

УДК: 354:342.5
doi 10.33287/102020

ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ Оксана Ігорівна
д-р наук з держ. упр., проф., зав. каф. публіч. адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Аналізуються наукові підходи до проблем реформування; доводиться, що реформування – складний процес, який включає модернізацію, удосконалення, трансформацію, розвиток певних сфер життєдіяльності суспільства відповідно до вимог сучасного світового суспільства. Класифікувати процес реформування можна за такими ознаками: функціональні реформи; процедурні реформи; структурні реформи. Обґрунтовується потреба у формуванні системної концепції розвитку реформ на певний період, визначаються основні етапи проведення реформування.

Ключові слова: публічне управління, реформи, реформування, концепція, проблеми реформування, шляхи здійснення реформ.

Постановка проблеми. Проблеми реформування сучасного суспільства актуалізуються у зв'язку з трансформаційними процесами глобалізаційного світу, зміною управлінської парадигми, концептуальних засад розвитку сучасного публічного управління.

Процеси реформування притаманні українському суспільству, адже реформування відбувається постійно, починаючи з дня незалежності країни і дотепер. Багато реформ були розпочаті, однак не закінчені, тому актуалізується питання системного аналізу проблем реформування як процесу інноваційного розвитку життєдіяльності українського суспільства.

Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 р. визначені такі напрями реформування: формування й координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики загалом, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтового аналізу, та участь громадськості); модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень); надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування); управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка та виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит) [8]. Зазначені реформи потребують системного підходу та виважених управлінських рішень з урахуванням уже проведених реформ та їх результатів.

На сьогодні вважається, якщо певні державноуправлінські рішення неефективні, потрібно провести реформування певних галузей життєдіяльності суспільства без визначення причин проблем, які виникли, та проаналізувати процеси з урахуванням аудиту діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реформування охорони здоров'я, соціального забезпечення, системи національної безпеки, освіти тощо

аналізують юристи, економісти, політологи, фахівці з державного управління. Так, реформування як основу вдосконалення систем публічного управління аналізують О. Антонова, В. Бакуменко, М. Білинська, Р. Войтович, Н. Гончарук, В. Князев, І. Коліушко, І. Кульчій, С. Серьогін, Ю. Сурмін та ін. Зазначені автори аналізують поняття «реформи», «реформування», визначають основні проблеми сучасного етапу реформування, проте нині відсутні системні дослідження реформування системи публічного управління як основи розвитку сучасного українського суспільства.

Метою статті є аналіз реформування системи публічного управління як основа розвитку сучасного українського суспільства.

Викладення основного матеріалу. Проаналізуємо понятійно-категоріальний апарат дослідження. Реформування – це процес зміни певних механізмів, процесів, елементів, інструментів з метою поліпшення та раціоналізації деяких складників. Часто процес реформування пов'язаний з процесом оптимізації.

У перекладі з латини оптимізація (*optimum*) – найкращий. Це процес надання чому-небудь найкращого стану, процес прийняття оптимальних рішень, процес пошуку екстремуму (глобального максимуму або мінімуму) певної функції або вибору найкращого (оптимального) варіанта з безлічі можливих [2, с. 318]. Здебільшого цей термін вживається в механіці, електроніці, математичному аналізі, тобто в точних науках.

Водночас необхідно не забувати про системні властивості як власне державного управління, так і окремих його складників, за допомогою яких реалізується державна політика в різних сферах суспільного життя. Будь-яка система, як зазначає І. Кульчій, може бути оптимізована, тобто доведена до певного позитивного рівня свого функціонування. Під оптимізацією потрібно розуміти досягнення не найвищого рівня розвитку системи, а максимально допустимого значення ефективності за умови стійкого і якісного режиму роботи системи. Термін «оптимізація» доцільно визначати як сукупність напрямів і способів досягнення оптимального рівня ефективності функціонування системи державного управління [3].

Таким чином, процес оптимізації передбачає скорочення та перерозподіл функцій з метою найкращої їх організації, а реформування включає не тільки оптимізацію, а й зміни, трансформацію, модернізацію тощо.

Сучасне трактування сутності модернізації подається, зазвичай, у двох аспектах: 1) у вузькому (прагматичному) сенсі модернізація характеризується як процес перетворення суспільства в напрямі підвищення його конкурентоспроможності у світовому господарстві за рахунок нових джерел розвитку, пов'язаних з інноваційною економікою та новими технологіями. Стратегія однаковою мірою властива як демократичним, так і недемократичним країнам; 2) у широкому розумінні провідними трендами модернізації є зміни в системі інституцій, їхня спеціалізація та поєднання із системами саморегуляції – представницької демократії, вільної ринкової економіки, незалежної судової системи, автономної науки, незалежної від влади культури та інших інституцій, що забезпечують вільний обмін ідеями, містять механізми проведення відповідальної політики та управління, стверджують права і свободи людини [1, с. 18, 25].

Модернізація – це системний процес різного роду зрушень і перетворень конкретних інституційних сфер суспільства, що забезпечує перехід суспільного устрою від одного стану розвитку до іншого в напрямі його осучаснення й постійного якісного вдосконалення. Такий підхід засвідчує той факт, що модернізація є значно вищим рівнем оновлення суспільства, на відміну від звичайного швидкого економічного зростання та швидких соціальних змін. Відповідно саме цей аспект сприйняття модернізації закладає перспективи для

подальшої розробки цієї проблематики в межах вітчизняної науки державного управління [5]. Таким чином, процес модернізації передбачає трансформацію певних процесів відповідно до вимог сьогодення, сучасного світового суспільства.

Поняття «реформування» також пов'язують із дефініцією «розвиток». Розвиток – це безповоротна, спрямована, закономірна зміна матеріальних та ідеальних об'єктів, унаслідок якої виникає їх новий якісний стан, тобто виникають, перетворюються або зникають їх елементи і зв'язки [7 с. 433; 9, с. 555; 11, с. 166]. Розвиток – це процес удосконалення тих чи інших елементів суспільних відносин, матеріально-речових складників суспільства або соціально-економічних і матеріальних систем загалом, перехід до принципово нових якісних характеристик [6].

Процес розвитку, на відміну від зміни, яка може відбуватися з будь-яким об'єктом, пов'язаний із перетворенням у структурі об'єкта, що являє собою сукупність функціонально пов'язаних один з одним елементів, відношень і залежностей. Тому в матеріальному і духовному світі, в якому всі предмети перебувають у стані постійного руху, про розвиток можна говорити стосовно об'єктів з тією або іншою системною будовою, тобто розвиток є властивістю системних об'єктів [4].

Таким чином, розвиток – це удосконалення та зміна певних процесів та сфер життєдіяльності суспільства, відповідних ознак, перехід до принципово нових якісних характеристик, відмінних від тих, що були та відповідають сьогодиншній ситуації в країні, світі, міжнародних відносин тощо. Кожна країна має власний досвід проведення реформ. Цей досвід має суттєві відмінності залежно від історичних, політичних, правових особливостей держави.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що реформування – це складний процес, який включає зміну, модернізацію, удосконалення, трансформацію, розвиток певних сфер життєдіяльності суспільства відповідно до вимог сучасного світового суспільства.

Тепер проаналізуємо основні підходи до процесів реформування як основи трансформації сучасного суспільства.

Класифікувати процес реформування можна за такими ознаками: функціональні реформи, зміст яких полягає в оптимізації завдань та повноважень державних органів влади, відмові від дублювання та перетинання функцій органів державної влади. Наприклад, це може бути оптимізація органів державної влади та формування центральних органів виконавчої влади зі збільшення функцій (Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України узагальнює функції економічного розвитку, торговельних відносин та формування державної політики у галузі сільського господарства).

Наступний тип реформ – це процедурні реформи. Під час проведення згаданих реформ змінюються механізми прийняття та реалізації державноуправлінських рішень, змінюється роль державних службовців у системі реалізації таких рішень. Процедурні реформи – це нормативно встановлений порядок здійснення уповноваженими суб'єктами права послідовності здійснюваних дій з метою реалізації їх компетенції та надання публічних послуг [9, с. 611].

Слід також виокремити структурні реформи. Структурні реформи в стабілізаційних програмах міжнародних фінансових організацій розуміють як економічні перетворення, пов'язані зі зміною інституційного базису та правил регулювання економіки [9, с. 67]. Структурні реформи пов'язані з певною галуззю життєдіяльності суспільства (наприклад, структурні реформи охорони здоров'я, освіти, системи підготовки професійних кадрів тощо).

Водночас основою будь-якого реформаційного процесу повинні бути виважені нормативно-правові документи, які не тільки констатують потребу у проведенні реформування певної галузі, певного процесу, державної інституції, а й прогнозують можливі наслідки такого реформування, визначають точки контролю та звітування, а також можливості продовження реформування за негативного результату.

Міністерська система в різних країнах доволі часто піддавалася процесам реформування, а саме: змінювалася чисельність працівників, функції міністерств, кількість самих міністерств тощо. Основними причинами таких постійних змін слід зазначити такі: по-перше, міністерство розділялося, оскільки збільшувалося та ставало занадто великим для того, щоб могло бути керованим однією особою; по-друге, змінювалися вимоги до формування та реалізації державної політики у відповідній сфері; по-третє, з'являлися завдання на короткий період або відносно тривалу перспективу, які набували особливої важливості; по-четверте, у коаліційних кабінетах нерідко створювалися міністерства відповідно до політичних цілей, для того щоб урівноважити представництво партій коаліції; по-п'яте, міністерства створювалися за суб'єктивним характером, коли потрібно врахувати здібності або задовольнити честолюбство особи, яку хотіли увести у склад Кабінету Міністрів України, або, навпаки, відсторонити певну особу від активної діяльності та надати їй посаду як компенсацію, що має видимість важливості; по-шосте, ситуативний характер створення міністерства, коли суспільство вимагає вирішення певної державноуправлінської проблеми [8].

Таким чином, створення міністерств (агентств, відомств) не завжди має об'єктивний характер і залежить часто від політичної волі тих лідерів, які наразі при владі.

Реформування міністерств демонструє те, що всі реформи реалізуються для певного політичного проєкту, тому основною вимогою реформування сучасної життєдіяльності суспільства повинна стати концепція розвитку реформ на певний період. У згаданій концепції потрібно визначити декілька елементів:

1. Проведення системного аналізу попередніх реформ із визначення:

- сфери життєдіяльності суспільства;
- нормативно-правових механізмів реалізації реформи;
- організаційних механізмів реалізації реформи;
- інституційних механізмів реалізації реформи;
- результатів реформи;
- потреби в продовженні реформи або перегляді основних механізмів її реалізації.

2. Визначення пріоритетних сфер життєдіяльності суспільства, які потрібно реформувати.

3. Обґрунтування основних механізмів реалізації реформ, у тому числі: нормативно-правових, організаційних, інституційних, інформаційних тощо.

4. Обґрунтування фінансового плану реформування, де передбачити не лише фінансові витрати за роками на реалізацію такого реформування, а й визначення фінансового ефекту від реформування та можливості оптимізації фінансових ресурсів.

5. Визначення потреби в кадровому потенціалі проведення реформування в певних сферах життєдіяльності суспільства, визначення потреби в залученні іноземних фахівців, аналітиків, фахівців з реформ тощо. Саме кадри відіграють важливу роль в ефективному проведенні реформ, від них залежить якість реформ та державноуправлінських рішень. Отже, цей пункт у концепції є ключовим.

6. Визначення ефектів від реалізації концепції, зокрема визначення позитивних та негативних впливів, а також аналіз можливостей та обмежень. Це дасть можливість у майбутньому внести зміни до елементів пакету реформ з метою досягнення результатів.

7. Відповідальність за неякісне або несвоєчасне виконання заходів концепції.

Висновки. Таким чином, зазначимо, що реформування – складний процес, який включає зміну, модернізацію, удосконалення, трансформацію, розвиток певних сфер життєдіяльності суспільства відповідно до вимог сучасного світового

суспільства. Класифікувати процес реформування можна за такими ознаками: функціональні реформи, процедурні реформи, структурні реформи. Існує потреба у формуванні системної концепції розвитку реформ на певний період, визначенні основних етапів проведення реформування.

У перспективі подальших розвідок вважаємо за необхідне проаналізувати процеси реформування в різних країнах з урахуванням розвитку суспільства.

Список бібліографічних посилань

1. Бережний В. О. Напрями реформування системи публічного управління в Україні. *Економіка та держава*. 2014. № 6. С. 161 – 164.
2. Войтович Р. Модернізація державного управління в умовах глобалізації (філософсько-методологічний аналіз). *Вісник НАДУ*. 2005. № 1. С. 131 – 140.
3. Кульчій І. Сутність понять «реформування» і «оптимізація» та їх застосування в системі виконавчої влади України. URL: http://www.rusnauka.com/7_NND_2009/Gosupravlenie/42603.doc.htm.
4. Новая философская энциклопедия. В 4 т. Т. 3. / [под ред. В. С. Степина]; Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд. Москва: Мысль, 2010. 692 с.
5. Обушна Н. І. Модернізація – сучасний тренд розвитку суспільства. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 36 – 44.
6. Основи економічної теорії. Політекономічний аспект / Климко Г. Н., Нестеренко В. П., Каніщенко Л. О., Чухно А. А. Київ: Вищ. шк., 1999. 743 с.
7. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення: наук. доп. / авт. кол.; за заг. ред. В. С. Куйбіди. Київ: НАДУ, 2018. 180 с.
8. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
9. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. Москва: Изд-во Тихомирова М. Ю., 2015. 800 с.
10. Філософський енциклопедичний словник / [голова редкол. В. І. Шинкарук]. Київ: Абрис, 2012. 746 с.
11. Управління суспільним розвитком: словник-довідник / [уклад.: В. Д. Бакуменко, С. О. Борисевич, О. А. Бутрін та ін.]; за заг. ред. А. М. Михненка, В. Д. Бакуменка. Київ: Вид-во НАДУ, 2006. 248 с.

List of references

1. Berezhnyi V. O. Napriamy reformuvannia systemy publichnoho upravlinnia v Ukraini. *Ekonomika ta derzhava*. 2014. № 6. P. 161 – 164 [in Ukrainian].
2. Voitovych R. Modernizatsiia derzhavnoho upravlinnia v umovakh hlobalizatsii (filosofsko-metodolohichniy analiz). *Visnyk NADU*. 2005. № 1. P. 131 – 140 [in Ukrainian].
3. Kulchii I. Sutnist poniat «reformuvannia» i «optimizatsiia» ta yikh zastosuvannia v systemi vykonavchoi vlady Ukrainy. URL: http://www.rusnauka.com/7_NND_2009/Gosupravlenie/42603.doc.htm [in Ukrainian].
4. Novaya filosofskaya entsiklopediya. V 4 t. T. 3. / [pod red. V. S. Stepina]; In-t filosofii RAN; Nats. obschestv.-nauch. fond. Moskva: Myisl, 2010. 692 p. [in Russian].
5. Obushna N. I. Modernizatsiia – suchasnyi trend rozvytku suspilstva. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2015. Vyp. 3. P. 36 – 44 [in Ukrainian].
6. Osnovy ekonomichnoi teorii. Politekonomichnyi aspekt / Klymko H. N., Nesterenko V. P., Kanishchenko L. O., Chukhno A. A. Kyiv: Vysh. shk., 1999. 743 p. [in Ukrainian].
7. Reforma systemy derzhavnoho upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: stan, vyklyky, perspektyvy zdiisnennia: nauk. dop. / avt. kol.; za zah. red. V. S. Kuibidy. Kyiv: NADU, 2018. 180 p. [in Ukrainian].
8. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na period do 2021 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 cherv. 2016 r. № 474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> [in Ukrainian].

Theory and history of Public Administration

9. Tihomirov Yu. A. Administrativnoe pravo i protsess: polnyiy kurs. Moskva: Izd-vo Tihomirova M. Yu., 2015. 800 p. [in Russian].

10. Filosofskiy entsyklopedychnyi slovnyk / [holova redkol. V. I. Shynkaruk]. Kyiv: Abrys, 2012. 746 p. [in Ukrainian].

11. Upravlinnia suspilnym rozvytkom: slovnyk-dovidnyk / [uklad.: V. D. Bakumenko, S. O. Borysevych, O. A. Butrin ta in.]; za zah. red. A. M. Mykhnenka, V. D. Bakumenka. Kyiv: Vyd-vo NADU, 2006. 248 p. [in Ukrainian].

PARKHOMENKO-KUTSEVIL Oksana
Doctor of Public Administration, Professor,
Head of the Department of Public Administration,
Interregional Academy of Personnel Management

REFORMING THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE AS A BASIS FOR THE DEVELOPMENT OF MODERN UKRAINIAN SOCIETY

The problems of reforming modern society are actualized in connection with the transformation processes of the globalization world, the change in the management paradigm, the conceptual foundations of the development of modern public administration. Reform processes are inherent in Ukrainian society, because reform has been ongoing since the day of independence of the country until now. Many reforms have been started, but not completed, so the issue of systematic analysis of reform problems as a process of innovative development of life of Ukrainian society is becoming relevant.

Reforming is the process of changing certain mechanisms, processes, elements, tools to improve and streamline certain components. The reform process is a complex process that involves change, modernization, improvement, transformation, and development of certain social life functions in accordance with the requirements of modern world society.

The article substantiates that all reforms are implemented under a specific political project, so the basic requirement for reforming the modern life of society should be the concept of reform for a certain period. The following concepts should be defined in the mentioned concept. First, conducting a systematic analysis of previous reforms. Second, the priority areas of society that need to be reformed are identified. Third, the rationale for the main mechanisms for implementing reforms, including: regulatory, organizational, institutional, information, etc. Fourth, the justification of the financial plan for reform, which provides not only the financial cost for the years of implementation of this reform, but also in determining the financial impact of the reform and the possibility of optimizing financial resources. Fifth, determining the need for staffing potential for reforming in certain spheres of society, determining the need to involve foreign specialists, analysts, reform specialists and more. It is the cadres who play an important role in the effective implementation of reforms, which depend on the quality of the reforms and public administration decisions. Therefore, this is a key point in the Concept. Sixth, to determine the effects of the implementation of this Concept, in particular, to identify the positive and negative impacts, as well as to analyze the possibilities and limitations. This will make it possible to amend the elements of the reform package in the future in order to achieve results. Seventh, responsibility for poor or timely implementation of the activities of the Concept.

Key words: public administration, reforms, reform, concept, problems of reform, ways of implementation of reforms.

Надійшла до редколегії 23.09.20