

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.5.29](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.5.29)

УДК 351:002.8

*I. Ю. Родченко,
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом
ORCID: 0000-0003-1240-761X*

ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТИВНИХ ТА СУБ'ЄКТИВНИХ ПРИЧИН РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Igor Rodchenko
Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor of the Public Administration
Department in the Interregional Academy of Personnel Management*

IDENTIFICATION OF OBJECTIVE AND SUBJECTIVE REASONS FOR REFORMING THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

У статті визначено об'єктивні та суб'єктивні причини реформування системи державного управління на засадах використання загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, зокрема: контент-аналіз закордонного та вітчизняного наукового доробку за темою дослідження; структурний і структурно-функціональний аналіз реформування державного управління в Україні; методи порівняння і аналогій для визначення проблемних питань у реформі державного управління; методи узагальнення і абстрагування, індукції і дедукції – при розробці можливих варіантів вирішення проблемних питань у проведенні реформи державного управління.

Серед з'ясованих проблемних питань реформування державного управління, ними визначені: неконкретність напрямів та завдань реформ, незрозумілість та обгрунтованість очікуваних результатів, відсутність достатніх ресурсів для проведення та успішного завершення реформ, а також комплексність та системність проведення реформ.

За результатами проведеного дослідження запропоновано чотири можливі стратегії: «латання дірок», «доцільної необхідності», «виходячи з потреб суспільної практики» та «випереджаючого управління» для подолання еволюційної неорганізованості при проведенні реформи державного управління.

The article identifies objective and subjective reasons for reforming the public administration system based on the use of general scientific and special methods of research, in particular: content analysis of foreign and national scientific achievements on the topic of research; structural and structural-functional analysis of public administration reform in Ukraine; methods of comparison and analogies to identify problematic issues in public administration reform; methods of generalization and abstraction, induction and deduction - in developing possible solutions to problematic issues in public administration reform.

Among the identified problems of public administration reform, they identified: lack of specific directions and objectives of reforms, lack of understanding and validity of expected results, lack of

sufficient resources to carry out and successful completion of reforms, as well as complexity and systematic implementation of reforms.

According to the results of the study, four possible strategies have been proposed: “patching holes”, “expedient necessity”, “based on the needs of public practice” and “outreach management” to overcome the evolutionary disorganization in public administration reform.

Ключові слова: сфера культури; державне управління; реформи; реформи державного управління сферою культури.

Key words: sphere of culture; state administration; reforms; public administration reform in the sphere of culture.

Постановка проблеми. Реформування системи державного управління, передбачає послідовність з таких етапів: певні дії, виникнення при цьому певних проблем, вибір заходів для їх вирішення, виявлення та аналіз гіпотетичних проблем наступного етапу. Забезпечення реформування й подальшого самовпорядкування у системі державного управління здійснюється на засадах встановлення інституційної структури. При цьому провідну роль у забезпеченні організаційних заходів, координації проведення, науково-аналітичному супроводі та моніторингу результатів реформи відіграватиме об'єктивні та суб'єктивні причини реформування системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Видатний внесок у формування науки державне управління зробили всесвітньо відомі вчені Г. Хакен [26] та І. Пригожин [21]. Їх ідеї отримали розвиток в численних працях зарубіжних і вітчизняних дослідників, зокрема: В. Авер'янова [1], Г. Ніколіса [11], І. Понкіна [18] та В. Бакуменка [2], П. Надолішнього [2], М. Їжи [2], Г. Арабаджи [2] та ін.

Ідеї щодо реформування систем державного управління й пропозиції щодо впровадження у відповідні механізми містяться також у наукових працях вітчизняних науковців: Р. Бортейчука [3], Р. Войтович [4], І. Кравчук [5], Н. Нижник [9, 10], І. Черленяка [10], В. Олуйка [10], М. Орел [12], В. Писаренка [13], С. Попова [19], Т. Поспелової [20], Р. Примуша [22], О. Пухкала [23], С. Сорока [24], А. Федорука [25], О. Червякової [27] та ін.

Метою статті є визначення об'єктивних та суб'єктивних причин реформування системи державного управління та запропонувати можливі варіанти їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Необхідність проведення реформування державного управління в Україні викликана низкою об'єктивних та суб'єктивних причин. Розглянемо основні з них докладніше.

Об'єктивні причини реформ державного управління, це – політичні і технологічні. В умовах сучасної України вагомим значенням серед політичних причин є: зміна політичного курсу країни, відсутність стратегій розвитку країни, сфер і галузей суспільних відносин, відсутність національної ідеї, відсутність бажання змін у населення країни. Серед технологічних причин: технологічне відставання від передових країн світу і низький рівень інноваційності та креативності самої системи державного управління, а також невідповідність цілей системи умовам, що її викликали, відсутність достатніх ресурсних можливостей, ідеологічне відставання від передових країн світу.

Суб'єктивні причини реформування сучасної системи державного управління України безпосередньо викликані особливостями діяльності відповідних органів державної влади, їх керівників та персоналу, зокрема: неефективність планування, низька вмотивованість персоналу державного управління, нечітке визначення пріоритетних завдань. Існують також питання щодо проведення моніторингу реалізації стратегічних і програмних документів, галузевих програм і стратегічних планів державних органів. Крім того, ще багато державних органів не забезпечують широкий доступ до прийнятих стратегічних планів і звітів про їх виконання на офіційних інтернет-ресурсах. Відсутність бажання змін у політичного керівництва країни проявляється у тому, що політики здебільшого декларують необхідність реформ, але не починають їхню реалізацію, або не доводять реформи до реального корисного результату. Серед інших суб'єктивних причин є: неефективна комунікація, недостатня взаємодія між об'єктами управління, нерациональна побудова організаційних відносин, недостатня підготовленість персоналу, послаблений контроль, недостатня готовність об'єктів управління до реалізації завдань.

Також можна зазначити низку загальних проблемних питань реформування державного управління у сучасній Україні, серед яких: неконкретність напрямів та завдань реформ, незрозумілість та обґрунтованість очікуваних результатів, відсутність достатніх ресурсів для проведення та успішного завершення реформ, а також комплексність та системність проведення реформ.

В рамках реформи державного управління, наприклад у сфері культури центральним органом виконавчої влади передбачається внесення певних стратегічних змін у структуру та функції.

Так в рамках реформи державного управління Кабінетом Міністрів України прийнята Постанова Кабінету України 18 серпня 2017 року № 644 «Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади» [6], відповідно до

якого з 2017 року у Міністерстві культури утворюються директори, а генеральні департаменти - в Національному агентстві з питань державної служби та Державному агентстві з питань електронного урядування.

Директори міністерства культури відповідно до затвердженого положення [6, 14, 15, 16, 17] є самостійним структурним підрозділом апарату міністерства, що утворюється для виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням формування державної політики в одній або декількох сферах компетенції міністерства та безпосередньо підпорядкований державному секретарю міністерства.

Діяльність директорату координується міністром або відповідно до розподілу обов'язків першим заступником міністра чи заступником міністра, у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства, наказами міністерства, державного секретаря міністерства та положенням про відповідний директорат.

Основними завданнями директорату у межах зазначених повноважень є [6]:

1) забезпечення формування державної політики на основі постійного аналізу стану справ у сфері його компетенції, вироблення альтернативних варіантів розв'язання існуючих проблем;

2) здійснення моніторингу та оцінювання результатів реалізації державної політики, розроблення пропозицій щодо її продовження або коригування;

3) забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері його компетенції.

Об'єктивне оцінювання державної політики є одним з ключових моментів на всіх етапах проведення реформ. Відповідно до нормативно-правових документів, які регламентують діяльність у сфері культури, Мінкультури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті.

Для подолання еволюційної неорганізованості при проведенні реформи державного управління у сфері культури пропонуємо виділено чотири можливі стратегії: «латання дірок», «доцільної необхідності», «виходячи з потреб суспільної практики» та «випереджаючого управління». Перша стратегія є найпростішою і природнішою. Це еволюційний розвиток системи державного управління України з подоланням постійно виникаючих її негараздів за принципом «латання дірок». Друга стратегія передбачає еволюційний розвиток системи державного управління України, виходячи з існуючого її стану з орієнтацією на сучасний європейський рівень вимог до таких систем та на якість їх характеристик. Третя стратегія - це еволюційний розвиток системи державного управління України, виходячи з потреб суспільної практики, орієнтуючись на розвиток суспільства, всіх його сфер, галузей, регіонів, територій та відносин за принципом «стратегія визначає структуру». Четверта стратегія - це еволюційний розвиток системи державного управління України за принципом «випереджаючого управління», тобто з постійним відслідковування нових тенденцій як у системах державного управління передових країн світу, так і потреб вітчизняного суспільного управління та запровадження відповідних змін у власній моделі системи державного управління та практиці її застосування. Ця стратегія є інноваційною та потребує великої прогностично-аналітичної роботи, суттєвого інформаційного та наукового забезпечення, організації державно-управлінських експериментів.

Перша і друга стратегії подолання еволюційної неорганізованості активно реалізуються в Україні. Відбувається перехід до третьої з них, що обумовлено реалізацією шляху європейської інтеграції. В той же час, вже зараз необхідно готуватися до запровадження інноваційної стратегії з ідеологією випереджаючого розвитку.

Висновки. Таким чином визначено проблемні питання у реформі державного управління, що викликані низкою об'єктивних та суб'єктивних причин. Так в рамках реформи державного управління, наприклад, у структурі Міністерства культури створено директори, які формують, здійснюють моніторинг та оцінювання державної політики у сфері культури, вироблення альтернативних варіантів розв'язання існуючих проблем; забезпечують нормативно-правового регулювання у сфері компетенції.

За результатами проведеного дослідження запропоновано чотири можливі стратегії: «латання дірок», «доцільної необхідності», «виходячи з потреб суспільної практики» та «випереджаючого управління», для подолання еволюційної неорганізованості при проведенні реформи державного управління.

Список використаних джерел.

1. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа та правова наука. *Право України*. 2002. № 3. С. 20 – 23.
2. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І., Їжа М. М., Арабаджи Г. І. Державне управління : основи теорії, історія і практика : навчальний посібник. Одеса : ОРИДУ НАДУ, 2009. 394 с.
3. Бортейчук Р. Ю. Механізми реалізації стратегічного управління в діяльності органів державної влади : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. Київ, 2012. 20 с.
4. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2009. 36 с.
5. Державне управління : словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

6. Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України 18.08.2017 р. № 644. URL : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/644-2017-%D0%BF>
7. Кравчук І. В. Теоретико-методологічні засади оцінювання державної політики в Україні : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2015. 36 с.
8. Методологія державного управління : словник-довідник // укладачі : В. Д. Бакуменко (кер. автор. кол.), Д. О. Безносенко, С. В. Бутівченко та ін. Київ : Вид-во НАДУ. 2004. 94 с.
9. Нижник Н. Р. Проблеми сьогодення державного управління в Україні *Університетські наукові записки*. 2007. № 3 (23). С. 14-19.
10. Нижник Н., Олуйко В., Черленяк І. Синергетичні основи оптимізації державного управління. *Вісник НАДУ*. 2003. № 3. С. 5 – 14.
11. Николис Г. Самоорганизация в неравновесных системах. От диссипативных структур к упорядоченности через флуктуации. Москва : Мир, 1979. 512 с.
12. Орел М. Г. Адміністративне реформування в Україні в умовах глобалізації: теоретико-методологічний аспект : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. Київ, 2008. 20 с.
13. Писаренко В. П. Організаційно-правові засади електронного документування в діяльності органах публічної влади : автореф. дис... докт. наук з держ. упр. Харків, 2013. 36 с.
14. Положення про директорат стратегічного планування та європейської інтеграції : наказ Міністерства культури України від 11.09.2017 р. N 742/0/17-17. URL : http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=245281927
15. Положення про Директорат державної мовної політики : наказ Міністерства культури України від 11.09.2017 р. № 743/0/17-17. URL : http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=245281927
16. Положення про Директорат мистецької освіти : наказ Міністерства культури України від 28.08.2018 р. № 831/1/17-18. URL : http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=245281927
17. Положення про Директорат креативних індустрій : наказ Міністерства культури України від 27.08.2018 р. № 830/0/17-18. URL : http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=245281927
17. Понкин И. В. Теория девиантологии государственного управления : Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. Москва : Буки-Веди, 2016. 250 с.
18. Попов С. А. Нововведення в системі органів публічної влади: стратегічний підхід : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2015. 36 с.
19. Поспелова Т. В. Державне управління людським розвитком в умовах трансформації українського суспільства : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2013. 36 с.
20. Пригожин А. И. Дезорганизация : причины, виды, преодоление. – Москва : Альпина Бизнес Букс, 2007. 402 с.
21. Примуш Р. Б. Інноваційне управління персоналом органів державної влади в Україні : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. Київ, 2015. 20 с.
22. Пухкал О. Г. Модернізація системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2011. 36 с.
23. Сорока С. В. Механізми взаємодії вищих органів державної влади України в процесі реалізації управлінських функцій : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. Миколаїв, 2013. 36 с.
24. Федорук А. М. Трансформація регіональної політики України в контексті євроінтеграційних процесів : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. Донецьк, 2012. 20 с.
25. Хакен Г. Синергетика / перевод с английского В. И. Емельянова под ред. Ю. Л. Климонтовича и С. М. Осовца. Москва : Мир, 1980. 404 с.
26. Червякова О. В. Розвиток механізмів трансформації державного управління в контексті суспільних змін : автореф. дис... докт. наук з держ. упр. Київ, 2016. 36 с.

References.

1. Averyanov, V.B. (2002), "Administrative reform and legal science", *Administrativna reforma ta pravova nauka. Pravo Ukrayiny*. vol. 3, pp. 20-23.
2. Bakumenko, V. D. Nadolishniy, P. I. Yizha, M. M. and Arabadzhy H. I. (2009), *Derzhavne upravlinnya : osnovy teorii, istoriya i praktyka* [The Fundamentals of Theory, History and Practice], ORIDU NADU, Odesa, Ukraine.
3. Bortyachuk, R. Yu. (2012), "Mechanisms of realization of strategic management in the activity of state authorities", Abstract of candidate dissertation, Public Administration, Kyiv, Ukraine.
4. Voitovich, R.V. (2009), "Influence of globalization on the system of public administration", Abstract of doctor dissertation, Public Administration, Kyiv, Ukraine.
5. *Derzhavne upravlinnya : slovnyk-dovidnyk* [Public administration: dictionary-directory], (2002), for colleges. edit.: Knyazev, V.M. and Bakumenko, V.D. UADU, Kyiv, Ukraine.
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of streamlining the structure of the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the apparatus of ministries and other central executive bodies", available at : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/644-2017-%D0%BF> (Accessed 29 January 2019).

7. Kravchuk, I.V. (2015), "Theoretical and Methodological Principles of Valuation of State Policy in Ukraine", Abstract of doctor dissertation, Public Administration, Kyiv, Ukraine.
8. Metodolohiya derzhavnogo upravlinnya : slovnyk-dovidnyk [Methodology of Public Administration: dictionary-directory] (2004), compilers: Bakumenko, V.D. (lead author of the book), Beznosenko, D.O. Butyshchenko, S.V. and others. NAPA, Kyiv, Ukraine.
9. Nyzhnik, N.R. (2007), Problems of Present State Administration in Ukraine, *Universytetski naukovy zapysky*, vol. 3 (23), pp. 14-19.
10. Nyzhnik, N. Oluiko, V. and Cherenlyak I. (2003), Synergetic bases of optimization of public administration, *Visnyk NADU*, vol. 3. pp. 5 – 14.
11. Nikolis, G. (1979), [Self-organization in nonequilibrium systems. From dissipative structures to order through fluctuations], World, Moscow, Russia
12. Orel, M.G. (2008), "Administrative reform in Ukraine in the conditions of globalization: theoretical and methodological aspect", Abstract of candidate dissertation, Public Administration, Kyiv, Ukraine.
13. Pisarenko, V.P. (2013), "Organizational and legal principles of electronic documentation in the work of public authorities", Abstract of doctor dissertation, Public Administration, Kharkiv, Ukraine.
14. Ministry of Culture of Ukraine (2017), "Regulation on the Directorate for Strategic Planning and European Integration", available at: http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=245281927
15. Ministry of Culture of Ukraine (2017), "Provisions on the Directorate of State Language Policy", available at: http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=245281927 (Accessed 29 January 2019).
16. Ministry of Culture of Ukraine (2017), "Provision on the Directorate of Artistic Education", available at: http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=245281927 (Accessed 29 January 2019).
17. Ministry of Culture of Ukraine (2017), "Regulations on the Directorate of Creative Industries", available at: http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=245281927 (Accessed 29 January 2019).
18. Ponkin, I.V. (2016), *Teoriya devyantolohyy hosudarstvennoho upravleniya : Neopredelionnosty, rysky, defekty, dysfunktsyy y provaly v hosudarstvennom upravlenyy*. [Theory of deviantology of public administration: Uncertainties, risks, defects, dysfunctions and failures in public administration], Buki-Vedi, Moscow, Russia.
19. Popov, S.A. (2015), "Innovation in the system of public authorities: a strategic approach", Abstract of doctor dissertation, Public Administration, Kyiv, Ukraine.
20. Pospelova, T.V. (2013), "Public administration of human development in the conditions of transformation of Ukrainian society", Abstract of doctor dissertation, Public Administration, Kyiv, Ukraine.
21. Prigogine, A.I. (2007), *Dezorganizatsiya : prichiny, vidy, preodoleniye* [Disorganization: causes, types, overcoming], Alpina Business Books, Moscow, Russia.
22. Prymush, R. B. (2015), "Innovative personnel management of public authorities in Ukraine", Abstract of candidate dissertation, Public Administration, Kyiv, Ukraine.
23. Puhkal, O. G. (2011), "Modernization of the system of public administration in the context of the development of civil society in Ukraine", Abstract of doctor dissertation, Public Administration, Kyiv, Ukraine.
24. Soroka, S.V. (2013), "Mechanisms of interaction of the highest bodies of state power of Ukraine in the process of realization of managerial functions", Abstract of doctor dissertation, Public Administration, Mykolaiv, Ukraine.
25. Fedoruk, A.M. (2012), "Transformation of the regional policy of Ukraine in the context of European integration processes", Abstract of candidate dissertation, Public Administration, Donetsk, Ukraine.
26. Hacken, G. (1980), *Synerhetyka : perevod s anhlyyskoho V. Y. Emel'yanova pod red. YU. L. Klimontovycha y S. M. Osovtsa* [Synergetics : translation from the English Emel'yanov, V.I. under ed. Klimontovich, Yu. L. and Osovets, S. M.], World, Moscow, Russia.
27. Chervyakova, O. V. (2016), "Development of mechanisms of transformation of public administration in the context of social changes", Abstract of doctor dissertation, Public Administration, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 20.05.2019 р.