

УДК 342.571

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.33>

Черниш Василь Іванович,

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ORCID ID: 0000-0003-1607-8083

СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ ДЛЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

STRATEGIES FOR THE REFORM OF STATE ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF INSTITUTIONAL CHALLENGES IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY

У статті проаналізовано особливості і складники розвитку державного управління в умовах збройної агресії Росії проти Української Держави, дії правового режиму воєнного стану і формування стратегій державної політики. Загальна мета дослідження у статті – аналіз наявних стратегій реформування державного управління, визначення особливостей реформування державного управління в умовах правового режиму воєнного стану, формування теоретико-методологічних засад публічного адміністрування в умовах інституціональних викликів в системі публічної влади. Головним завданням за таких обставин вслід вказати цілепокладання реформ, їх раціональність з точки зору збереження незалежності та територіальної цілісності. Обґрунтовано доцільність реалізації сучасних реформ на основі принципів респонсивності, субсидіарності та пропорційності в діяльності органів публічної влади.

У статті визначено сучасні тенденції реформування державного управління як у результаті вже проведених реформ, так і реформ, що тривають, та реформ, які визначені для реалізації у середньо- та довгостроковій перспективі. Встановлено, що переважна більшість національних та урядових програм не були проаналізовані щодо досягнення запланованих результатів, а частина наступних реформ повторювала попередні концептуальні положення, з урахуванням використання нового термінологічного апарату. Разом з тим, в умовах інституціональних викликів сучасним стратегіям реформування державного управління притаманна достатня абстракція тексту, на відміну від класичних моделей успішних реформ в галузі публічного управління в інших країнах основі внутрішніх характеристик суб'єктів і об'єктів реформ. Доведено, що державна політика інтеграції до Європейського Союзу потребує раціоналізації і конкретизації реформування відповідно до усталених моделей спільних політик ЄС. При цьому важливо синхронізувати галузеві та інституціональні реформи.

Ключові слова: влада, державне управління, інститути управління, інституціональні виклики, інститути публічної влади, публічне адміністрування, реформування, суспільні відносини.

The article analyses the peculiarities and components of the development of state administration in the conditions of Russia's armed aggression against the Ukrainian State, the effects of the legal regime of martial law and the formation of state policy strategies. The general purpose of the research in the article is to analyse the available strategies for public administration reform, to determine the features of public administration reform under the legal regime of martial law, to form the theoretical and methodological foundations of public administration under the conditions of institutional challenges in the system of public power. The main task under such circumstances should be to indicate the goals of the reforms, their rationality from the point of view of preserving independence and territorial integrity. The expediency of implementing modern reforms based on the principles of responsiveness, subsidiarity and proportionality in the activities of public authorities is substantiated.

The article identifies the current trends in public administration reform, both as a result of reforms that have already been carried out, reforms that are ongoing, and reforms that are determined to be implemented in the medium and long term. It was established that most national and government programs were not analysed in terms of achieving the planned results, and part of the subsequent reforms repeated the previous conceptual provisions, taking into account the use of a new terminological apparatus. At the same time, in the conditions of institutional challenges, modern public administration reform strategies are characterized by a sufficient abstraction of the text, in contrast to the classic models of successful reforms in the field of public administration in other countries based on the internal characteristics of the subjects and objects of reforms. It is proven that the state policy of integration into the European Union needs rationalization and reformation in accordance with established models of common EU policies. At the same time, it is important to synchronize sectoral and institutional reforms.

Key words: power, public administration, institutions of administration, institutional challenges, institutions of public power, public administration, reformation, public relations.

Постановка проблеми. Стратегічні засади реформування державного управління на даний час визначені нормативними актами Кабінету Міністрів України, і зрозуміло, у контексті суб'єктності управління переважно стосуються системи виконавчої влади [1]. Разом з тим, інституціональні виклики вимагають комплексного підходу до формування основ трансформаційних процесів в системі публічної влади, розробки нових підходів до розвитку національної моделі державотворення. Запровадження правового режиму воєнного стану встановило особливий порядок діяльності органів управління в Україні, обумовлений специфікою діяльності територіальних органів управління, розробкою і затвердженням сучасних короткострокових стратегій реформування в системі державного управління. За таких умов важливим завданням науки державного управління виступає напрацювання універсального алгоритму реформування державного управління і формування національної стратегії реформ на довгостроковий період в умовах повного відновлення України.

Варто наголосити, що головною проблемою реалізації системних реформ виступає недостатня розробленість загальної моделі функціонування публічної влади на довгостроковий період. Так, побудова моделі територіального управління має бути визначена Законом України «Про основи державної регіональної політики» [2], проте у тексті даного закону термін «децентралізація» опосередковано вживається один раз. Конституція України також містить даний термін один раз у словосполученні «децентралізація державної влади». При цьому широковживаним словосполученням в контексті проведення квазі-реформи виступає термін «реформа децентралізації», що не містить наукового змісту. Адже нормативно-правовий акт, що регулює процес децентралізації – проект змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) не прийнятий і на даний час відкликаний з Верховної Ради України. Так само і Стратегія реформування державного управління на 2022–2025 рр. [1] не містить терміну децентралізації.

Саме тому проблемою реформування державного управління в контексті інституціональних викликів виступає відсутність концептуального змісту реформ, прогностичний характер наявних стратегій реформування, стохастичність аналізу і напрямів впровадження зарубіжного досвіду реформування.

Аналіз досліджень і публікацій. Теоретичною основою дослідження є праці вчених, які досліджували концептуальні засади реформування

сучасного державного управління: Є. Бородіна, В. Баштанника, К. Ващенко, Н. Гончарук, Н. Драгомирецької, А. Колодій, Н. Липовської, Є. Романенка, В. Соловійова, С. Сороки, О. Сушинського, В. Тертички, І. Хожило, Н. Чалої, І. Чикаренко та ін. Варто вказати також наукові роботи І. Лозицької, О. Гацулі, А. Новака, Ф. Рагімова, М. Сачко, Ф. Терханова, у межах яких досліджено інституціональні реформи в Україні у контексті формування нової парадигми державного управління – ствердження України як європейської держави. Слід вказати на результати досліджень Ю. Хоміча, І. Юхно, які розробили теоретичні основи публічноуправлінської діяльності в умовах реформ. Варто вказати також на дослідницькі підходи М. Лахижі, О. Руденко, С. Кравченка, О. Пухкала у контексті формування сучасної методології аналізу систем державного управління.

Мета статті полягає у формалізації основ сучасних стратегій реформування державного управління в умовах інституціональних викликів. Для досягнення мети заплановано вирішити такі завдання: систематизувати підходи до формування стратегій реформування державного управління та визначити загальну проблему сучасного реформування; детермінувати найбільш важливі напрями реформування державного управління; дослідити основні інституціональні виклики в умовах реформ.

Виклад основного матеріалу. Аналіз сучасних стратегій реформування державного управління показує, що завдання концептуалізації реформ на даний момент залишається актуальним. Започаткована у 1998 році адміністративна реформа була з позицій нормативно-правового регулювання феноменом системи публічної влади, проте власне заплановані цілі були скоріше орієнтирами, ніж індикаторами розвитку системи державного управління. Адже як наголошують дослідники, для створення ефективної системи державного управління, здатної розв'язувати складні проблеми суспільства, необхідно, щоб така система була більш різноманітною, ніж усе суспільство [3, с. 155]. Водночас, тривалий час у науковій спільноті України дискутується сама проблема виникнення і становлення системи державного управління, що обумовлено як історичними, так і суто інституціональними чинниками.

Власне, можемо вести мову про формування від 1990–1991 рр. складної адміністративної системи, у межах якої функціонують підсистеми публічної влади, взаємовплив яких породжує як інституціональні кризи, так і інституціональну взаємодію. прийняття Декларації про державний суверенітет

УРСР у 1990 р. забезпечило умови для розвитку процесу набуття реальної незалежності для України. При цьому станом на 1991 рік Україна мала всі основні інститути незалежної держави і статус країни-засновниці ООН. Були засновані і функціонували основні інститути публічної влади, з єдиною відмінністю щодо інститутів місцевої влади – рад відповідних рівнів, що забезпечували функціонування системи державної влади і були її складовими. Саме тому важливо вказати на інституціональні виклики такої системи у вигляді конфліктів суб'єктів публічного управління, зокрема:

1) інституціональний конфлікт 1994 р. – між Президентом України і Головою Верховної Ради України у межах конституційного процесу (вирішення конфлікту – дострокові вибори Президента України, вибори до Верховної ради України;

2) інституціональний конфлікт 1995 р. між Президентом України і Головою Верховної Ради України щодо формування підсистеми виконавчої влади в Україні (вирішення конфлікту – прийняття Конституційного договору 1995 року;

3) інституціональний конфлікт «Україна без Кучми» 2000–2001 р., – не вирішено, «Заява трьох» щодо діяльності опозиції, як продовження – інституціональний конфлікт 2002–2003 років «Повстань, Україно» – конфлікт не вирішено;

4) інституціональний конфлікт 2004 року під час виборчого процесу, «Помаранчева революція», перший Майдан (вирішення конфлікту – Конституційна реформа 2004 р.), зміна більшості Верховної Ради України без проведення нових виборів;

5) інституціональний конфлікт 2006 року, у результаті виборів до Верховної Ради України формування конфлікту між Президентом України і більшістю у Верховній Раді України (вирішення конфлікту – розпуск Верховної Ради України, дострокові вибори;

6) інституціональний конфлікт 2010 року, обрання президентом України В. Януковича, формування нової більшості у Верховній Раді України без дострокових виборів, конфлікт не вирішено, рішенням Конституційного Суду України скасовано Конституційну реформу 2004 р., підписано Харківські угоди;

7) інституційний конфлікт 2013–2014 рр., Революція Гідності, формування нової більшості у Верховній Раді України без дострокових виборів, вирішення конфлікту – повернення до засад Конституційної реформи 2004 р., прийняття базових законів функціонування системи публічної влади, проведення позачергових вибо-

рів до Верховної Ради України, прийняття базових законів про основи функціонування системи публічної влади.

Важливо вказати, що від 1991 року і на даний час було прийнято низку стратегій, що прямо чи опосередковано передбачали реформування державного управління:

1) Стратегія інтеграція України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 року № 615 (втратив чинність)[4];

2) Стратегія реформування системи державної служби в Україні, затверджена Указом Президента України від 14 квітня 2000 року № 599;

3) Стратегія Сталого розвитку «Україна-2020», затверджена Указом Президента України від 12 січня 2000 року № 5 [6];

4) Стратегія реформування державного управління України до 2021 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474;

5) Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831 [1];

6) Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджені Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722 [7].

На думку вітчизняних науковців, реформування державного управління (В. Баштанник, М. Лахижа, І. Лозицька), зміст сучасної трансформаційної парадигми державного управління у контексті положень стратегій реформування державного управління полягає у формуванні системи методологічних підходів, детермінованих цілями, засобами та цінностями процесу реформування державного управління на основі пізнавальної та практичної діяльності. Зазначена парадигма являє собою модель методології державно-управлінської діяльності, що базується на концепціях, меті, методах, засобах і способах дії органів влади в умовах трансформації державного управління, що реалізується в об'єктивації державного управління [8].

Такий підхід є виправданим за умови розвитку процесу реформування на основі стабільних індикаторів розвитку країни. В умовах правового режиму воєнного стану воєнного стану навіть ідеально побудовані стратегії не дозволяють отримати запланований результат реформ, тим більше, коли мета реформування визначена досить опосередковано. Так, мета реформування державного управління до 2021 року, визначена Стратегією реформування – 2015 – «вдоскона-

лення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни». Мета реформування державного управління до 2025 року, визначена Стратегією реформування – 2021 – «побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду» [8]. Абсолютно підтримуючи визначені цілі, варто вказати, що формування спроможної і сервісної держави – цілі досить загальні і є такими, що розуміються апіорно. В умовах реалізації завдань розвитку держави, визначених Президентом України В. Зеленським, метою має виступати комплексний підхід, що передбачає Потрібна нова концепція публічного управління, котра базуватиметься на конституційних принципах Української держави, концепції багаторівневого управління, іманентно властивій сучасній територіальній організації влади. Для цього необхідно визначити поняття і сутності управління, адже тільки публічне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого. У сучасних умовах адміністративного реформування й виокремлення європейської інтеграції як пріоритету національної зовнішньої політики раціоналізація владних відносин на засадах впровадження зарубіжного досвіду виступає як важливий засіб реалізації комплексу пріоритетів державної політики.

Серед цих пріоритетів – економічний розвиток, гуманізація управління, забезпечення ефективного управління на центральному і регіональному рівнях, розвиток самоврядних структур управління на основі конституційних принципів, створення умов соціального партнерства, стратегічне реформування державного управління, інтеграція України до європейських економічних, політичних структур та європейського правового простору. Адже процеси децентралізації, впровадження принципу субсидіарності, конкурентне середовище, підвищення рівня вимог людини до різноманітності та якості отримуваних нею послуг, посилення її впливу на владу зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності демократичних інститутів влади з урахуванням усталених практик «Good governance» (належного врядування) [9].

Фактично, у контексті напрацювання сучасної стратегії реформування державного управління в умовах інституціональних викликів важливо розробити загальнонаціональну стратегію реформування державного управління, що окрім суто процедурних завдань буде визначати функціональну спроможність системи державного управ-

ління реалізувати цілі національного розвитку, що детермінуються в сучасних умовах концептом національної держави (Nation state), забезпечують національні інтереси і державну політику набуття членства в Європейському Союзі і НАТО. Так само, у тексті Стратегії мають бути відображені вектори сучасних конституційних реформ – судової реформи, реформи децентралізації.

Варто погодитись із концептом раціональності реформування державного управління, відповідно до якого декларовані органами влади загальні положення щодо реформування досить часто несуть у собі різне смислове навантаження і розраховані більше як пропагандистський вплив на строкатий український електорат. Таке вільне тлумачення понять категоріального змісту створило великі розбіжності у цілях й пріоритетах стратегічного розвитку країни, а головне, в ідеологічному наповненні подальшого реформування політичної системи України. У цьому зв'язку без наукового забезпечення державотворчих процесів, за відсутності ґрунтовно розроблених механізмів суспільно-політичного діалогу проблематичною виглядає сама побудова монолітного фундаменту державного управління, реалізація владних повноважень як на центральному, так і регіональному та місцевому рівнях.

Важливо у сучасній стратегії реформування державного управління визначити комплекс інституціональних викликів і запропонувати дієві засоби реалізації реформ. У такому аспекті визначальною місією реформування державного управління є створення сучасної моделі організації публічної влади щодо забезпечення державної безпеки і правопорядку, управління державними справами та надання публічних послуг, територіального розвитку у контексті принципів регіональної політики ЄС, розвитку механізмів галузевого управління у контексті європейського принципу 4 свобод, побудови системи реального, а не «централізованого» місцевого самоврядування як права мешканців одного або декількох (а не понад 50) населених пунктів вирішувати питання місцевого значення. Результатом реформування має виступати інституціоналізація системи державного управління на засадах децентралізації державної влади та значного підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні питань як місцевого, так і загальнодержавного значення.

Окремим блоком реформування має виступити напрацювання нової моделі публічної служби в Україні. Адже базовий Закон України «Про державну службу» не вирішує питання спеціальних видів державної служби (у тому числі, військової),

не забезпечує інституційне визначення понять патронатної служби та перебування на політичних посадах. Окремою проблемою виступає скасування на період воєнного стану конкурсних процедур на посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, запровадження інституту військових адміністрацій, статусу начальників адміністрацій, функціонування інституту політичних посад.

Вважаємо, саме такі проблеми мають бути вирішені у форматі Стратегії реформування державного управління, що дозволить проводити ефективні реформи у сфері публічної влади в Україні. Дієва політика держави у забезпеченні формування механізму управління на основі потреби в ефективному державному адмініструванні має поєднувати адміністративні, організаційні, функціональні та галузеві індикатори, й при цьому певною мірою бути «вільною» від надмірної деталізації технічних питань цифровізації управління, сервісності та інфраструктурності управління, що мають бути не метою, а засобами реформування.

Висновки. Головним завданням сучасного реформування державного управління виступає втілення у практику державного управління визначених Конституцією України і законами України правових основ територіальної організації влади, які передбачають поєднання:

1) механізмів вирішення завдань державного управління в умовах правового режиму воєнного стану; 2) методів раціонального регулювання діяльності органів державної влади на основі критеріїв ефективності, 3) прямого державного управління на регіональному рівні (область) та непрямого – на низовому територіальному рівні (село, селище, місто), шляхом перерозподілу предметів відання і повноважень між відповідними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування також і на субрегіональному рівні (район); 4) поєднання питань загальних та галузевих реформ з підвищенням ефективності механізму реалізації завдань реформ; 5) політико-правове, фінансове, матеріальне, організаційне та інформаційне забезпечення завдань, функцій та повноважень, які реалізуються в сфері публічної влади; 6) чітке законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та неухильне дотримання на практиці такого розмежування шляхом створення системи належних правових гарантій місцевого самоврядування базового рівня, забезпечення права мешканців населених пунктів права на самоврядування; 7) вирішення інституціональних завдань реалізації інтеграційної політики України, відповідності критеріям на вступ до ЄС.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Деякі питання реформування державного управління / Стратегія реформування державного управління на 2022–2025 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-strategiyu-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-ukrayini-do-2025-roku>
2. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T150156?an=590>
3. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
4. Про Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/194869_518505
5. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14 квітня 2000 року № 599. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599/2000#Text>
6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2000 року № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>
7. Про цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, затвержені Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>
8. Lozytska I. Theoretical and methodological basis of implementation of the foreign experience of administrative regulation in the system of public administration / Lozytska Iryna, Bashtannyk Vitalii // Development trends in legal science and practice: the experience of countries of Eastern Europe and prospects of Ukraine: monograph / edited by authors. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2018. 244 p. P. 126–144.
9. Нижник Н. Проблеми змісту державно-управлінських відносин та фактори його соціальної обумовленості. Вісн. УАДУ. 1996. № 2. С. 102–113.