративної системи і між цими елементами, а також формуванням нових правил прийняття рішень і здійснення взаємодії між ними. У тих випадках, коли змінюються зовнішні зв'язки адміністративної системи, можна очікувати набагато більш сильного опору і спроб блокувати процес, ніж це відбувається в ситуації проведення заходів, які зачіпають тільки внутрішні зв'язки в адміністративних органах [10, с. 23].

Зовнішні політико-адміністративні реформи можуть бути диференційовані на три групи:

(1) Насамперед можна назвати інституційні зміни в багаторівневих системах публічного управління (вертикальні структурні адміністративні реформи). До них можуть бути віднесені реформи, метою яких є децентралізація / централізація, функціональні реформи, регіоналізація, деволуція аж до «квазі-федералізації». Тут йдеться про зміну профілю завдань і сфери компетенції в рамках взаємин центрального рівня державної влади з регіональними / місцевими територіальними корпораціями. Загальним фоном можуть бути при цьому фундаментальні конституційні та політичні реформи, наприклад, у варіанті «квазі-федералізації» (Італія) або проведення політики деволуції (Великобританія).

(2) По-друге, слід розглядати реформи, спрямовані на зміну територіального поділу або «територіальну консолідацію» в регіональному просторі, і на пов'язані з цим зміни правил координації та кооперації між різними територіальними кор-

пораціями одного рівня (горизонтальні адміністративні реформи внутрішньої структури / територіальна консолідація). В даному випадку йдеться про всі варіанти інституціоналізації, починаючи з адміністративної кооперації і аж до злиття територіальних одиниць [4, с. 161].

(3) По-третє, потрібно звернути увагу на реформи, які зачіпають різні сектори, особливо публічний, приватний і громадський (внутрішньо-секторальне реформи), і охоплюють приватизацію, аутсорсинг, публічно-приватне партнерство, а також всі варіанти розвитку в протилежному напрямку: повернення функцій державі або муніципалітетам. У ряді випадків ці реформи також визначаються як «горизонтальна децентралізація» [4, с. 161].

Очевидно, що якість публічного управління багато в чому залежить від діяльності вищих керівників, недооцінка роботи з якими завжди приводила до негативних наслідків. Визнання їх особливої ролі в держпараті сприяло появі в провідних країнах сучасного світу окремого інституту – служби вищих чиновників, що дозволяє відбирати найбільш талановитих і компетентних фахівців, орієнтованих не на кар'єру, а на виконання роботи [7].

Сучасні дослідники виділяють кілька основних сфер, в рамках яких відбувається реформування адміністративно-державного управління в країнах Європи. це:

- система взаємовідносин виконавчих органів влади з іншими державними інститутами влади і управління, як по горизонталі, так і по вертикалі (конституційно-політична сфера);

- оргструктури, механізми координації та контролю, включаючи центральну адміністрацію, регіональне та місцеве врядування (організаційна сфера);

- системи і методи управління, адміністративні процедури і процеси (функціональна сфера);

- кадрова політика і державна служба (кадрова сфера);

- управління державними фінансами та виконанням бюджету відомствами (фінансово-економічна сфера) [7, с. 29].

Таким чином, основними етапами політико-адміністративного реформування системи публічного управління є такі:

1) формування Концепції розвитку та реформування системи публічного управління, спрямованого на запозичення передових розробок і основних принципів управління з бізнес-менеджменту, що передбачає сучасне уявлення про організацію як гнучку систему, здатну адаптуватися до викликів зовнішнього середовища;

2) раціоналізація та перебудова системи органів влади, формування оптимальної системи органів виконавчої влади, спрямованої на реалізацію інноваційної моделі публічного управління. Зокрема, потрібно перебачити заходи з оцінювання ефективності та результативності органів влади та за допомогою реінжинірингу сформувати інноваційну структуру органів влади як основи реформування системи публічного управління;

3) формування професійного корпусу системи публічного управління. Виховання службовців «нового покоління», які здатні на реалізацію інноваційної моделі публічного управління;

4) оптимізація адміністративно-територіального устрою з урахуванням вимог населення до системи управління, а також підвищення якості адміністративних послуг;

5) проведення реформування з метою забезпечення раціональної децентралізації регіонів України;

6) формування мережі надання адміністративних послуг.

Одним напрямом реформ за кордоном є створення спеціальних служб з надання адміністративних послуг населенню. Наприклад, у багатьох європейських країнах для працевлаштування кожному громадянину виділяється індивідуальний кейс-менеджер (case-manager), який виконує за клієнта всі процедури, пов'язані з отриманням необхідних довідок від відповідних державних служб, а також дає необхідні клієнту рекомендації по всьому циклу проведення послуги [6]. Слід виділити також такий напрям реформ європейських країн, як підвищення прозорості та оперативності послуг, що надаються. Наприклад, з метою підвищення прозорості та якості системи послуг, що надаються, державні департаменти щорічно розробля-

ють та подають на офіційних сайтах звіти за індикаторами кодексу кращої практики (best value performance indicators). Для їх складання кожне міністерство має розробити план оцінки якості своїх послуг (best value performance plan) [6].

Проведений аналіз дає підстави виокремити наступні принципи проведення політико-адміністративного реформування системи публічного управління:

- оперативність та гнучкість проведення реформування;

- ясність і прозорість під час прийняття управлінських рішень;

- забезпечення прав користувачів;

- персональний підхід до кожного громадянина за його потребою;

- послідовність реалізації реформування, можливість без обмежень отримати доступ до необхідної достовірної інформації;

- надійність (передбачуваність, рівень інформованості про зміни, обґрунтованість прийнятих управлінських рішень);

- якість культури обслуговування і загальнолюдська культура;

- зниження державних витрат;

- підвищення здатності держави до розвитку і реалізації політики;

- поліпшення виконання державою функцій роботодавця;

- підвищення якості надання послуг і зміцнення довіри до влади з боку приватного сектора і суспільства.

**Висновки і пропозиції.** У статті систематизовані підходи до реалізації реформування системи публічного управління. Автором виокремлено етапи політико-адміністративного реформування публічного управління, зокрема: формування Концепції розвитку та реформування системи публічного управління, спрямованого на запозичення передових розробок і основних принципів управління з бізнес-менеджменту, що передбачає сучасне уявлення про організацію як гнучку систему, здатну адаптуватися до викликів зовнішнього середовища; раціоналізація та перебудова системи органів влади, формування оптимальної системи органів виконавчої влади; формування професійного корпусу системи публічного управління; оптимізація адміністративно-

територіального устрою з урахуванням вимог населення до системи управління, а також підвищення якості адміністративних послуг; проведення децентралізації; формування мережі надання адміністративних послуг.

Перспективи подальших розвідок вбачаються у здійсненні аналізу закордонного досвіду з реформування системи публічного управління та у виокремленні закономірностей розвитку реформування за кордоном.

#### Список використаної літератури:

1. Боулдинг К.Э. Экономическая наука и социальные системы. *Панорама экономической мысли конца XX столетия* / под ред. Д. Гринзюэя, М. Блини, И. Стюарта: В 2-х тт. СПб, 2002. 97 с.
2. Барч У. Возможности внедрения зарубежного опыта в условиях России. *Государственная служба*, 2007, № 6, с. 171.
3. Бауман З. Европейский путь к мировому порядку. *Свободная мысль – XXI*. 2004. № 9. С. 23–30.
4. Вольман Х., Кулман С. Административная политика и административные реформы. *Управленческое консультирование*. 2017. № 11. С. 160–169.
5. Дубровин Ю. Процесс осуществления современных европейских административно-государственных реформ. *Власть*. 2012. № 4. С. 140–145.
6. Кузнецова Ю.А. Повышение качества и эффективности бюджетных услуг: обобщение опыта зарубежных стран. URL: <http://www.anrb.ru/isei/cf2006/d897.htm> (дата звернення: 12.05.2019).
7. Лобанов В.В. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы. *Государственная служба*. 1999, № 1, с. 28–30.
8. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення: 12.05.2019).
9. Теорії, технології та особливості реалізації адміністративних реформ у стрижневих країнах світу : монографія / авт. кол. : В.І. Шарий, О.В. Черевко, В.М. Мойсієнко. Черкаси, 2017. 316 с.
10. Bogumil J. et al. Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin : Edition sigma, 2007.

#### **Sak Yu. Stages of implementation of political and administrative reformation of the public administration system: theoretical principles**

*The article systematized approaches to the implementation of the reform of the public administration system. The author singles out the stages of political and administrative reforming of public administration. The main stages of political and administrative reform of the public administration system can be as follows: 1) the formation of the Concept of development and reform of the public administration system, aimed at borrowing advanced developments and basic principles of management in business management, which provides a modern view of the organization as a flexible "balancing" system, capable of adapting to the challenges of the environment; 2) rationalization and restructuring of the system of government, the formation of an optimal system of executive bodies aimed at implementing an innovation model of public administration. In particular, it is necessary to redefine measures to evaluate the efficiency and effectiveness of government bodies and, with the help of reengineering, to form the innovative structure of the authorities as the basis for reforming the system of public administration; 3) the formation of a professional body of public administration. Education of employees of a "new generation" who are capable of implementing an innovation model of public administration; 4) optimization of the administrative-territorial system taking into account the requirements of the population to the management system, as well as improving the quality of administrative services; 5) reformation in order to ensure rational decentralization of the regions of Ukraine; 6) the formation of a network for the provision of administrative services.*

*The article outlines the following principles for carrying out political and administrative reform of the public administration system: efficiency and flexibility of reform; clarity and transparency when making managerial decisions; provision of user rights; personal approach to each citizen and his needs; the sequence of implementation of the reform is the possibility of access to the necessary reliable information without restrictions; reliability*

*(predictability, level of awareness of changes, validity of management decisions taken); quality of service culture and universal culture; reduction of public expenditures; increase of the state's ability to develop and implement policy; improvement of the state's functions of the employer; improving the quality of service provision and strengthening confidence in the government from the private sector and society.*

**Key words:** *reformation, public administration, decentralization, administrative-territorial structure, provision of administrative services, optimization of authorities.*