

**В. А. Малоокий**

аспірант кафедри парламентаризму  
та політичного менеджменту  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

## **ВПЛИВОВІ ФАКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ**

*Метою дослідження, результати якого представлено в цій статті, було виявлення, узагальнення та оцінка експертної думки щодо наявності та дієвості впливових факторів реформування публічного управління сучасної України. Відповідно до цієї мети вирішено наступні завдання: на основі аналізу та критичного узагальнення сучасних вітчизняних наукових публікацій, присвячених проблемам реформування публічного управління, розроблено анкету та здійснено експертне опитування; узагальнено результати експертного опитування та виявлено фактори, які визначальним чином впливають на реформування публічного управління в Україні, оцінено міру їх впливовості.*

**Ключові слова:** публічне управління, моніторинг державної політики, реформування, децентралізація.

**Постановка проблеми.** «Ми рухаємось вперед. Я, так само як і ви, незадоволений темпами. Розумію, наскільки вони не відповідають очікуванням суспільства. Очевидною є необхідність пришвидшення системної модернізації в усіх сферах», – наголосив Глава держави під час щорічного звернення до Верховної Ради [1]. Очевидно, що ця думка Президента України спонукає до активної роботи не лише посадових осіб держави, безпосередньо причетних до розробки та впровадження широкомасштабних політичних, економічних і соціальних реформ в Україні, а й науковців. У даному випадку пріоритетним завданням науковців, які здійснюють свої дослідження у сфері публічного управління, на нашу думку, є моніторинг державної політики й продукування інноваційних механізмів її реформування у напрямі модернізації та досягнення кращих світових стандартів. Масштабність і значущість такого завдання визначає актуальність дослідження, результати якого представлені у цій статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми інформаційного та цивілізаційного розвитку суспільства розглядаються у працях Д. Белла [2], Э. Дюркгейма [3], Г. Кіссінджера [4], Р. Осбор-

на [5], А. Тойнбі [6], Ю. Габермаса [7], С. Хантингтона [8] та інших. Провідне місце у розробленні цього напрямку, безумовно, належить науковцям національної академії державного управління при Президентіві України [пр.: 9 - 12].

**Метою дослідження,** результати якого представлено в цій статті, було виявлення, узагальнення та оцінка експертної думки щодо наявності та дієвості впливових факторів реформування публічного управління сучасної України. Відповідно до цієї мети вирішувалися такі дослідницькі завдання: на основі аналізу та критичного узагальнення сучасних вітчизняних наукових публікацій, присвячених проблемам реформування публічного управління, розробити анкету та здійснити експертне опитування; узагальнити результати експертного опитування та виявити фактори, які визначальним чином впливають на реформування публічного управління в Україні, оцінити міру їх впливовості, а також: можливість впливати на ці фактори з боку політичної влади України; роль органів публічної влади та політичних інституцій України у проведенні реформ; рівні публічного управління, найбільш схильні до реформування на сучасному етапі; пріоритетні напрями децентралізації публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** В основу проведеного дослідження покладено результати експертного опитування, яке здійснювалося автором на протязі 2016/17 навчального року на базі Національної академії державного управління при Президентів України. В опитуванні взяли участь 100 експертів – державних службовців із числа керівного складу центральних органів виконавчої влади та інших державних органів національного рівня. Середній стаж перебування респондентів-експертів на державній службі становить не менше 5 років, середній вік – 40 років, всі мають вищу освіту, що загалом дає підстави вважати залучених до опитування респондентів експертами в сфері публічного управління. Анонімна анкета експертного опитування складалася із запитань множинного вибору та оцінних суджень. З метою верифікації релевантності поставлених в анкеті запитань п'ять експертів були опитані шляхом інтерв'ю. Вірогідна статистична помилка узагальнених результатів не перевищує 1%.

Узагальнення та аналіз експертної думки дали наступні результати:

1. Фактори, які впливають на реформування системи публічного управління сучасної України (*максимальна оцінка 10 балів – «має вирішальний вплив»*) (табл. 1).

Не стало великою новиною, що серед факторів, які здійснюють вирішальний вплив на реформування системи публічного управління сучасної України, чільне місце посідає корупція. З цього приводу Президент України зазначає, що: «Най-

більш складною реформою є антикорупційна, оскільки корупція глибоко вкорінена в політичну, економічну та соціальну системи України та уразила офіційні та неформальні інститути. Перш за все ми маємо продемонструвати суспільству, що наступ на корупцію почався нагорі – лише тоді отримаємо моральне право використовувати її звідусіль, на всіх рівнях», – підкреслює Глава держави [1].

Однак, як показують наступні дані опитування (2), сучасна політична влада країни досі має обмежену можливість впливати на розвиток корупційної ситуації (68 балів). Попри створення та включення в систему правоохоронних органів потужної антикорупційної інфраструктури, її можливості досі лишаються мало-реалізованими (4). На думку експертів, вплив відповідальних за протидію корупції державних органів: Національного антикорупційного бюро (5,1 балів), Генеральної прокуратури (4,3 бали), Національної поліції (2,6 балів), судів (2,2 бали) на реформування системи публічного управління сучасної України далеко не є визначальним.

Навіть рейтинг цих органів в оцінці експертів розподілився за мірою їх ефективності, про що свідчать останні дані, зокрема: «У результаті діяльності НАБУ і САП станом на кінець грудня 2016 року здійснюється розслідування у 280 кримінальних провадженнях. У 10 провадженнях суд вже виніс обвинувальні вироки» [13]. Отже, ефективність роботи системи, навіть за виявленими фактами корупційних діянь, становить 3,6%.

Таблиця 1

<b>Корупція</b>	<b>7,5</b>	Національна свідомість	5,5
<b>Пострадянська ментальність</b>	<b>6,0</b>	Інформатизація	5,1
Кредити МВФ	4,6	Проблеми екології	1,8
Європейська інтеграція	5,7	Геополітичні конфлікти	5,0
Втручання ЄС і США	5,7	Децентралізація влади	4,1
Глобалізація	3,6	Втручання РФ	4,0

Таблиця 2

<b>Децентралізація влади</b>	<b>92</b>	Національна свідомість	67
<b>Інформатизація</b>	<b>88</b>	Геополітичні конфлікти	42
Втручання ЄС і США	41	Пострадянська ментальність	56
Глобалізація	19	Європейська інтеграція	72
Корупція	68	Втручання РФ	17
Кредити МВФ	57	Проблеми екології	65

Принагідно експерти вказали і на найбільш вірогідну причину тотального укорінення корупції в сучасному українському суспільстві. Це – пострадянська ментальність (6 балів), яка посіла друге місце серед факторів, які здійснюють вирішальний вплив на реформування системи публічного управління сучасної України. Дуже добре це явище охарактеризував Папський нунцій в Україні архієпископ К. Гуджеротті: «Загальна проблема – пострадянська ментальність. Людям важко відчутися господарями власного життя, проявити ініціативу, відчутися відповідальність. Загальна тенденція така, що люди не звикли приймати рішення. Вони хочуть, щоб за них вирішували інші» [14].

В якості впливового фактору реформування системи публічного управління сучасної України національна свідомість (5,5 балів) досі поступається пострадянській ментальності. «Національна свідомість – основа патріотичного виховання, це глибинне усвідомлення своєї етнічної належності та своєрідності історичної долі, невід’ємний атрибут кожної нації. Вона свідчить про зрілість народу як самочинного суб’єкта історичного процесу, є показником морального здоров’я, духовного та інтелектуального потенціалу особистості» [15]. На її формування може впливати (2) політична влада сучасної України (67 балів), але вірогідно лише умови, що і сама буде достатньою мірою патріотична та національно-свідома.

2. Фактори, на які сучасна політична влада України має можливість активно впливати (*множинний вибір, %*) (табл. 2).

Не викликає сумніву, і експертна думка це підтвердила (92%), що вирішальним фактором реформування системи публічного управління України, на який сучасна політична влада може активно впливати, є децентралізація.

Децентралізація – процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління. Децентралізація влади включає як політичну, так і адміністративну сторони. Децентралізація може бути територіальною – переміщення влади від центрального міста на інші території, і може бути функціональною – шляхом пере-

дання повноважень на прийняття рішень з головного органу будь-якої галузі уряду до чиновників нижчих рівнів. Цей процес було названо «новим державним управлінням» [16].

Як зазначає Прем'єр-міністр України: «Реформа децентралізації, започаткована три роки тому, дозволила збільшити можливості місцевих бюджетів, проте й додала відповідальності місцевій владі, яка має ефективно користуватися наданими Урядом інструментами» [17].

Разом з тим, особливістю проведення децентралізаційної реформи України є те, що фактично одночасно із нею відбувається реформа адміністративно-територіального устрою. Проте даний факт активно замовчується, оскільки для проведення цієї реформи необхідно залучати відповідних науковців, які займаються даною проблематикою, та розширювати коло експертів. На даний час цього не робиться, наукове товариство у змозі лише дотично, шляхом публічного коментування впливати на хід реформи, але фактично не брати у ній ніякої участі. Особливо прикрим це вдається в контексті високої експертної оцінки ролі інформатизації (88%) в процесі реформування публічного управління України.

3. Визначаючи рівень публічного управління, на якому слід зосередити максимальний обсяг повноважень і ресурсів в процесі децентралізації влади (*множинний вибір, %*), експерти підкреслили особливу роль органів регіонального управління (43%) і місцевих громад (41%) (табл. 3).

За результатами адміністративно-територіальної реформи в Україні передбачається, що на вищому рівні (район, далі – область, держава) залишаються лише ті питання, які є спільними для громад. На обласному (регіональному) рівні – це спеціалізована медицина, вищі навчальні заклади, дороги обласного значення, напрями регіонального економічного розвитку тощо. У цьому ж і принципова відмінність передачі повноважень при децентралізації. У децентралізованій унітарній державі є найбільш спроможними два рівні публічної влади: національний та місцевий. Саме тут принципова відмінність від федеративної держави, де навпаки – домінуючий

рівень є регіональний і найбільше повноважень та ресурсів збирають на рівні регіону. Але така концентрація призводить до формування регіональних політичних еліт, які не готові для національного рівня, але надто амбітні, щоб залишатися регіональною елітою.

Таким чином, експерти указують саме на ці два можливі напрями адміністративно-територіальної реформи: децентралізацію або федералізацію. Природно, що представляючи переважно національну і регіональну еліти, вони схиляються більшою мірою до варіанту квазі-федералізації під гаслом «децентралізації». Реальна де-

централізація вимагає скорочення функцій та повноважень обласних і районних рад та їх виконавчих органів. Вони мають позбавитися невластивих їм функцій, що будуть разом із ресурсами передані на рівень громади.

Як засвідчують експерти (4), провідна роль в реформуванні системи публічного управління сучасної України належить: Президентіві України (7,8 балів) і Верховній Раді України (7,7 балів); це – цілком очікуваний результат.

4. Державний орган чи політичний інститут, який відіграє провідну роль в реформуванні системи публічного управлін-

Таблиця 3

<b>Органи регіонального врядування (область)</b>	<b>43</b>
<b>Місцеві громади (місто, селище, село)</b>	<b>41</b>
Органи місцевого самоврядування (район)	18
Центральні органи виконавчої влади	15
Вищий рівень державного керівництва	5

Таблиця 4

<b>Президент України</b>	<b>7,8</b>	Національне антикорупційне бюро	5,1
<b>Верховна Рада України</b>	<b>7,7</b>	Політичні партії	5,5
<b>Засоби масової інформації</b>	<b>7,3</b>	Генеральна прокуратура	4,3
<b>Уряд України</b>	<b>7,0</b>	Національна поліція	2,6
Громадяни	5,6	Суди	2,2
Місцеві громади	5,8	Збройні сили	2,9

Таблиця 5

<b>Оборона</b>	<b>98</b>
<b>Судочинство</b>	<b>86</b>
<b>Монетарна політика</b>	<b>86</b>
Вища освіта	85
Фіскальна політика	84
Пенітенціарна система	81
Протидія корупції	75
Правоохоронна діяльність	72
Державне майно	68
Охорона здоров'я	57
Соціальне забезпечення	52
Аграрна політика	46
Зовнішня політика	45
Будівництво та утримання доріг	39
Земельні ресурси	38
Середня та спеціальна освіта	37
Природокористування	33
Культура	27
Продовольче забезпечення	26
Транспортне забезпечення	15
Туризм	10
Підприємництво	9

ня сучасної України (*максимальна оцінка 10 балів – «має вирішальний вплив»*) (табл. 4).

Але несподівано високу оцінку впливу (7,7 бали) експерти дали засобам масової інформації. Навіть вищу за оцінку впливу Уряду України (7,0 балів). Вірогідно, це пов'язано з впливом ЗМІ на формування громадської думки, яка, у свою чергу, в демократичному суспільстві активно впливає на формування публічної політики. Формуючи громадську думку, засоби масової інформації, з одного боку, акумулюють досвід і волю мільйонів, а з іншого – впливають не тільки на свідомість, а й на вчинки, групові дії людей [18]. Разом з тим, вплив самих громадян експерти оцінюють не досить високо (5,6 балів), як і місцевих громад (5,8 балів). Однією з необхідних передумов успішності децентралізації, про яку зараз мало говорять, є консолідація територіальних громад, їх кооперація, співпраця, взаємодія й об'єднання зусиль для спільного захисту своїх прав та інтересів. Зокрема, кооперативна модель господарювання, що володіє очевидними перевагами, дозволила вирішити не тільки соціально-економічні питання, що виникли перед окремими громадянами та їх групами, що представляють місцеві громади, але стала дієвим інструментом комплексного вирішення всього спектру проблем, характерних для колись депресивних територій в країнах Західної Європи [19].

Нарешті, експерти визначили функції держави, які мають залишатися у виключній компетенції вищих і центральних органів публічного управління (5), відповідно й ті, які мають бути передані до відання регіональних і місцевих органів управління в процесі децентралізації.

5. Функції держави, які мають залишатися у виключній компетенції вищих і центральних органів публічного управління (*множинний вибір, %*) (табл. 5).

Відповідно до цього рейтингу, у виключній компетенції держави мають залишитися: оборона (98%), судочинство (86%) і монетарна політика (86%). Інші функції можуть поступово децентралізуватися.

Серед функцій, які можуть і повинні децентралізуватися, експерти назвали:

підприємництво, туризм, транспортне і продовольче забезпечення тощо (5). Варто також зазначити, що децентралізація функції розпорядження земельними ресурсами в оцінці експертами отримала посереднє значення (38%). На нашу думку, це свідчить про те, що деякі функції, пов'язані з земельними ресурсами, насамперед, нормативне регулювання і контроль, мають залишатися в компетенції центральної влади. Щодо безпосереднього розпорядження та використання земельних ресурсів, то саме ця функція має бути децентралізована.

Загалом, успішність реформи публічного управління в Україні залежить від множини факторів, якісний моніторинг та врахування яких, зокрема в процесі експертно-аналітичних досліджень, також є передумовою успішності реформ.

### **Висновки і пропозиції:**

1. На основі аналізу та критичного узагальнення сучасних вітчизняних наукових публікацій, присвячених проблемам реформування публічного управління, розроблено анкету та здійснено експертне опитування.

2. Узагальнення результатів експертного опитування дозволило виявити визначальні фактори, які впливають на реформування публічного управління в Україні. Оцінено міру їх впливовості, зокрема: серед факторів, які впливають на реформування системи публічного управління України на сучасному етапі, визначальну роль відіграють корупція і пострадянська ментальність населення; можливість впливати на ці фактори з боку політичної влади України в сучасних умовах досить обмежена. Натомість політична влада визначальним чином може впливати на процеси децентралізації та інформатизації системи публічного управління, що, у свою чергу, хоч і опосередковано, але потужно сприятиме подоланню корупції та «переформатуванню» пострадянської ментальності в національну свідомість громадян України. Серед органів публічної влади та політичних інституцій України провідна роль у проведенні реформ належить Президентіві та Верховній Раді України. Окрім того, важливу роль у цих процесах покликані відігравати засоби

масової інформації, які є найбільш впливовим фактором формування громадської думки; на сучасному етапі реформу публічного управління в Україні найбільш схильними до реформування виступають регіональний та місцевий рівні публічного управління. На регіональному (обласному) рівні мають залишитися лише функції, які забезпечують спільні інтереси територіальних громад регіону (пр.: спеціалізована медицина, вищі навчальні заклади, дороги обласного значення, напрями регіонального економічного розвитку). Більшість функцій, повноважень і ресурсів наразі мають бути зосереджені у віданні територіальних громад (в межах їх територій); пріоритетними напрями децентралізації публічного управління, які можуть бути передані на рівень місцевих громад є: підприємництво, туризм, транспортне та продовольче забезпечення. Функції, які повинні залишатися у виключній компетенції центральної державної влади і не підлягають децентралізації: оборона, судочинство і монетарна політика. В числі інших функцій – розпорядження та користування земельними ресурсами, вони можуть бути децентралізовані на регіональний та місцевий рівень, але функції регулювання земельних відносин і контролю мають залишатися в компетенції центральної влади.

3. На сучасному етапі реформування системи публічного управління України саме децентралізація (влади, повноважень, ресурсів) відіграє провідну роль. Успішна децентралізація вимагає забезпечення функціональної спроможності територіальних громад яке, у свою чергу, потребує ресурсного забезпечення. Перспективними напрями ресурсного забезпечення територіальних громад є передача у їх відання та стабільний розвиток місцевого підприємництва та земельних ресурсів. Для багатьох місцевостей України перспективним напрямом ресурсного забезпечення територіальних громад також є розвиток туризму. Окрім зазначеного, децентралізація влади також може ефективно сприяти подоланню корупції.

4. Не лише перспективою подальших наукових досліджень, але й нагальною потребою самої державної політики сучасної

України є моніторинг та експертно-аналітичний супровід процесів реформування публічного управління.

### Список використаної літератури:

1. Звернення Президента України до Верховної Ради України // Офіційне представництво Президента України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/glavaderzhavi-mi-ruhayemos-vpered-ale-treba-prishvidshiti-s-38091>.
2. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Д. Белл. – М. : Академия, 1999. – 790 с.
3. Дюркгейм Э. Социология и теория познания / Э. Дюркгейм // Хрестоматия по истории психологии. – М. : МГУ, 1980. – 296 с.
4. Киссинджер Г. Дипломатия / Г. Киссинджер. – М. : «Лодомир», 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://padaread.com/?book=47956>.
5. Осборн Р. Цивилизация. Новая история Западного мира / Р. Осборн. – М. : АСТ ; Аст-рель, 2010. – 764 с.
6. Тойнбі А. Дослідження історії : у 2 т. / А. Тойнбі ; пер. з англ. В. Митрофанова, П. Тарашука. – К. : Основи, 1995. – 406 с.
7. Хабермас Ю. Политические работы / Ю. Хабермас. – М. : Праксис, 2005. – С. 289.
8. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон. – М. : АСТ, 2003. – 603 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://grachev62.narod.ru/hantington/content.htm>.
9. Публічне управління: виклики XXI століття : зб. тез XIII Міжнар. наук. конгр. (21-22 березня 2013 р.). – Х. : ХаРИДУ «Магістр», 2013. – 368 с.
10. Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід (секційні засідання): рекомендації Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. 31 жовтня 2014 року. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 42 с.
11. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 2. – 272 с.
12. Проблеми розвитку публічного управління в Україні : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (15 квітня 2016 р.,

- м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – 324 с.
13. Звіт національної ради реформ: Україна зробила більший прогрес у реалізації реформ за останні два роки, ніж за попередні 23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fsr.org.ua/news/zvit-nacionalnoyi-rady-reform-ukrayina-zrobyla-bilshyy-progres-u-realizaciyi-reform-za-ostanni>.
14. Посол Ватикана: Общее Украины, Армении, Грузии – постсоветская ментальность, страх ошибиться и терпимость [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dnews.dn.ua/news/585410>.
15. Чорна К.І. Зміст патріотичного виховання школярів в умовах державотворчого процесу в Україні // Виховання патріотизму у дітей та молоді в сучасних соціально-економічних умовах : матер. звітної науково-практичної конференції. – К., 1999. – С. 12–14.
16. Децентралізація // Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/Децентралізація>.
17. Глава Уряду про інструменти децентралізації: Настав час відповідальної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/5603>.
18. Дзюба М.Т. Роль засобів масової інформації в формуванні громадської думки / М.Т. Дзюба // Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони. – К. : 2008. – С. 77-81.
19. Cooperatives Tax Regimes, Political Orientation of Governments and Rent Seeking / F. Forte, M. Mantovani // Journal of Politics and Law. – 2009. – V. 2, № 4. – P. 44–57.
- 

### **Малоокий В. А. Влияние фактора реформирования публичного управления современной Украины**

*Целью исследования, результаты которого представлены в этой статье, было выявление, обобщение и оценка экспертного мнения о наличии и действенности влиятельных факторов реформирования публичного управления современной Украины. Согласно этой цели решены следующие исследовательские задачи: на основе анализа и критического обобщения современных отечественных научных публикаций, посвященных проблемам реформирования публичного управления, разработана анкета и проведен экспертный опрос; обобщены результаты экспертного опроса и выявлены факторы, которые определяющим образом влияют на реформирование публичного управления в Украине, оценена степень их влияния.*

**Ключевые слова:** публичное управление, мониторинг государственной политики, реформирование, децентрализация.

### **Malookyi V. Influencing factors to reform public administration in modern Ukraine**

*The study, representing its results in this article, aimed to identify, summarize and evaluate the expert opinion on the availability and effectiveness of influential factors in the public administration reform in modern Ukraine. In accordance with this goal the following tasks of the researchers were solved: on the basis of analysis and critical synthesis of modern Ukrainian scientific publications devoted to problems of reforming public administration, we developed a questionnaire and conducted an expert survey; the results of the expert survey are generalized and the factors that have decisive influence on the reform of public administration in Ukraine are identified, and the extent of their influence is estimated.*

**Key words:** public administration, state policy monitoring, reforming, decentralization.