

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-94-73

В. А. ДЕРЕЦЬ

ЧИННИКИ ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПОЛЬСЬКОГО ДОСВІДУ

Виокремлено низку ключових чинників, які свого часу вплинули на успішність реформи публічної адміністрації у Польщі та на які варто звернути увагу в процесі продовження реформування публічної адміністрації в Україні та руху України до Європейського Союзу. Ці чинники сприятимуть прискоренню реформування та його результативності. Розглянуто основні риси таких чинників. Аналізуються стан та доцільність застосування таких чинників в Україні. Наголошується, що частину чинників, які позитивно зарекомендували себе в ході реформування публічної адміністрації в Польщі, варто використовувати, конструктивно узгоджуючи між собою та беручи до уваги їх особливості і сучасні реалії України.

Ключові слова: чинники, публічна адміністрація, реформа, Польща, Україна.

Derets Viktoriia. Factors of further reform of public administration in Ukraine in the context of the polish experience

The article singles out a number of key factors that at one time influenced the success of public administration reforms in Poland and which are worth paying attention to in the public continuation of the process of reforming

© ДЕРЕЦЬ Вікторія Анатоліївна – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0002-5069-8641; e-mail: vderets@gmail.com

public administration in Ukraine and the movement of Ukraine to the European Union. These factors contribute to the acceleration of reform and its effectiveness. The state and expediency of applying such factors in Ukraine is analyzed.

Key words: *factors, public administration, reform, Poland, Ukraine.*

Серед українських науковців та практиків обговорюються питання важливості, необхідності та сутності реформ у сфері публічного управління. У довоєнний період в Україні тривала реформа державного управління, складовою якої була реформа міністерств, та реформа децентралізації.

Очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року визначено: забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу; формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян; розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави [1].

Реформа міністерств мала за мету «переформатування» українських міністерств в органи виконавчої влади, які формують державну політику та є «продовженням» Кабінету Міністрів України. В свою чергу, реалізувати державну політику повинні інші центральні органи виконавчої влади.

Реформа децентралізації виконавчої влади полягає в посиленні ролі місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, а також в удосконаленні територіальної організації влади в Україні. Це, зокрема, охоплює і питання реформування організації та діяльності місцевих державних адміністрацій. Ці реформи з різних причин, в тому числі через початок повномасштабного вторгнення росії в Україну, ще не є завершеними та мають бути продовжені, особливо враховуючи рух України до Європейського Союзу.

Свого часу в процесі здійснення адміністративної реформи в Україні вітчизняні науковці та представники експертного середовища неодноразово зверталися до позитивного досвіду Польщі в сфері реформування публічної адміністрації. На нашу думку, варто ще раз звернутися до польського досвіду, адже Польща є держа-

вою, яка успішно пройшла шлях реформування публічної адміністрації та шлях вступу до Європейського Союзу.

Основною метою статті є виокремлення низки чинників, які вплинули на успішність реформи публічної адміністрації в Польщі та на які, на нашу думку, варто звернути увагу в процесі продовження реформування публічної адміністрації в Україні як на ті, що сприятимуть прискоренню реформування та його результативності.

Серед польських дослідників проблематику розвитку та модернізації публічної адміністрації розробляли, зокрема, Є. Гауснер, Я. Гонцяж, Г. Іздебський, М. Кулеша, М. Стец та інші. Польський досвід реформування публічної адміністрації вивчали такі українські науковці, як Т. Апончик, Н. Калакун, М. Лахижа, С. Плевак, І. Пресняков, А. Семенович, А. Чиркін, Н. Шаповалова та інші. Водночас практична потреба у продовженні реформування публічної адміністрації в Україні, а також недосягнення результатів у частині питань, щодо яких відбувалося реформування, спонукають акцентувати дослідницьку увагу на тому, які чинники можуть посприяти просуванню та результативності реформи публічної адміністрації.

Для проведення дослідження використовуються порівняльно-правовий, діалектичний методи, метод аналізу та метод узагальнення.

Досвід Польщі у реформуванні публічного управління почався після відновлення нею незалежності та демократії. Реформа мала поширюватися не лише на організацію місцевого самоврядування, а й на систему центральних органів виконавчої влади [2, с. 181]. Реформа визначалася стратегічними цілями держави, які полягали у розбудові демократичного суспільства та забезпеченні політичного курсу на євроінтеграцію [3, с. 568]. Польща активно працювала над побудовою громадянського суспільства, децентралізацією управління, чітко визначила сфери публічної діяльності [4, с. 118-124].

У науковій літературі наголошується, що в Польщі «успіх реформ забезпечено різноманітними факторами, одним з найважливіших з яких є постійна увага до якості діяльності публічної адміністрації» [5, с. 8.]. Проаналізувавши наукові підходи до питання чинників (факторів), що впливали на ефективність та результатив-

ність реформи публічної адміністрації у Польщі, зупинимося на тих, на які, на нашу думку, варто звернути увагу в процесі продовження здійснення реформи публічної адміністрації в Україні.

Розпочнемо з того, що в Польщі науковці досліджують питання публічної адміністрації та її реформування в двох аспектах: і в контексті загальних потреб суспільства та держави, і в контексті внутрішніх потреб органів публічної адміністрації. На нашу думку, дослідження реформи публічної адміністрації в Україні більшою мірою зосереджуються на внутрішніх потребах публічної адміністрації. Хоча реформа публічної адміністрації – це основа успіху реформаційних процесів у інших сферах. Тому варто наголосити на необхідності міждисциплінарних досліджень цього питання, виходячи з того, що без проведення реформи публічної адміністрації зміни у сферах, де здійснюється управління, будуть безрезультатними та неефективними. Завданням таких досліджень має бути аналіз питання публічної адміністрації та її реформування в контексті потреб суспільства та держави, доведення значення цієї реформи в здійсненні всіх інших реформ. Такі дослідження сприятимуть результативності реформи публічної адміністрації в Україні.

З цим пов'язана й необхідність впорядкування понятійного апарату та застосування єдиної термінології до одних і тих же явищ та понять як у межах однієї наукової спеціальності, так і на міждисциплінарному рівні. Це сприятиме консолідації зусиль науковців та фахівців різних спеціальностей для вирішення спільних проблем, що виникають у ході реформування публічної адміністрації.

Консолідація зусиль науковців, представників експертного середовища, громадськості та державної влади також є чинником, що сприятиме результативному здійсненню реформи. При цьому, як наголошують експерти з питань публічної адміністрації, варто посилити лідерську роль Кабінету Міністрів України та Прем'єр-міністра України в питанні реформування публічної адміністрації. А також приділити увагу «налагодженню двосторонньої комунікації між суб'єктами державного управління й широким загалом» [6, с. 84]. Наразі, відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р, політичним лідером реформи державного управління

та відповідальним за її впровадження, проведення моніторингу і оцінки стану реалізації цієї Стратегії та підготовку звітності щодо проведення реформи державного управління, є Міністр Кабінету Міністрів України. Відповідальними за реформування державного управління за відповідними напрямками є міністри.

У Польщі зміни в публічному управлінні відбуваються адекватно потребам, що виникають у відповідних сферах. В Україні ж реформування часто відстає від потреб відповідних сфер або відбувається із затримкою, а розпочавшись, з різних причин гальмується. Це призводить до розриву між можливістю органів публічної адміністрації реагувати на нові виклики та самими викликами і, відповідно, сповільнення розвитку сфер, якими здійснюється управління.

Привертає увагу й те, що у Польщі науковці особливу увагу концентрують на тому, що право на якісне публічне управління є одним із важливих прав громадян [7, с. 95]. Досліджуючи цей аспект проблематики функціонування та реформування польської публічної адміністрації, українські науковці до того ж звертають увагу, що в Польщі «існує необхідність у формулюванні або кодифікації загальних принципів адміністративного права, від яких залежить значною мірою реалізація права на якісне управління» [5, с. 8].

Українські дослідники польського досвіду реформування публічної адміністрації окремо наголошують, що «зразком для оцінювання якості публічної адміністрації є європейські стандарти діяльності органів влади, які мають враховуватися у підготовці вітчизняного законодавства, а також у практичній діяльності адміністрацій» [5, с. 8]. Наразі в Україні цей чинник враховується і під час оцінки організації та діяльності органів публічної адміністрації, і в ході процесу їх реформування. Так, реформування системи державного управління здійснюється з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування, розроблених Програмою підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (Програма SIGMA) та викладених у документі «Принципи державного управління». Зазначений документ містить систему принципів і критерії оцінки державного управління, що базуються на основі міжнародних стандартів і вимог, а також кращих практик держав – членів ЄС та держав Організації економічного співробітництва та розвит-

ку. Принципи державного управління визнані деякими державами як перелік стандартів та система критеріїв для проведення оцінки реформ державного управління. Стратегія реформування державного управління на 2022-2025 роки була розроблена з урахуванням Європейських принципів та результатів проведеної у 2018 році експертами Програми SIGMA оцінки стану державного управління в Україні, а також досвіду, набутого на попередньому етапі проведення реформи державного управління [1]. Важливо й надалі до результативного завершення реформи публічної адміністрації орієнтуватися на європейські стандарти.

Як зазначають польські дослідники, на шляху вступу до ЄС в Україні є більше можливостей для аналізу та використання наукових напрацювань та практичного досвіду інших європейських держав, які вже пройшли цей шлях. Тому варто скористатися такою можливістю повною мірою.

В Польщі серед завдань, які є важливими для успішної діяльності публічної адміністрації, визначається необхідність фінансової конкурентності публічної адміністрації з приватним сектором. Це також є одним із чинників, орієнтація на який може вплинути на результативність реформи публічної адміністрації в Україні. На нашу думку, його доцільно розглянути в комплексі з ще двома чинниками, виокремленими науковцями. Один із них – вимоги суспільства до зменшення чисельності та підвищення продуктивності роботи органів державної влади. Інший – необхідність запровадження ринкового стилю управління. Їх також відносять до переліку основних чинників, які вплинули на процес трансформації в державному управлінні Польщі [6, с. 77-81].

Аналіз проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» (реєстр. № 8222 від 23.11.2022 р.) [8] свідчить, що в цьому законопроекті має місце спроба зробити державну службу фінансово конкурентною з приватним сектором. Йдеться про співставлення рівня оплати праці типових посад державної служби з приватним сектором України. Однак пропозиція, що міститься у законопроекті, обґрунтовано, на нашу думку, зазнає критики через відсутність у ньому уточнення, про які саме посади приватного сектора йдеться. Це зробить таку норму майбутнього закону

нежиттєздатною. Хоча намагання врахувати цей чинник під час реформування публічної адміністрації варті підтримки за умови доопрацювання такої норми.

Водночас чинник необхідності фінансової конкурентності публічної адміністрації з приватним сектором, на нашу думку, не варто обґрунтовувати чинником вимоги суспільства до зменшення чисельності та підвищення продуктивності роботи органів державної влади, а варто узгоджувати з ним. Наприклад, скорочення державного апарату не варто пов'язувати лише з необхідністю економії фінансових ресурсів на запит суспільства, тим самим вирішуючи ще й завдання фінансового наближення державної служби до приватного сектора, і при цьому залишати поза увагою питання організаційно-функціональної структури органу публічної адміністрації, залежності організаційної структури від функцій органу публічної адміністрації. Тобто слід конструктивно підходити до використання сукупності цих чинників.

Щодо орієнтації на запровадження в публічній сфері ринкового стилю управління, то, на нашу думку, його врахування не повинно бути безумовним, оскільки методи та підходи до здійснення управління в приватному секторі та державній сфері відрізняються. Серед польських науковців існує й протилежна думка щодо вагомості цього чинника. Зокрема, в науковій літературі зазначається, що практика державного управління довела: ринок не тільки не є досконалим регулятором, але й не може функціонувати без сильної та ефективної держави, здатної ефективно виконувати функції регулятора, координатора, розумного планувальника та коректора недосконалостей ринку [7, с. 17-18].

Польські науковці наголошують на важливості зміни парадигми державного управління – від управління, орієнтованого на процеси та процедури, до управління, орієнтованого на результати. При цьому невід'ємним елементом забезпечення відповідальності органів влади та їх посадовців залишається контроль за виконанням їх завдань, але змінюється його мета, характер та інструменти. Він більше не використовується лише для виявлення порушень та перевірки відповідності процедурам, а використовується для стимулювання більш ефективного досягнення цілей та реалізації завдань управління [7, с. 235]. Відповідна зміна парадигми дер-

жавного управління в Україні сприятиме результативності його реформування.

Окреслений перелік чинників не є вичерпним. Його можна розширювати і з позиції значення для продовження реформування публічної адміністрації в Україні, і з позиції результативності такої реформи. Наведені чинники, на нашу думку, сприятимуть більш активному подальшому руху реформаційних процесів у сфері публічної адміністрації, підвищать результативність таких процесів та наблизять публічну адміністрацію України до європейських зразків.

Отже, аналіз польського досвіду свідчить, що в процесі продовження реформування публічної адміністрації в Україні варто звернути увагу на низку чинників його подальшої активізації та результативності. До таких чинників пропонуємо віднести наступні. Увага представників влади, наукової спільноти та громадянського суспільства до якості діяльності публічної адміністрації має бути постійною, а реагування представників влади на нові виклики та потреби – вчасним. Реформування публічної адміністрації в Україні варто досліджувати в контексті не лише внутрішніх потреб самих органів публічної адміністрації, а й значення такого реформування для успішності реформ в усіх сферах, де здійснюється управління. Для цього варто об'єднати зусилля науковців різних спеціальностей, дотичних до цієї проблематики, а також представників науки й представників влади, наголосивши на лідерській ролі в цьому процесі Прем'єр-міністра України, активно використовувати зворотні зв'язки між політиками та науковцями, експертами, громадськістю. В Україні право людини і громадянина на якісне публічне управління має набути більшої ваги. Йому має кореспондувати обов'язок влади забезпечити якісне публічне управління. Процеси реформування й надалі повинні орієнтувати на європейські стандарти, зокрема: зміну парадигми державного управління, яке має орієнтуватися на результати; підвищення фінансової конкурентності публічної адміністрації порівняно з приватним сектором. Частина чинників, які позитивно зарекомендували себе в ході реформування публічної адміністрації в Польщі, варто використовувати, конструктивно узгоджуючи між собою та беручи до уваги їх особливості і сучасні реалії України.

Перспективи подальших досліджень питання чинників, які впливають на прискорення та результативність реформування публічної адміністрації в Україні, полягають в аналізі прогресивного досвіду інших європейських держав, де відбувалися подібні реформаційні процеси, визначення спільних та відмінних чинників та доцільності їх застосування в Україні.

1. Деякі питання реформування державного управління в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

2. Калакун Н. Досвід реформ Польщі та Франції: концептуальна основа для децентралізації органів виконавчої влади України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. Вип. 2. С. 179-185. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdu_2021_2_30.

3. Чиркін А.С. Окремі питання реформування територіальної організації публічної влади в Республіці Польща. *Актуальні проблеми права теорія і практика*. 2013. № 27. С. 564-572. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2013_27_76.

4. Апончик Т. М. Адміністративна реформа Польщі. Напрями змін і результати, як позитивний приклад для України. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Сер. Політологія. Соціологія. Право. 2012. № 1. С. 118-124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2012_1_23.

5. Лахижа М. І. Проблеми розвитку публічної адміністрації: досвід Республіки Польща. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. Вип. 2. С. 7-10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dnchpu_2021_2_3.

6. Плевак С. М. Трансформація системи державного управління Республіки Польща. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Сер. Державне управління. 2012. Т. 208. Вип. 196. С. 77-81. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2012_208_196_16.

7. ZEŚCIŁO D., MEDNIS A., NIZIOŁEK M., JAKUBEK-LALIK J. ADMINISTRACJA I ZARZĄDZANIE PUBLICZNE. Nauka o współczesnej administracji. Warszawa, 2014. 324 с.

8. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад: проєкт Закону України від 23.11.2022 р. реєстр. № 8222. URL // <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40885>

References

1. Деякі питання реформування державного управління в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

2. Kalakun N. Dosvid reform Polshchi ta Frantsii: kontseptualna osnova dlia detsentralizatsii

orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*. 2021. Vyp. 2. S. 179-185. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2021_2_30. **3.** Chyrkin A.S. Okremi pytannia reformuvannia terytorialnoi orhanizatsii publichnoi vlady v Respublitsi Polshcha. *Aktualni problemy prava: teoriia i praktyka*. 2013. № 27. S. 564-572. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2013_27_76. **4.** Aponchyk T. M. Administratyvna reforma Polshchi. Napriamy zmin i rezultaty, yak pozytyvnyi pryklad dlia Ukrainy. *Visnyk Natsionalnoho tekhnichnoho universytetu Ukrainy «Kyivskiy politekhnichnyi institut»*. Politolohiia. Sotsiolohiia. Pravo. 2012. № 1. S. 118-124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2012_1_23. **5.** Lakhyzha M. I. Problemy rozvytku publichnoi administratsii: dosvid Respubliki Polshcha. Dniprovskiy naukovy chasopys publichnoho upravlinnia, psykhologhii, prava. 2021. Vyp. 2. S. 7-10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dnchpu_2021_2_3. **6.** Plevak S. M. Transformatsiia systemy derzhavnoho upravlinnia Respubliki Polshcha. *Naukovi pratsi Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu «Kyievo-Mohylianska akademiia»*. Ser.: Derzhavne upravlinnia. 2012. T. 208. Vyp. 196. S. 77-81. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2012_208_196. **7.** ZEŚCIŁO D., MEDNIS A., NIZIOŁEK M., JAKUBEK-LALIK J. ADMINISTRACJA I ZARZĄDZANIE PUBLICZNE. Nauka o współczesnej administracji. Warszawa, 2014. 324 s. **8.** Pro vzhennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro derzhavnu sluzhbu» shehodo vprovadzhennia yedynykh pidkhodiv v oplati pratsi derzhavnykh sluzhbovtziv na osnovi klasyfikatsii posad: proiekt Zakonu Ukrainy vid 23.11.2022 r. reiestr. № 8222. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40885>

Derets Viktoriia. Factors of further reform of public administration in Ukraine in the context of the polish experience

The article singles out a number of key factors that at one time influenced the success of public administration reforms in Poland and which are worth paying attention to in the public continuation of the process of reforming public administration in Ukraine and the movement of Ukraine to the European Union. These factors contribute to the acceleration of reform and its effectiveness. The state and expediency of applying such factors in Ukraine is analyzed.

Attention to the quality of public administration activities must be constant. The reform of public administration in Ukraine should be studied not only in the context of the internal needs of the public administration bodies themselves, but also in the context of the importance of such reform for the success of reforms in all spheres of administration. For this, it is worth combining the efforts of scientists of various specialties related to this issue. And also to unite the efforts of representatives of science and representatives of the authorities, emphasizing the leading role of the Prime Minister of Ukraine in this process. In Ukraine, the right of a person and a citizen to quality public administration should gain more

weight. It should correspond to the government's duty to ensure high-quality public administration. Reform processes should continue to focus on European standards.

It is emphasized that some of the factors that have positively proven themselves in the course of reforming public administration in Poland should be used, constructively coordinating with each other and taking into account their peculiarities and the modern realities of Ukraine.

Key words: factors, public administration, reform, Poland, Ukraine.