

**В'ячеслав ТОЛКОВАНОВ**

д-р наук з держ. упр., професор кафедри менеджменту,  
публічного управління та персоналу  
Західноукраїнського національного університету

## **СУЧАСНИЙ НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИЙ КОНТЕКСТ І ПІДХОДИ ДО ВИВЧЕННЯ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Позиціювання України як сучасної правової та демократичної держави, що обрала для себе європейський вектор розвитку і стратегічний курс на реалізацію фундаментальних перетворень у різних сферах соціально-економічного та суспільно-політичного життя, визначає важливість реформування державного управління на основі європейських принципів державного управління як однієї з першочергових реформ, визначених керівництвом Української держави.

Реформування системи державного управління є невіддільною частиною суспільних трансформацій держави, подібних до тих, які відбувалися і відбуваються практично в усіх країнах світу. Нині система державного управління потребує інноваційних науково обґрунтованих підходів, які мають дати належну відповідь на наявні виклики зовнішнього та внутрішнього середовища, забезпечити надання якісних адміністративних послуг громадянам, сприяти запобіганню проявів корупції в органах влади на всіх рівнях.

Якісні перетворення в економічній, соціальній, виробничій, науковій та освітній сферах вимагають реформування системи державного управління, засвоєння і впровадження нових імперативів, змісту, форм і методів управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Треба розуміти реформу державного управління як «цілеспрямовану зміну інститутів, що припускає присутність в системі суб'єктів, які розробляють і реалізують план трансформації» [4]. Такий підхід передбачає не тільки свідоме проектування реформ суб'єктами інституційних змін, а трансплантацію інструментів та механізмів реформування, які були б успішно реалізовані в країні. Таким чином, термін «реформування» щодо системи державного управління доцільно розглядати як процес системних змін на рівні держави, що проводиться в межах спланованої діяльності за умови узгодженої взаємодії всіх елементів управління (органів державної влади) з метою її саморозвитку для забезпечення ефективного суспільного розвитку.

Вітчизняні та зарубіжні дослідники виділяють такі передумови реформування державного управління: загострення певних конфліктів у

державному апараті та суспільстві загалом; неспроможність державних органів регулювати соціально-економічні відносини традиційними інструментами та методами; розбалансованість структурно-функціональної системи управління та політичних інститутів влади, розрив взаємозв'язків із зовнішнім середовищем, напружена ситуація в суспільстві тощо [3; 4; 9; 10; 11; 12; 14].

Водночас можна виокремити два підходи і, відповідно, два чинники, що перешкоджають процесу втілення реформ: по-перше, «процедурний чинник» (державні органи або окремі посадові особи мають діяти в постійній площині процедур прийняття рішень, способів їх реалізації, дотримання термінів виконання тощо; це означає, що потрібно протидіяти процедурам для того, щоб розпочати реформи); по-друге, так званий «корпоративний чинник», який визначає бар'єром для реалізації реформи той чи інший державний орган, який встановлює певні норми, що можуть суттєво протидіяти імплементації будь-якої реформи [5; 7].

Вітчизняні та зарубіжні вчені також виокремлюють певні фактори, що спричиняють кризу державного управління і, отже, визначають необхідність його реформування, а саме: відсутність політичного лідерства; відсутність єдиного бачення щодо стратегічного управління країною; системна корупція в державному управлінні; неналежний рівень професіоналізму працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування; неможливість об'єктивного визначення пріоритетів реформування різних сфер державного управління; неналежне реагування на можливі загрози; відсутність належної оцінки механізмів контролю за діяльністю органів державної влади щодо виконання покладених на них функцій; жорстка централізація, підпорядкованість регіонів центру, без врахування специфіки місцевого розвитку; відсутність належного прогнозування бюджетної, економічної та соціальної політики; неналежний рівень надання адміністративних послуг; відсутність діалогу між урядом та суспільством [2; 5; 9].

Зважаючи на це, науковці [1; 3; 4; 6; 8] виокремлюють декілька позитивних факторів, що в кризових ситуаціях виступають сприятливим чинником ефективного реалізації реформ, зокрема вибір зручного моменту для висунування проєкту реформи в поєднанні з людським фактором, який пропонує новаторську ідею і здатний здійснити її впровадження. При цьому ініціатори реформи повинні бути готові до змін, здатні правильно оцінити ситуацію, на основі глибокого аналізу розробити план реформи (однозначний, зрозумілий, чітко спланований і скоординований із національними і міжнародними тенденціями розвитку), вжити конкретні заходи та взяти на себе

відповідальність за отримані результати. Крім того, в разі необхідності, потрібно бути готовим до збереження статус-кво, або ж навпаки – до комплексної реформаторської політики.

Ще одним сприятливим фактором реформи деякі дослідники [2; 9; 11] визначають усвідомлення організацією кризи й необхідності змін. На їхню думку, реформатори повинні включати у проект реформи пропозиції, які надходять із внутрішнього середовища заради подолання зовнішніх протидій.

Позитивним фактором втілення реформи є усвідомлення організацією необхідності перетворень. У такому випадку «архітектори змін» мають включати пропозиції, що надходять від співробітників організації, до програми реформи. Крім того, під час опрацювання стратегії реформи необхідно враховувати організаційні, інституційні, кадрові та особливості тієї чи іншої організації.

Проте реформи для громадян здебільшого пов'язані з невпевненістю, тоді як і самі організатори не завжди знають, для отримання якого результату вони здатні боротися за втілення реформ. Разом з тим, уряди деяких країн не хочуть проводити глобальні реформи через можливі політичні проблеми та брак ресурсів.

Проведений аналіз дозволяє визначити поняття «реформування державного управління» як процес формування ефективної відкритої системи державного управління у взаємодії всіх її елементів відповідно до європейських принципів і стандартів, орієнтованої на запобігання ймовірних загроз ефективного розвитку системи державного управління або/та їх уникнення.

На сьогодні відомі дослідники [5; 8; 9] виділяють п'ять моделей реформи державного управління. Обрана модель впливатиме як на зміст програми реформи, так і на тактику й часові рамки її реалізації.

Перша модель стосується реформи, що поширюється лише на окремі інституції державного управління, а не загалом публічного сектору. Основна ідея такої реформи полягає в тому, що підвищення ефективності діяльності публічного сектору безпосередньо залежить від ефективності діяльності окремих його інституцій. Методи управління, зокрема, людськими ресурсами, фінансами, системами контролю тощо, які використовуються у приватному секторі, переносяться поступово у публічний сектор. Очевидно, таке «імпортування» передбачає наявність системи державного управління, у якій лише необхідно покращити роботу її інституцій на всіх рівнях [6].

Спектр другої моделі реформи дещо ширший і охоплює не окремі інституції, а сукупність усіх інституцій державного управління та публічного сектору. Така реформа спрямована на вирішення

структурних проблем на рівні всієї системи державного управління. «Критична точка публічного управління – це управління організаційною взаємозалежністю, наприклад, у наданні послуг чи в управлінні бюджетним процесом» [2]. Така реформа передбачає втручання у функціональний розподіл різних інституцій у системі, створення ефективних механізмів взаємодії та співпраці між ними. Тобто слід вести мову не лише про функціонування окремих інституцій, а головним чином про функціонування цілісної системи державного управління у взаємодії всіх її елементів, що і є основним завданням такої реформи.

Третя модель реформи державного управління передбачає вихід за межі державного сектору. Така реформа охоплює взаємодію держави з громадянським суспільством, під якою розуміють, з одного боку, рух, у якому інституції громадянського суспільства висувають свої вимоги до політиків, а з іншого – представники органів державної влади реалізують сформовані разом із представниками громадянського суспільства державну політику. Упровадження такої моделі передбачає відкриті дискусії, співпрацю з інституціями громадянського суспільства, що надає цій моделі більшої легітимності та прозорості. Однак таку модель реформи можна використовувати лише за наявності розвиненого громадянського суспільства, яке може стати рівноцінним партнером для держави.

Четверта модель реформи виходить за межі інфраструктурного рівня. Її масштаб охоплює не лише політичні інституції, взаємодію між ними та громадянським суспільством, а й ідеологію, цінності та політичну культуру загалом. Така реформа не передбачає зміни ідентичності громади чи нації, натомість передбачає зміну того, що є «нормальним» і «прийнятним», зважаючи на систему цінностей, норм та ідей [3].

Реалізація такої моделі передбачає подолання традиції корупції, підтримку культури підприємництва та здорової конкуренції, переорієнтацію державних службовців та представників органів місцевого самоврядування на надання належних публічних послуг громадянам тощо. Реформа передбачає проведення досліджень щодо переконань, очікувань і побажань громадян, зокрема, політиків, державних службовців і посадовців місцевого самоврядування і враховує розвиток громадянської освіти.

П'ята модель реформи охоплює всі елементи системи державного управління. Вона впливає на розподіл ресурсів між публічними, приватними і неприбутковими інституціями. Враховуючи функціональну диференціацію суспільства, така реформа регулює ринкові механізми приватного сектору й бюджетні механізми публічного.

Ураховуючи необхідність модернізації системи державного управління в контексті набуття повноправного членства в ЄС, можемо зробити висновок про те, що Україна обрала саме п'яту модель реалізації цієї реформи. Разом з тим, на сьогодні під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників утворено необхідні інституційні та законодавчі умови для забезпечення подальшої реалізації реформи, наближення національного законодавства до права ЄС (зокрема, кластеру 34 «Інституції» «*acquis communautaire*»).

**Список використаних джерел:**

1. Бакуменко В. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. : у 2 ч. Київ : ВПЦ АМУ, 2010. Ч. 1: Теоретико-методологічні засади. 276 с.
2. Гончаров В. М. Адміністративне право України. Київ : Вентурі, 2007. 258 с.
3. Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : монографія. Київ : НАДУ, 2005. 236 с.
4. Гурне Б. Державне управління. Київ : Основи, 1993. 165 с.
5. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування / [за ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева]. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. 561 с.
6. Державне управління: курс лекцій / за заг. ред. Д. І. Дзвінчука. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. 616 с.
7. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юстиніан, 2007. 288 с.
8. Лихач Ю. Ю. Функціональне обстеження як інструмент реформування державного управління в Україні. *Сучасні проблеми державного та муніципального управління* : матер. наук.-практ. конф. (3 квітня 2015 р.) : у 2 ч. / за заг. ред. О. І. Дація, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової. Київ : Академія муніципального управління, 2015. Ч. 2. С. 104–106.
9. Щербак Н. В. Парламентський вимір реформи державного управління: вітчизняний та зарубіжний досвід : монографія / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ : Вид-во «Людмила», 2020. 382 с.
10. Aubin E. L'essentiel du droit de la fonction publique. Paris : Gualino, 2003. 243 p.
11. Georges P., Siat G. Droit public. 14ème éd. Paris : Sirey, 2003. 379 p.
12. European Governance White paper / Communication of the European Communities. Brussels 25 (2001) 428 final. Pp. 9–10.
13. Gohin O. Institutions administratives. Paris : E.J.A., 2002. 782 p.
14. Moreau J. Droit public. 4ème éd. Paris : Economica, 2001. T. I. 572 p.