

## ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ТА ОБ'ЄКТИВНА НЕОБХІДНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

## THEORETICAL APPROACHES AND THE OBJECTIVE NECESSITY OF REFORMING THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

Визначено, що з метою забезпечення успішного реформування системи публічного управління ключові напрями повинні бути сконцентровані на впровадженні комплексу реформ державного управління щодо системи оплати праці державних службовців й поступовому відновленні, ефективному впровадженню процедури добору на державну службу на основі заслуг, імплементації Закону України «Про адміністративну процедуру», цифровізації управління державною службою та людськими ресурсами, що сприятиме поступовому наближенню України до стандартів, політик, правил та практик ЄС, слугуватиме додатковим фактором ефективності державного управління та сприятиме прозорості. Зазначено, що дії влади щодо реалізації визначених напрямів реформування системи публічного управління повинні бути узгодженими та враховувати множинну специфіку на різних рівнях адміністрування.

Сучасні безпекові виклики вимагають впровадження ефективних реформ системи публічного управління, що сконцентровані на забезпеченні цілісності, стабільності й безпеки держави. За цих обставин процеси реформування повинні включати консолідацію зусиль щодо зміцнення обороноздатності держави, розвиток міжнародного співробітництва, боротьбу з корупцією, подальшу модернізацію державного управління, розвиток інститутів громадянського суспільства. Одним із вагомих трендів модернізації публічного управління вважається реформування центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, чіткий розподіл функціональних повноважень між ними, завершення процесу реформи децентралізації, а також зміцнення ролі місцевого самоврядування. Обґрунтовано для подальшого втілення реформи децентралізації, потребу внесення відповідних змін до Конституції України та низки інших нормативно-правових актів, які будуть відповідати сучасним потребам та вимогам часу, комплексно та паралельно по всіх галузевих напрямках. Запропоновано комплекс заходів із протидії корупції, що має вибудовуватися на нормативно-правовому забезпеченні, прозорості уряду та інституційному посиленні, а також участі (залученні) громадськості та активній міжнародній співпраці в цьому напрямі.

**Ключові слова:** публічне управління, механізми публічного управління, безпека, національна безпека, державна служба, євро-

інтеграційні процеси, безпекові виклики, реформування публічного управління.

It was determined that in order to ensure the successful reform of the public administration system, key areas should be focused on the implementation of a set of public administration reforms regarding the civil service remuneration system and the gradual restoration, effective implementation of the merit-based selection procedure for civil service, implementation of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", digitalization of civil service and human resources management, which will contribute to the gradual approximation of Ukraine to EU standards, policies, rules and practices, will serve as an additional factor in the efficiency of public administration and will promote transparency. It is noted that the actions of the authorities to implement the identified areas of reforming the public administration system must be coordinated and take into account multiple specificities at different levels of administration.

Modern security challenges require the implementation of effective public administration reforms focused on ensuring the integrity, stability and security of the state. Under these circumstances, the reform processes should include the consolidation of efforts to strengthen the state's defense capabilities, the development of international cooperation, the fight against corruption, the further modernization of public administration, and the development of civil society institutions. One of the important trends in the modernization of public administration is the reform of central authorities and local self-government bodies, a clear division of functional powers between them, the completion of the decentralization reform process, and the strengthening of the role of local self-government. The need to make appropriate amendments to the Constitution of Ukraine and a number of other regulatory and legal acts that will meet modern needs and requirements of the time, comprehensively and in parallel across all industry areas, is substantiated for the further implementation of the decentralization reform. A set of measures to combat corruption is proposed, which should be based on regulatory and legal support, government transparency and institutional strengthening, as well as participation (involvement) of the public and active international cooperation in this area.

**Key words:** public administration, public administration mechanisms, security, national security, civil service, European integration processes, security challenges, public administration reform.

УДК 35.078.11 [16]  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.39.46>

**Сєдов Г.Ю.**

аспірант кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної Академії управління персоналом  
ORCID ID: 0009-0009-5672-8109

**Постановка проблеми.** Сьогодні реформування системи публічного управління в Україні вважається одним із пріоритетних напрямів сфери публічного управління, оскільки саме від якості управлінських рішень, ефективної діяльності органів державної

влади та місцевого самоврядування залежить подальший соціально-економічного розвитку країни, добробут та рівень життя громадян, якісні публічні послуги, оновлення потенціалу держави, подальша розбудова й розвиток України. Необхідність проведення комплекс-

сних реформ зумовлена й невідповідністю існуючого стану системи публічного управління запитам суспільства й пріоритетним тенденціям суспільного розвитку. Євроінтеграційний вектор розвитку України детермінує вимогу щодо пошуку нових науково обґрунтованих підходів до реформування системи публічного управління зважаючи на безпекові виклики. Тому питання впровадження якісних та ефективних реформ нині є важливим завданням для Української держави.

Актуальність дисертаційного дослідження реформування системи публічного управління обумовлена приведенням національного законодавства у відповідність до європейських стандартів, серед яких особливе місце посідає реформа державного управління. Осмислення питання реформування системи публічного управління актуалізується й в аспекті реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, одним із напрямів якої є розбудова ефективних державних інституцій, що формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави, забезпечення органами публічного управління якісних послуг для громадян.

Аналіз вітчизняних наукових джерел підтверджує, що проведені на сьогодні дослідження В.Авер'янова, В.Бакуменка, А.Баранова, О.Білика, У.Лукашевської, О.Вольської, О.Загурського, І.Котовської, Л.Новак-Каляєвої, Н.Носань, В.Мартінович, Є.Тарана, Н.Філіпової та інших щодо питання реформування системи публічного управління в контексті євроінтеграційного вектору та сучасних безпекових викликів не мають комплексного характеру, а переважно висвітлюють питання сутності та властивих ознак публічного управління, особливості публічного управління як системи, трансформаційні процеси публічного управління.

Таким чином, з огляду на важливість і наукову цінність наявних доробок, необхідно констатувати відсутність у вітчизняній науці державного управління цілісного, комплексного дослідження питання реформування системи публічного управління зважаючи на сучасний стан євроінтеграційних процесів та безпекові виклики в Україні, що зумовило актуальність обраної для дослідження теми.

**Аналіз останніх публікацій по темі дослідження.** Питання реформування системи публічного управління стало предметом наукових досліджень багатьох дослідників, зважаючи на багатовекторність досліджуваного питання. Зокрема окремі аспекти дослідження проблематики реформування присвячені

праці таких науковців: І.Аль-Атті, В.Бережного, А.Берези, О.Бобрик, В.Бойченка, С.Ганущина, А.Чередниченко, В.Гришка, В.Задорожного й О.Ковальова, І.Кульчій, Н.Дамірова, Ю.Сака, І.Юхна, В.Черниша й А.Гавриленка та інші. З огляду на значний масив присвячених досліджень щодо реформування публічного управління, необхідно відзначити у більшості їх галузеву тенденцію чи вузько прикладний характер. У працях простежується відсутність дослідження реформування системи публічного управління комплексно та концептуально в аспекті євроінтеграційного напрямку в умовах сучасних безпекових викликів.

**Мета дослідження** - теоретичне обґрунтування підходів та розроблення науково-практичних пропозицій щодо напрямів реформування системи публічного управління в Україні в контексті євроінтеграційного вектору та сучасних безпекових викликів.

**Виклад основного матеріалу.** Проведення системних реформ є необхідною умовою розвитку держави як специфічного соціального інституту, а найбільш значимі реформи проводяться у сфері публічного управління. Адже однією із основних детермінант конкурентоспроможної високорозвиненої держави є ефективна дієва система публічного управління.

Для ґрунтовнішого розкриття досліджуваного питання розглянемо термін «реформування». Як зазначає Кайден (1968 р.) [11], «поняття реформи базується на простій ідеї, що ми не повинні нічого очікувати від природних змін, а всього лише від штучних засобів, які можуть покращити заданий порядок речей». Кожен компонент цього визначення має своє особливе значення в державному секторі, де напрями, які необхідно вдосконалити, є складнішими, ніж ті, які зустрічаються в секторах, де немає держави. Якщо організації хочуть покращити досягнення своїх цілей, або свою ефективність, або витрати на свою діяльність і свою продуктивність, суспільство також має бути стурбоване політичними аспектами адміністративного життя. Таким чином, реформи державного управління можуть бути спрямовані, окрім економічних вимірів, на цілі, що стосуються покращення суспільного життя, усунення корупції, репрезентативність персоналу, участь громадян, підзвітність і прозорість [12].

Поняття «реформа» у Великому тлумачному словнику з української мови визначається як «перетворення, зміна, нововведення у якій-небудь сфері суспільного життя, галузі знань». Звернення до наукових доробків представників науки державного управління дає

змогу визначити термін «реформа» як перетворення, зміна, перевлаштування певного об'єкта, який передбачає його перехід в якісний новий стан; щодо суспільного життя реформа характеризується як активний, керований еволюційний шлях розвитку, який відрізняється як від революційного, так й від спонтанного еволюційного шляху. Реформу спрямовано на зміну не лише формальної сторони, а й сутності державного управління. Зміст цього явища детермінований необхідністю впровадження інноваційних підходів, які покращують технологічний режим виконавчої влади, що базуються на використанні широкої демократичної основи в управлінні, у забезпеченні ефективності адміністративної системи за рахунок скорочення обсягу традиційних бюрократичних форм та методів в управлінні, дерегулюванні, децентралізації, застосуванні сервісного підходу.

До характерних напрямів реформи належать: скорочення державних видатків; підвищення засобів до розвитку та реалізації політики (удосконалення публічного управління у системі виконавчої влади); покращення виконання державою функції роботодавця; підвищення якості надання публічних послуг та зміцнення довіри до влади.

Під «реформуванням», як зазначає В.С. Бойченко [3, с.30], слід розуміти процес зміни соціально-економічного й політико-правового чи іншого явища, що зберігає незмінним його форму чи (або) зміст і метою якого є перетворення цього явища на більш досконале, прогресивне й ефективне та таке, що вимагає сучасність. Дефініція «реформування» визначається як складний процес, що включає модернізацію, зміну, трансформацію, удосконалення, розвиток відповідних сфер життєдіяльності суспільства у відповідності до вимог сучасного світового суспільства.

Реформування – це зміни, що відбуваються шляхом реформи (реформ), для яких характерні чітке усвідомлення мети, без кардинального перетворення системи. Отже, реформування передбачає суттєву зміну. Дефініція «реформування» передбачає осмислений цілеспрямований процес, до якого певний суб'єкт докладає відповідних зусиль задля досягнення запланованих результатів.

Реформування публічного управління, як стверджують науковці, це процес якісного удосконалення системи органів влади, їхня раціональна побудова й взаємодія, а також ефективний взаємозв'язок з зовнішнім середовищем шляхом законодавчо визначених процедур і повноважень. В процесі трансформації державного управління вбачається змога

виділяти етапи й складники. Проте досить часто в Україні раніше простежувався процес квазітрансформації через формальні зміни структури й підпорядкування, сфери повноважень і надання особливих статусів та інше, проте не відбулося якісних перетворень і вдосконалення управлінських процедур згідно з установленими світовими і європейськими практиками публічного управління. Оскільки шляхи й детальні механізми досягнення євроінтеграційних цілей в Українській державі, тактичні підходи можуть та повинні бути чутливими, гнучкими до змін, які відбуваються як всередині окремої країни, так й у ЄС.

Теоретик Ю.А. Сак, досліджуючи систематизацію наукових підходів щодо проблем політико-адміністративного реформування, пропонує під політико-адміністративним реформування системи публічного управління розуміти реалізацію сукупності механізмів державного управління з ціллю модернізації і розвитку системи органів публічного управління та професіоналізації системи публічного управління, що націлені на формування ефективної й результативної системи публічного управління. Цікавий підхід до трактування «реформа системи публічного управління» пропонує О.В. Бобрик, зазначаючи, що дане поняття слід розуміти як інституційні, процедурні зміни в управлінні суспільством, які здійснюються на основі змін адміністративно-територіального устрою країни, зменшення функцій і обов'язків державного управління, частина яких переходить до самоврядування, яке отримує незалежні джерела доходів для здійснення своїх обов'язків [2, с.19]. Тобто реформування системи публічного управління є процесом змін впливу суб'єкта управління на об'єкт управління за допомогою нормативно-правових, організаційних, економічних, фінансових й інформаційних важелів, що зберігає незмінними форму чи зміст такого управління і метою якого є розвиток держави у всіх сферах.

Пропонуємо під реформуванням системи публічного управління розуміти складний процес, що включає комплекс взаємозумовлених трансформаційних змін, перетворень (удосконалення), які об'єднані метою підвищення ефективності й результативності публічного управління, задоволення суспільних потреб у відповідності до вимог та викликів сучасності для досягнення запланованих результатів.

Отже, реформування системи публічного управління окреслює трансформування діючої моделі із врахуванням потреб суспільства, а також глобалізаційних і євроінтеграційних викликів та згідно до норм (положень) міжна-



родного й національного законодавства [4-6; 14-15]. Метою реформування вбачається покращення управлінських процесів у країні, покращення соціально-економічної ситуації у державі, а також поліпшення добробуту кожного мешканця України.

Побудова науково обґрунтованої концепції розвитку публічного управління в Україні в відповідності до усталених європейських традицій демократичного врядування вимагає зважати на вплив усіх суб'єктів суспільних відносин, інтереси яких включено до сфери конституційних змін [9]. Відповідь на соціально-економічні й політичні виклики пов'язана не тільки із вдосконаленням центрального рівня державної влади, однак у значній мірі залежить від формування системи місцевих органів державної виконавчої влади, яка б відповідає європейським стандартам (положенням), володіла б достатнім мобілізаційним потенціалом, адже саме вона гарантує дотримання прав, інтересів громадян, впровадження урядової політики на територіальному рівні та надання якісних адміністративних послуг. Означене вказує на необхідності їх реформування, що повинно бути направлено, в першу чергу, на демократизацію і гуманізацію владних відносин. Ефективність втілення запланованих змін окреслюється рівнем розробки теоретичної основи реформування і визначення організаційної моделі, правових засад перетворень. Встановлення можливих шляхів стосовно досягнення цілей (мети) реформи залежить теж й від аналізу наукового дискурсу задля його раціонального використання.

Процес реформування класифікувати можна за наступними ознаками:

- функціональні реформи (зміст полягає у оптимізації завдань і повноважень державних органів влади, а також відмові від дублювання та перетинання функцій органів державної влади);
- процедурні реформи (в період проведення означених реформ змінюються механізми прийняття/реалізації державно-управлінських рішень, а також змінюється роль державних службовців в системі реалізації цих рішень);
- структурні реформи (пов'язані із певною галуззю життєдіяльності суспільства (до прикладу, структурні реформи охорони здоров'я, системи підготовки професійних кадрів, освіти та інше).

Комплекс чинників проведення реформ утворюють три головні складові: поточні потреби та проблеми розвитку адміністративної системи держави, що виникли в результаті

історично сформованих закономірностей та процесів, що мають внутрішній характер; зовнішні фактори, такі як глобалізація, загальносвітові тенденції; стратегічні плани держави щодо здійснення перетворювальної діяльності. Співвідношення факторів, детермінуючих поняття та сутність оптимізації управління в Україні, носить характер суттєвої своєрідності, що ускладнює завдання реформи.

На думку А.І. Неділька, якщо аналізувати вдосконалення законодавства щодо питань розвитку публічного управління, то одночасно або на протязі короткого терміну потрібно вдосконалювати, щонайменше нові закони і постанови стосовно усіх п'яти напрямів, на які направлена реформа, що надасть змогу діяти одночасно й знизить проблеми невідповідності між старим і новим законодавством. Автором запропоновано здійснювати вдосконалення нормативно-правових документів за кожним із п'яти напрямів, зокрема: 1) формування та координація державної політики; 2) модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; 3) забезпечення підзвітності органів державного управління; 4) надання адміністративних послуг; 5) управління державними фінансами, що вважається важливим напрямом, від якого залежить уся система, без необхідного фінансового забезпечення неможлива реалізація (виконання) завдань й планів, якими б успішними вони не були [7, с. 66-68].

Досліджуючи напрями реформування системи публічного управління в Україні В.О.Бережний вважає, що воно має здійснюватися в наступних сферах:

- ° система взаємин виконавчих органів влади із іншими інститутами влади та управління (політична сфера);
- ° організаційні структури, механізми координації й контролю, також включаючи регіональне/міське управління (організаційна сфера);
- ° системи та методи управління, адміністративні процедури й процеси (функціональна сфера);
- ° кадрова політика та державна служба (кадрова сфера) [1, с. 164].

Тобто, автор акцентує увагу на чотирьох ключових сферах за якими має проводитися реформування системи публічного управління в нашій державі: політична; організаційна; функціональна; кадрова.

Зважаючи на зазначене, ключове – це забезпечити гнучкість системи управління й її адаптацію до змін відповідно зовнішніх умов управління, динамічного руху розвитку суспільства та потреб людей. Зокрема слід

брати до увагу те, що в умовах формування Української держави як сильної, демократичної дієздатної країни, стабільність у суспільстві й сталий розвиток економіки вбачаються неможливі без широкого кола підтримки громадян, без їхньої соціальної згуртованості [8; 10]. Саме тому концепція реформування публічного управління повинна гарантувати поворот її діяльності в сторону задоволення його запитів й інтересів, забезпечення спільного розв'язання нагальних проблем.

У наукових дослідженнях вчені роблять висновок щодо визначення закономірностей розвитку системи публічного управління в Україні, що обумовлений наступними факторами:

- перманентність системних реформ – адміністративної, політичної, адміністративно-територіальної реформи в сфері власності, конституційної реформи, реформи системи місцевого самоврядування, реформи виборчої системи, реформи воєнної організації держави та інші;

- аморфність «малих» реформ – освітньої реформи, земельної реформи, реформи охорони здоров'я, пенсійної реформи, реформи ЖКГ, комунальної реформи та інші;

- не досить чітка визначеність завдань щодо зовнішньополітичного спрямування державної політики Української держави у базових (ключових) законодавчих актах;

- відсутність загальнодержавних ефективних програм розвитку.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** В аспекті дослідження реформування вбачається необхідність проведення в Україні поетапних змін, що мають проводитися цілеспрямовано й поступово. Спочатку виникає потреба у чіткому визначенні головних пріоритетів змін, якими повинні першочергово стати трансформація застарілої форми адміністративно-бюрократичного державного управління і створення (формування) концептуально нової системи політико-адміністративного менеджменту, що було б відповідальною перед інститутами громадянського суспільства, відкритою і наближеною до громадськості, а також була б спроможною діяти у відповідності до потреб громадськості. У фундамент цієї системи має бути закладено розробку оптимального розподілу повноважень й окреслення справедливих та чітких механізмів взаємодії усіх гілок влади.

Сучасні кризові явища в соціальній й економічній сферах світового суспільного розвитку вказують про неефективність здійснюваних намагань трансформувати систему публічного (державного) управління в нашій державі

згідно з новими політико-ідеологічними напрямами і соціально-економічними перетвореннями. Проте, управління на загальному рівні та на рівні адміністративно-територіальних одиниць не відповідає суспільним відносинам, що в значній мірі зазнали змін. Система місцевого самоврядування і організація адміністративно-територіального устрою Української держави мають значні недоліки (прорахунки), що перешкоджають пришвидшенню якісної трансформації публічного управління. За цих обставин важливе значення набуває вибір шляхів щодо подальшого розвитку управлінських інститутів різного рівня, інструментів подолання властивих їм недоліків із ціллю створення працюючого ефективного механізму управління.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бережний В. О. Напрями реформування системи публічного управління в Україні. *Економіка та держава*. 2014. № 6. С. 161-164.
2. Бобрик О. В. Децентралізація та реформа системи публічного управління в Словацькій Республіці. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 052 «Політологія» (05 Соціальні та поведінкові науки). Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет» МОН України, Ужгород, 2023. 283 с.
3. Бойченко В. С. Сутність процесу реформування управління розвитком регіону. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Вип. 3. 2015. С.29-33.
4. Ключко, О., & Семенець-Орлова, І. Національна безпека: український вимір. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2022. № 2 (62). С. 66-75.
5. Криворучко, І., Щур, Н., & Семенець-Орлова, І. Концептуальні засади розвитку безпекового середовища в Україні. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2023. № 6 (72). С. 33-43.
6. Купрій, Т., Коцур, В., Семенець-Орлова І., Шкляр, Н., Дракохруст, Т., Березовська-Хміль, О. Security issues on the European continent in conditions of russia's aggression against Ukraine. *Revista de Gestão Social e Ambiental*. 2023. (6). с. 1-12.
7. Неділько А. І. Вдосконалення нормативно-правового забезпечення публічного управління на основі досвіду європейських країн. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Вип. 13. 2019. С. 65-68.
8. Родченко Л., Друзь О., Руденко Л., Семенець-Орлова І., & Вельган О. Розвиток емоційної стійкості особистості для подолання наслідків військової травми. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Психологія*. 2023. № 5 (61). С. 18-24.
9. Усаченко О. О. Особливості формування державного оборонного замовлення в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № (2). С. 95-98.

10. Усаченко, О. О. Теоретичний аналіз феномену військового лідерства. *Публічне урядування*. 2022. № 5 (33). С. 109-113.

11. Caiden G. «La réforme administrative». *Revue internationale des sciences administratives*. Vol. 34. № 4. 1968. pp. 345-354.

12. James Iain Gow. Réforme administrative. *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*/ URL: [https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/defintions\\_francais/reforme\\_administrative.pdf](https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/defintions_francais/reforme_administrative.pdf). (дата звернення: 01.12.2023).

13. Krasnodemska, I., Savitskaya, M., Berezan, V., Tovstukha, O., & Rodchenko, L. Psychological

consequences of warfare for combatants: ways of social reintegration and support in Ukraine. *Amazonia Investiga*. 2023. № 12(70). pp. 78-87.

14. Radchenko O., Kovach V., Semenets-Orlova I., & Zaporozhets A. (Eds.). *National security drivers of Ukraine: information technology, strategic communication, and legitimacy*, 2023, Springer Nature.

15. Усаченко О. Реалізація сучасної державної політики у сфері культури та орієнтири розвитку в умовах проведення адміністративної реформи. *Theory and Practice of Public Administration*. 2020. № 1(68). С. 119-125.