

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

КОШЛЯК ДЕНИС ВАДИМОВИЧ

Допускається до захисту:
завідувач кафедри політології
та державного управління
д.політ.н., доцент
_____ Чальцева О.М.
« ____ » _____ 2022 р.

**РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В
УКРАЇНІ В УМОВАХ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИХ ЗМІН І
ГЛОБАЛЬНИХ ТРЕНДІВ УПРАВЛІННЯ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ
АСПЕКТ**

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Кваліфікаційна робота

Наукові керівники:
Чальцева О.М., завідувач кафедри
політології та державного
управління, д.політ.н., доцент
Примуш М.В., д. політ. н.
професор кафедри політології та
державного управління
Оцінка: ____ / ____ / ____
(бали/за шкалою ЄКТС/за національною
шкалою)
Голова ЕК:
Василюк С.М. _____
(підпис)

Вінниця 2022

АНОТАЦІЯ

Кошляк Денис Вадимович. Реформування системи державного управління в Україні в умовах суспільно-політичних змін і глобальних трендів управління: нормативно-правовий аспект.

Система державного управління України, як і в більшості держав на пострадянському просторі перебуває у стані перманентних реформувань. Перед Україною постала об'єктивна необхідність формування оновленої моделі державного управління з урахуванням нових внутрішньополітичних і глобальних викликів.

Глобальні тренди управління, які є взаємопов'язаними принциповими для подальшого реформування системи державного управління в Україні для досягнення мети визначеною Стратегією реформування державного управління на 2022-2025 роки це: інновації у структурі, процедурах, підходах в системі державного управління (децентралізація та принципи Good governance); інновації управління людськими ресурсами (Європейські стандарти, розвиток «soft skills» та дистанційність); технологічні інновації (Цифровізація).

Очікуваними результатами проведення реформи державного управління є: 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. Реалізація реформи і втілення її в життя залежить від багатьох зовнішніх і внутрішніх детермінаційних факторів. Особливе значення належить нормативно-правовому фактору, який впливає на формування «юридичного каркасу» реформи державного управління, що певною мірою встановлює правила гри для акторів публічної політики.

Ключові слова: державне управління, реформа, децентралізація, цифровізація, правова система.

Koshliak Denys. Reforming the system of Public Administration in Ukraine under the conditions of public and political changes and global management trends: regulatory and legal aspect.

The system of public administration of Ukraine, as in most states in the post - Soviet space, is in a state of permanent reform. Ukraine has an objective need to form an updated model of public administration, taking into account new domestic and global challenges.

Global management trends, which are interrelated fundamental for further reforming the public administration system in Ukraine to achieve a goal to a certain strategy); human resources management (European standards, Soft Skills development and distance); technological innovations (digitalization).

The expected results of public administration reform are: providing high quality services and forming a convenient administrative procedure for citizens and business; formation of a system of professional and politically neutral public service, oriented to protect the interests of citizens; Developing effective and accountable citizens of state institutions that form state policy and successfully implement it for sustainable development of the state. The implementation of reform and its implementation depends on many external and internal determinational factors. Of particular importance is the legal factor, which influences the formation of a "legal frame" of public administration reform, which to some extent establishes the rules of the game for actors of public policy.

Key words: public administration, reform, decentralization, digitalization, legal system.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ.....	10
1.1. Категоріальний апарат реформування системи державного управління в Україні.....	11
1.2. Основні тенденції реформування системи державного управління в Україні.....	20
РОЗДІЛ 2 ГЛОБАЛЬНІ ТРЕНДИ УПРАВЛІННЯ ЯК ЗОВНІШНІ ДЕТЕРМІНАЦІЙНІ ФАКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ.....	59
2.1 Інновації у структурі, процедурах, підходах в системі державного управління і управління людськими ресурсами.....	60
2.2 Інструменти цифровізації в сучасному державному управлінні.....	68
РОЗДІЛ 3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ.....	79
3.1. Еволюція нормативно-правових змін в реформуванні державного управління в Україні.....	79
3.2. Проблеми нормативно-правового характеру реформування системи державного управління в Україні.....	97
ВИСНОВКИ.....	106
СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.....	110

ВСТУП

Система державного управління України, як і в більшості держав на пострадянському просторі перебуває у стані перманентних реформувань. Перед Україною постала об'єктивна необхідність формування оновленої моделі державного управління з урахуванням нових внутрішньополітичних і глобальних викликів. Глобалізація, анексування Криму, окупації Донецької та Луганської областей, підтвердження незворотності європейського та євроатлантичного курсу України в Конституції, пандемія COVID-19, військова агресія з боку Російської федерації, збільшення окупованих територій, економічна та енергетична кризи зумовлюють необхідність швидкого та ефективного реагування, вироблення якісних та сучасних політичних рішень. «Зі здобуттям державності Україна увійшла до перехідного періоду, який триває до цього часу» [30, с. 15] та при збереженні сучасного вектору розвитку має завершитись формуванням повноцінної демократичної держави, яка відповідає «Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави – члени Європейського Союзу» [50].

Дослідженням категоріального апарату з реформування в своїх роботах займались В.С. Бойченко, А. Василюк, Л. Кліманська, Л. Лященко та А. Сбруєва. Застосування системного підходу в контексті державного управління, а також дослідження системи державного управління практикували такі науковці, як О.В. Лесик, О. Богданов, П.І. Надолішний та Н.М. Мельтюхова.

Проблемами трансформації кадрових питань державних службовців, зокрема в країнах – кандидатах на вступ до ЄС, займалися багато науковців, зокрема: М. Штаніна, І. Василенко, Г. Леліков, О. Пархоменко-Куцевіл, Г. Стратієнко, В. Тимошук, Д. Боссарт, К. Демке, А. Васильєв та ін.

Дослідження структур державної служби різних країн ЄС у своїй роботі здійснили І.В. Паламарчук та В.А. Міроненко. Характеристику напрямів інновацій в системі публічного управління в свої роботах здійснювали О. Ю. Кудріна та М.І. Масляк.

Питання децентралізації були опрацьовані А. Токвілем, В. Ф. Загурською-Антонюк. Питання цифрової трансформації публічного управління відображені у працях В. Наместник, О. Карпенка, Л. Федулової, Н. Савченко. Цифровий розвиток як пріоритетний напрям публічного управління для стабілізації ситуації з наслідками пандемії COVID-19 відображено у праці А. Кожині.

Сьогодні особливо актуально проаналізувати можливості й перспективи розвитку державного управління в Україні в контексті прийнятої Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, метою якої є побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду, а також проаналізувати стан та процес виконання Стратегії реформування державного управління України на 2016-2021 роки для отримання емпіричних результатів, які дозволять розробити методологічні та нормативно-правові рекомендації для збільшення ефективності впровадження сучасної Стратегії реформування державного управління.

Очікуваними результатами проведення реформи державного управління є: 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. Реалізація реформи і втілення її в життя залежить від багатьох зовнішніх і внутрішніх детермінаційних факторів. Особливе значення належить нормативно-правовому фактору, який впливає на формування «юридичного каркасу» реформи державного управління, що певною мірою встановлює правила гри для акторів публічної політики.

Мета дослідження – з'ясування специфіку нормативно-правового забезпечення реформування системи державного управління в Україні в контексті змін суспільно-політичного характеру та інноваційних глобальних трендів управління.

Завдання дослідження:

1. Проаналізувати категоріальний апарат дослідження проблеми.
2. Виявити основні тенденції реформування системи державного управління в Україні.
3. Охарактеризувати інноваційні глобальні тренди управління в Україні.
4. Дослідити еволюцію нормативно-правових змін в реформуванні державного управління в Україні.
5. Визначити проблеми нормативно-правового характеру реформування системи державного управління в Україні.

Об'єкт дослідження – процес впливу глобальних трендів на реформування системи державного управління в Україні.

Предмет дослідження – нормативно-правові засади реформування системи державного управління в Україні.

Методологія дослідження. Аналіз теоретико-методологічного розділу та основних тенденцій реформування системи державного управління в Україні відбувався через призму наступних теоретико-методологічних підходів (структурного інституціоналізму, мережевого і системного підходів).

З'ясування мети й визначення задач дослідження зумовили наступні **методи наукового пошуку:**

Безумовним було використання таких загальнонаукових методів дослідження як: аналіз і синтез, індукція та дедукція, системний аналіз, порівняння. Під час дослідження існуючого стану нормативно-правового регулювання реформування системи державного управління в Україні було використано історично-правовий метод дослідження.

Наукова гіпотеза: Імплементация глобальних трендів управління в національну систему нормативно-правового регулювання забезпечить ефективне реформування системи державного управління в Україні.

Друга наукова гіпотеза: Першочергове формування єдиної системи правотворчості в Україні має призвести до підвищення швидкості та якості

розробки та впровадження сучасних політичних рішень стратегічного та поточного характеру.

Наукова новизна дослідження. На підставі узагальнених у цій роботі понять *реформування* та *система державного управління* дана спроба здійснити їх поєднання та визначити, що *реформування системи державного управління* це процес зміни цілісного, організованого на єдиній правовій основі органічного поєднання всіх складових елементів, тобто системи суспільних відносин через яку реалізується зв'язок між суб'єктами та об'єктами управління, який зберігає незмінним його основи та метою якого є перетворення такого поєднання на більш прогресивне, досконале, ефективне, яке вимагає сучасність шляхом здійснення осмислених активних дій умисного характеру направлених на досягнення позитивних запланованих результатів.

Науково-практична значущість отриманих результатів дослідження.

Отримані у результаті проведеного дослідження визначення понять *реформування*, *система державного управління* та *реформування системи державного управління* є важливим теоретичним підґрунтям не тільки в межах цієї наукової роботи. Напрацьовані визначення понять можуть стати базою для досліджень науковців із різних галузей з огляду на їх нейтральність та уніфікованість від можливих унікальних властивостей та характеристик, які можуть впливати із різних напрямків дослідження. Також особливе значення матеріали даної роботи можуть отримати при виробленні стратегії реформування системи державного управління із врахуванням необхідних нормативно-правових змін. Дані напрацювання можуть стати корисними під час розробки законопроекту про реформування системи державного управління відповідно до сучасних внутрішніх і зовнішніх детермінаційних факторів.

Апробація результатів дослідження: Ключові тези роботи були опубліковані на Всеукраїнській науковій конференції «Прикладні аспекти сучасних міждисциплінарних досліджень» 26 листопада 2021 р.

Структура магістерської роботи. Логіка проведеного дослідження зумовила структуру роботи: вступ, три розділи, висновки, список джерел та літератури, використаних в процесі написання роботи.

Загальний обсяг наукової роботи становить 120 сторінок. Список використаних джерел містить 79 найменувань.



РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Процес формування, а згодом і реформування системи державного управління в Україні триває з часу проголошення незалежності. Формування системи державного управління в сучасній Україні почалось в 1991 році з визначення в Декларації про державний суверенітет України поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Підписання в 1994 році Угоди про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами та Україною поклало початок політичному діалогу та фактично стало відправною точкою інтеграції України до ЄС, а принципів та напрямків державного управління країн ЄС до системи державного управління України. Так формування системи державного управління в Україні м'яко перетворилось у реформування системи державного управління в Україні (надалі – РДУ), яке триває і зараз. Протягом тридцяти років в Україні було розпочато та в певній мірі впроваджено велика кількість реформ системи державного управління. Остаточним кроком в обранні вектору РДУ стало підписання у 2014 році Угоди про асоціацію між Україною з однієї сторони, та Європейським союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [69]. Ратифікувавши [48] Угоду, Україна отримала інструмент та дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі [50]. Указом Президента України №5/2015 від 12 січні 2015 року затверджено Стратегію сталого розвитку “Україна - 2020” [50], якою визначено “мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України” [50]. Зазначена Стратегія визначає чотири вектори та шістьдесят дві реформи та програми розвитку в рамках обраних векторів, які охоплюють майже всі сфери суспільного життя в Україні. Окрім

цього, визначено десять першочергових реформ та програм. На п'ятій ланці першочергових реформ визначено саме Децентралізацію та реформу державного управління та вперше в умовах сучасної реформи системи державного управління визначено мету та очікуваний результат від її впровадження. Фактично реформування державного управління є однією зі складових елементів Стратегії сталого розвитку “Україна - 2020” та масштабного перетворення України на шляху до інтеграції в Європейський Союз на правах повноцінного члена.

24 червня 2016 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р було схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки [9], яка з часом зазнавала певних змін та в редакції розпорядження КМУ від 18 грудня 2018 р. №1102-р [10] була перейменована на Стратегію реформування державного управління України до 2021 року.

Наразі правонаступницею наведених вище документів є Стратегія реформування державного управління України на 2022 – 2025 роки схвалена розпорядженням КМУ № 831-р від 21 липня 2021 року [12].

Визначені Стратегічні документи встановлюють основні засади реформування державного управління в Україні з метою “побудови прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності” [50]. В рамках цього дослідження зазначені документи будуть ретельно досліджені у цьому та наступному розділі.

1.1. Категоріальний апарат реформування системи державного управління в Україні.

Проведення наукового дослідження в повній мірі не можливе без визначення загальних засад досліджуваного процесу. Для мінімізації появи розбіжностей та подвійного трактування категорій, понять та термінів щодо об'єкта дослідження, доцільним є проведення аналізу категоріального апарату реформування системи державного управління в Україні та визначення єдиного підходу до трактування категорій, понять та термінів. На жаль сучасні

Стратегічні документи з реформування державного управління України, не зважаючи на використання в них великої кількості понять та термінів, не містять їх уніфіковане тлумачення, а відповідно нам необхідно проаналізувати закладений в них зміст з огляду на існуючі напрацювання науковців в контексті реформування державного управління. Як визначає у своїй монографії О.М. Чальцева «що політична наука не є точною дисципліною, тому і її категорії, і поняття апріорі не можуть бути точними» [59, с.8]. Такий стан справ щодо визначення тих чи інших категорій, понять та термінів в політичній науці з одного боку дає можливість на плюралізм думок, неосяжний простір для теоретичних наукових досліджень та можливість еволюції змісту категорій, понять та термінів, а з іншого в значній мірі ускладнює їх уніфікацію, примушує дослідників до пояснення їх точки зору на зміст тієї чи іншої категорії, поняття або терміну.

Різниця між самим ж визначеннями категорія, поняття та термін в контексті цієї роботи приймаються за принципом від найширшого до найвужчого. Так категорія є найширшим описом того чи іншого явища, предмету, процесу визначає їх найзагальніші характеристик та родові ознаки. Поняття є більш вузьким визначенням істотних властивостей, зв'язків та взаємовідносин явищ, предметів та процесів і окрім його родових ознак, характеристик містить його сутність. Термін в свою чергу є чітко окресленим поняттям у відповідній галузі науки, техніки, суспільного життя або мистецтва та має максимально точне смислове визначення відповідно застосовуваної галузі знання.

Перш за все, необхідно проаналізувати та надати узгоджені визначення необхідних категорій, понять та термінів в контексті досліджуваного питання, а саме: *«реформа»*, *«реформування»*, *«система державного управління»* та спробувати узагальнити визначення поняття *«реформування системи державного управління»*.

«Реформування» передбачає під собою здійснення певного процесу. Відповідно до Академічного тлумачного словника (1970-1980), також відомого,

як Словник української мови: в 11 томах «Реформування, Дія за значенням реформувати» [64].

«Реформувати», змінювати, що небудь шляхом реформи (реформ); перетворювати, перебудовувати» [64].

«Реформа - це: 1. Перетворення, зміна, нововведення, яке не знищує основ існуючої структури. 2. Політичне перетворення, що здійснюється панівним класом без порушення основ існуючого ладу» [64].

Відповідно до Словника іншомовних слів «Реформа» (фр., від лат., перетворюю, поліпшую): 1. Перетворення, зміна, нововведення, яке не знищує основ існуючої структури. 2. Політичне перетворення, що здійснюється без порушення основ існуючого ладу[62].

В Політичній енциклопедії за ред. Ю. Левенця, Ю. Шаповал та інших наведені наступні поняття пов'язані з реформуванням:

«Адміністративна реформа – комплекс узгоджених заходів, спрямованих на системну перебудову організації виконавчої влади, формування сучасної системи місцевого самоврядування» [34, с.15].

«Реформа політична (лат. *reformo* – перетворювати) – законодавчі зміни політичної системи, політ. перетворення, переустрій політичного життя, зміна наявних суспільно-політичних відносин відповідно до забезпечення цивілізованих умов розвитку суспільства» [34, с.637]

З аналізу вищенаведених понять можливо виділити наступні характеристики «реформування»:

- це дія, процес;
- направлене на перетворення, зміну, перебудову, переустрій;
- не порушує основи існуючого ладу, структури.

В.С. Бойченко у своїй роботі щодо дослідження сутності процесу реформування управління розвитком регіону також стикнувся з необхідністю уточнення визначення сутності реформування: «Цей термін не зважаючи на свою вживаність, не пояснений достеменно і досі, він часто замінюється близькими за значеннями поняттями, зокрема такими як «зміна», «модернізація»,

«трансформація» тощо» [3, с.30]. Так для розв'язання цього питання було проаналізовано загальну категорію «зміна», та визначено, «що у філософських словниках воно трактується або як перетворення, або як перехід. Тобто, на нашу думку, «зміна» - це рух від уже існуючого стабільного стану об'єкта, явища тощо до його нового, більш прогресивного стану, який відбувається у певний проміжок часу» [3, с. 30]. Наступним за допомогою філософських словників та праць А. Василюка, Л. Кліманської, Л. Лященко та А. Сбруєвої було досліджено сім варіантів тлумачення поняття «реформа», яке за своєю сутністю є основою «реформування» та встановлено що «майже в усіх проявах реформа визначається через поняття «зміна». Відзначено, що реформа, на відміну від зміни, це умисний намір і відповідна до цього дія, яка у підсумку повинна мати позитивні результати» [3, с.30]. Так ми бачимо виділення ще двох важливих характеристик реформи:

- це умисний намір і відповідна до цього дія, тобто реформа не може бути випадковою, її проведення передбачає наявність умислу та здійснення активних дій. Здійснення реформи шляхом бездіяльності неможливо.

- повинна мати позитивні результати у підсумку в ідеальному варіанті, чи хоча б передбачати позитивні результати у випадку вдалої реалізації передбачених нею заходів.

Під «реформуванням» В.С. Бойченко розуміє «процес зміни соціально-економічного, політико-правового або іншого явища, який зберігає незмінним його форму або зміст та метою якого є перетворення цього явища на більш прогресивне, досконале, ефективне та таке, яке вимагає сучасність» [3, с.30].

Наведене науковцем визначення на разі у повній мірі відповідає визначеними нами характеристикам, однак порівняння в його роботі поняття «реформування» з поняттями «модернізація» та «трансформація» надає нам змогу виділити ще дві особливі характеристики поняття «реформування»:

- має спрямований характер, спрямовано на досягнення мети;

- з огляду на цілеспрямованість на досягнення мети передбачає осмисленість, докладання зусиль, аби досягти запланованих результатів.

З огляду на наведені вище характеристики, можемо надати уточнене визначення поняття *реформування*, як процесу зміни соціально-економічного, політико-правового або іншого явища, який зберігає незмінним його основи та метою якого є перетворення цього явища на більш прогресивне, досконале, ефективне та таке, яке вимагає сучасність шляхом здійснення осмислених активних дій умисного характеру направлених на досягнення позитивних запланованих результатів.

Щодо тлумачення поняття «система державного управління» в сучасній науці також не має однозначних поглядів. Зазначене поняття використовується урядовцями в стратегічних документах та дуже великою кількістю науковців в своїх працях, однак чітке його визначення знайти майже не можливо. В багатьох випадках система державного управління використовується як синонім державного управління.

Державне управління – це провідний вид соціального (суспільного) управління, який полягає у здійсненні державою, її органами владно-організаційного впливу на суспільних відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах. Державне управління характеризується всіма основними ознаками соціального управління: воно має встановлений характер, полягає у спрямуванні й координації спільної (колективної) діяльності людей і пов'язане з використанням важелів публічної влади, насамперед різного роду соціальних норм. Зміст поняття державне управління охоплює сукупність елементів, що становлять систему державного управління.: а) суб'єкти управління (керівні суб'єкти), тобто відповідні органи державної влади, їхні посадові особи; б) об'єкти управління (керовані об'єкти), тобто підприємства, установи, організації, сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під керівним впливом д-ви; в) власне управлінська діяльність, в якій

відбувається взаємодія між суб'єктами і об'єктами управління за схемою «влада – підпорядкування» [34, с.203].

Так ми бачимо, що в саме поняття державне управління вже закладається розуміння системи, яка складається з керівних суб'єктів, керованих об'єктів та управлінської діяльності, а саме взаємодії між суб'єктами і об'єктами, однак з позиції «влада – підпорядкування».

О.В. Лесик у своїй дисертаційній роботі здійснює дослідження сутності системи державного управління – СДУ.

Виокремлення та структуризація системи державного управління, визначення її сутнісних характеристик та окреслення траєкторії майбутніх перетворень ґрунтується на синтезі концептуальних засад системного підходу та напрацюваннях вітчизняних та зарубіжних науковців науки державного управління. Системний підхід у державному управлінні ґрунтується на теорії систем, основоположником якої є О. Богданов. [24, с.26]. Принципово важливим є те, що системність передбачає переважання внутрішніх зв'язків компонентів між собою над зовнішнім впливом на них [2].

В науці існує ряд критеріїв за якими класифікують системи, так виокремимо місце СДУ з-поміж інших систем. За природою СДУ є соціальною системою, за ступенем складності – складна, за кількістю функцій – поліфункціональна, за спроможністю до руху – динамічна, за траєкторією розвитку – нелінійна.

Відносячи СДУ до соціальних, необхідно навести визначення сутнісного наповнення дефініції «соціальна система». Узагальнюючи підходи до визначення цього поняття, яке є центральним в рамках соціології, та водночас не заглиблюючись у детальний аналіз трактування, за «операційне» визначення візьмемо такі:

-це сукупність соціальних явищ і процесів, що перебувають у відносинах і зв'язках між собою і створюють деякий цілісний соціальний об'єкт;

-це складно-організоване цілісне утворення, впорядковане і пов'язане з сукупністю взаємо детермінованих зв'язків між його елементами;

- це цілісне утворення, головним елементом якого є люди, їх зв'язки, взаємини та взаємодії, а також соціальні інститути та організації, соціальні групи, спільноти, норми і цінності.

Тобто, ключовою властивістю таких систем є те, що їх ядром є суспільна життєдіяльність людей, взаємодія та взаємовідносини між окремими структурними елементами суспільства. Водночас і СДУ ґрунтується на суспільній життєдіяльності людей, її структурний рівень лежить в площині взаємовідносин у суспільстві, концептуальний – суспільно значущою метою, а субстратний складається з елементів, які формуються людьми та їх життєдіяльністю [24, с.31-32].

Так відповідно О. Лесик визначає систему державного управління, як різновид соціальної системи за природою, та окреслює що її ключовою властивістю насамперед є суспільна життєдіяльність людей і вона проникає на всі її рівні.

Окрім цього автором було виокремлено характеристики «державного управління» та наповнення суті поняття «система» на підставі чого із застосуванням результатів наукових напрацювань П.І. Надолішнього та Н.М. Мельтюхової визначено, що система державного управління це [24, с.44]:

- цілісна, організована на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів і методів управління суспільством;

- органічне поєднання суб'єкта управління (керуючої системи); об'єкту управління (керованої системи); всієї сукупності різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (системи управлінських відносин щодо їх взаємодії).

В термінології законодавства закріплено одне визначення терміну “Система державного управління” - складне поняття, зміст якого охоплює такі складові елементи: а) суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; б) об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; в) управлінська діяльність (процес), тобто

певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління [67].

Усі наведені тлумачення безумовно мають право на життя у відповідних ситуаціях, однак в контексті цієї кваліфікаційної роботи необхідно все ж таки сформулювати максимально повне та змістовне визначення поняття “система державного управління”. У першому тлумаченні висвітлено важливу властивість “системи державного управління”, а саме організованість її на єдиній правовій основі та цілісність сукупності її елементів. Друге та третє тлумачення передбачають поєднання в системі державного управління трьох складових елементів: суб'єктів управління (керуючої системи), об'єктів управління (керованої системи) та управлінської діяльності, управлінських відносин у взаємодії перших двох елементів. Тлумачення системи державного управління відповідно до Термінології законодавства містить уточнюючі характеристики з огляду на закріплення його в Концепції адміністративної реформи в Україні розробленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи та покладеною в основу здійснення реформування системи державного управління Указом Президента України № 810/98 від 22.07.1998 [47], а саме:

- суб'єкти управління, *тобто органи виконавчої влади*. Наразі з цією уточнюючою характеристикою важко погодитись, як в для формулювання тлумачення поняття система державного управління в загальному сенсі, з огляду на різноманітність держав та їх державних апаратів, так і в контексті системи державного управління в Україні, бо в сучасному стані окрім органів виконавчої влади до суб'єктів управління в певній мірі можна віднести й Верховну раду України та навіть Президента України, не зважаючи на наявні протиріччя із положенням Конституції України.

- об'єкти управління, *тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави*. Наведене уточнення є досить влучним. З одного боку воно не виокремлює вузькі об'єкти: підприємства, установи, організації, як наведено в Політичній енциклопедії [34], а з іншого розширяє межі сфер та галузей суспільного життя за рахунок визначення не

тільки тих об'єктів, які перебувають під керівним впливом держави, а визначає саме ті, що перебувають під організуючим впливом, що є значно ширшим колом.

- управлінська діяльність (процес), *тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління.* Із зазначеної уточнюючої характеристики випливає, що вже в 1998 році урядовці в розумінні системи державного управління вже відійшли від характеристики управлінських відносин з позиції «влада – підпорядкування», а наповнили їх саме двосторонніми, як прямими, так і зворотними, зв'язками, що свідчить про шлях до повноцінного демократичного устрою. Зазначене уточнення буде актуальним в розумінні системи державного управління України, яка є перехідною на шляху до демократичної, але не буде притаманно для диктаторських та авторитарних систем.

Відповідно до усього вищенаведеного спробуємо узагальнити поняття системи державного управління в загальному розумінні: *Система державного управління* – цілісне, організоване на єдиній правовій основі органічне поєднання складових елементів: а) суб'єктів управління, тобто державних органів та державних інституцій, б) об'єктів управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави, в) управлінської діяльності (процесу), тобто системи суспільних відносин через яку реалізується зв'язок між суб'єктами та об'єктами управління.

Відповідно до великої різноманітності суб'єктів управління, кола об'єктів управління та характеру суспільних відносин управлінської діяльності в залежності від конкретної держави, наведене визначення є максимально нейтральним та може використовуватись науковцями для уникнення подвійного тлумачення у своїй праці.

На підставі узагальнених у цій роботі понять *реформування* та *система державного управління* спробуємо здійснити їх поєднання та визначити, що *реформування системи державного управління* це процес зміни цілісного, організованого на єдиній правовій основі органічного поєднання складових елементів: а) суб'єктів управління, тобто державних органів та державних

інституцій, б) об'єктів управління, тобто сфер та галузей суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави, в) управлінської діяльності (процесу), тобто системи суспільних відносин через яку реалізується зв'язок між суб'єктами та об'єктами управління, який зберігає незмінним його основи та метою якого є перетворення такого поєднання на більш прогресивне, досконале, ефективне, яке вимагає сучасність шляхом здійснення осмислених активних дій умисного характеру направлених на досягнення позитивних запланованих результатів.

1.2. Основні тенденції реформування системи державного управління в Україні

Для розуміння сучасного стану та визначення основних тенденцій реформування системи державного управління в Україні необхідно провести ретельний аналіз стратегічних та концептуальних документів в рамках яких наразі відбувається цей процес і які його запустили.

Як було визначено раніше 12 січня 2015 року Указом Президента України №5/2015 було затверджено Стратегію сталого розвитку “Україна - 2020” [50], якою визначено “мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України” [50]. Зазначена Стратегія визначає чотири вектори:

- вектор розвитку - це забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою з сильною економікою та з передовими інноваціями. Для цього, передусім, необхідно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему

- вектор безпеки - це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Україна має стати державою, що здатна захистити свої кордони та забезпечити мир не тільки на своїй території, а й у європейському регіоні. Визначальною основою безпеки має також стати забезпечення чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції. Особливу увагу потрібно приділити безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів

- вектор відповідальності - це забезпечення гарантій, що кожен громадянин, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг в державному та приватному секторах. Територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нести будуть відповідальність за розвиток всієї країни

- вектор гордості - це забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт. Україна повинна зайняти гідне місце серед провідних держав світу, створити належні умови життя і праці для виховання власних талантів, а також залучення найкращих світових спеціалістів різних галузей [50].

Дорожня карта стратегії в рамках чотирьох названих векторів визначала 62 реформи та програми розвитку. Безпосередньо спрямованими на зміни в системі державного управління та місцевого самоврядування є такі реформи і програми, як децентралізація та реформа державного управління, реформа державної служби та оптимізація системи державних органів, конституційна реформа, оновлення влади та антикорупційна реформа, програма електронного

урядування. Інші із 62 визначених реформ і програм також різною мірою стосуються змін у цій системі [61, с. 13].

Децентралізація та реформа державного управління зайняла 5 місце серед тих реалізацій, яких була визначена, як першочергова. Метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективною, прозорою, відкритою та гнучкою структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективною системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання. Процес здійснення державних закупівель повинен стати максимально прозорим та урахувати загальні принципи конкуренції. Корупційна складова під час здійснення державних закупівель має бути ліквідована [50].

Так в межах однієї реформи пов'язано декілька взаємопов'язаних на погляд розробника Стратегія напрями, а саме:

- побудова прозорої системи державного управління в розумінні якої виступає публічна адміністрація з певною структурою з позитивними характеристиками та впровадженням е-урядування;
- створення професійного інституту державної служби;

- децентралізація шляхом забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні з огляду на реалізацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування
- Підвищення прозорості та ефективності розподілу та витрачання публічних фінансів, процесу публічних закупівель на засадах конкуренції та ліквідація корупційної складової.

Оновлення влади та антикорупційна реформа в свою чергу посіла 2 сходинку пріоритету одразу після реформи системи національної безпеки та оборони.

Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції.

Це буде досягнуто завдяки належній реалізації нової Антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів. Серед них - декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя. Подолання політичної корупції вимагає докорінної реформи системи політичного фінансування. Важливим є використання новітніх технологій, зокрема для забезпечення державою доступу до інформації у формі "відкритих даних".

Слід створити ефективну інституційну систему запобігання і протидії корупції:

Національне антикорупційне бюро України - для виявлення і розслідування корупційних злочинів вищих посадових осіб;

Національне агентство з питань запобігання корупції - для впровадження інструментів попередження корупції та здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців (правил щодо конфлікту інтересів, декларування майна тощо) [50].

З аналізу наведеного пояснення цієї реформи взагалі не зрозуміло, а до чого ж тут оновлення влади? Безумовно, зайняття антикорупційною реформою 2 сходинки пріоритетних напрямів у ретроспективному погляді мало свій хист. В Україні була побудована Антикорупційна система, як сукупність різнорівневих інституцій, що об'єднані спільною метою боротьби з корупцією та реалізують її відповідно до власних функцій і повноважень. Разом утворюють масштабний антикорупційний механізм завдяки раціональному поділу обов'язків і завдань, співпраці й кооперації зусиль [1]. Створені Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура у складі структури Генеральної прокуратури України, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів та Вищий антикорупційний суд, створений відповідно до судової реформи. Окрім цього впроваджене е-декларування, чим було збільшено прозорість та забезпечено підзвітність публічного сектору та запобігання корупції, однак жодних заходів з «оновлення влади» не було здійснено, якщо тільки не приймати за «оновлення влади» переслідування певних публічних службовців в рамках антикорупційної політики й тим самим усуненням їх від «влади».

Варто відзначити, що третю та четверту ланки пріоритетних реформ посіли судова реформа та реформа правоохоронної системи фактично направлені на відновлення довіри до судів та правоохоронних органів, які також певним чином відносяться до системи державного управління.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» передбачала стратегічні індикатори її реалізації. Передбачено досягнення 25 ключових показників, що оцінюють хід виконання реформ з яких тільки один стосувався реформи системи державного управління: «оновлення кадрового складу державних службовців у правоохоронних органах, судах, інших державних органах на 70 відсотків» [50], і той фактично передбачав проведення люстраційних заходів замість підвищення професійності та політичної неупередженості державних службовців.

Досить цікавим є закріплення засобів реалізації Стратегії (суспільний договір):

«Головною передумовою реалізації Стратегії є суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності.

Відповідальність влади - провести реформи, забезпечити баланс інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом, просто прозоро та якісно працювати за новими підходами, гарантувати дотримання прав людини.

Відповідальність бізнесу - підтримувати та розвивати державу, бізнес-середовище та громадянське суспільство, сумлінно сплачувати податки, здійснювати ефективні інвестування в економіку держави, дотримуватися принципів чесної праці та конкуренції.

Відповідальність громадянського суспільства - контролювати владу, жити відповідно до принципів гідності та неухильно додержуватися Конституції України та законів України» [50]. З одного боку ми бачимо спробу відображення зворотних зв'язків між державою, як арбітром та гарантом дотримання прав людини, бізнесом, як інвестором та громадянським суспільством, як суб'єктом контролю та стримування держави та кінцевого стейкхолдера. З іншого боку – розподіл відповідальності тонким шаром між суб'єктами та об'єктами управління, що у кінцевому випадку не робить відповідальним за не досягнення ключових показників нікого, в тому числі і державу. З огляду на те, що Стратегія за своєю характеристикою не вважається нормативно-правовим документом це і не дивно, а ось указ Президента України, яким вона схвалена у 2 пункті чітко і ясно вказує:

1) затверджувати щороку до 15 лютого план дій щодо реалізації положень Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020";

2) інформувати щоквартально, до 15 числа місяця, що настає за звітним кварталом, про стан виконання плану дій щодо реалізації положень Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020"» [50].

Окрім цього 6 розділ зазначає:

«Нормативно-правове та організаційне забезпечення реалізації Стратегії має здійснюватися шляхом розроблення та прийняття в установленому порядку відповідних нормативно-правових актів, щорічних планів дій реалізації цієї Стратегії, моніторингу стану їх виконання» [50].

База даних «Законодавство України» містить дев'яносто п'ять пов'язаних зі Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» документів і тільки три з них вказані, як такі що прийняті на виконання цієї Стратегії, вісімдесят вісім документів мають посилення на Стратегію та на чотири посилається сама Стратегія. Серед цих документів наразі 42 є чинним і в тому числі вперше та востаннє Розпорядження Кабінету Міністрів № 213-р від 4 березня 2015 р. «Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році, не зважаючи на вказівку Кабінету Міністрів України щороку затверджувати новий план дій та здійснювати інформування про стан їх виконання.

З огляду на вищенаведене можна дійти висновку, що Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» запустила масований процес реформування різних суспільних відносин в Україні, визначила вектори руху, дорожню карту та сформувала першочергові пріоритети в тому числі реформування системи державного управління, підняла питання модернізації державної служби, впровадження електронного урядування, децентралізації та управління публічними фінансами, надала значний поштовх антикорупційній реформі, містила амбітні декларування конституційних перетворень для впровадження реформ, в тому числі і судової та визначила основні напрями багатьох інших реформ. Важливим положенням є спроба залучення бізнесу та громадянського суспільства до відповідальності впровадження означених реформ, як фактична констатація залучення їх до прийняття рішень та формування саме публічного управління в Україні. Окрім цього безумовно в наслідок анексії Криму та початку військової агресії РФ на сході України одними з основних тенденцій розвитку України, який прослідковується, як у визначенні пріоритетності реформ так і у визначених індикаторах був оборонний сектор, безпека та армія,

підвищення економічної спроможності України та формування енергетичної незалежності, та в ретроспективі з 2022 року зазначені вектори є надважливими.

Що ж до основних тенденцій реформування системи державної влади то вони полягали в наступному:

- реформування суб'єктів керування шляхом формування публічної адміністрації;
- впровадження електронного урядування;
- створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності;
- децентралізація в розумінні положень Європейської хартії місцевого самоврядування;
- підвищення прозорості та ефективності розподілу та витрачання публічних фінансів, процесу публічних закупівель;
- антикорупційна реформа;
- підвищення довіри до судових та правоохоронних органів;
- оптимізація системи державних органів;
- конституційна реформа;

Фактично реформа державного управління була розбита на декілька напрямків відповідно до визначених Стратегією векторів, мала більш декларативний, а не практичний характер, відповідно до чого не всі визначені тенденції знайшли своє відображення у реальному житті.

На жаль, затверджені Звіти з аналізу досягнених результатів цієї Стратегії станом на 2020 рік відсутні, а тому дослідження стану передбачених індикативних показників є досить об'ємною роботою, яка не є предметом цього дослідження.

24 червня 2016 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України» [9] було схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки (в першій редакції від 24.06.2016), затверджено план заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки

(надалі СРДУ 2016-2020) та доручено Міністерствам, іншим центральним органами виконавчої влади забезпечити виконання плану заходів, та подавати щокварталу Координаційній раді з питань реформування державного управління інформацію про стан його виконання.

Перед початком виявлення основних тенденцій визначених відповідно до цієї Стратегії, доцільно зауважити, що в тексті цього стратегічного документу поняття «державне управління», «система державного управління», «система органів державної влади» на жаль використовуються, як синоніми без можливості їх логічного розмежування в контексті положень СРДУ 2016-2020. Відповідно для уникнення рефлексій з цього приводу вважаємо за доцільне тлумачити перелічені поняття згідно з визначенням системи державного управління наведеним у попередньому підрозділі роботи. Такий підхід зумовлений тим, що фактично СРДУ 2016-2020 охоплює реформування всіх складових системи державного управління відповідно до узагальненого раніше в цій роботі визначення.

СРДУ 2016-2020 чітко орієнтована саме на реформування державного управління в Україні, розроблена у співробітництві низки державних, міжнародних інституцій та із залученням громадянського суспільства:

«З середини 2015 року Секретаріат Кабінету Міністрів України в тісній співпраці з іншими заінтересованими органами, включаючи Мінекономрозвитку, Мінфін, Мін'юст, Нацдержслужбу, координував розроблення проекту Стратегії. Проект Стратегії після первинної консультації з експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) та іншими експертами ЄС розроблявся та активно обговорювався в робочих групах, які включали представників усіх заінтересованих центральних органів державного управління, народних депутатів України, а також представників громадянського суспільства. Крім того, постійно підтримувався діалог з експертами ЄС з питань державного управління. Перший опрацьований проект Стратегії був опублікований у серпні 2015 р. на Урядовому порталі в рамках процедури громадських обговорень. Після цього проект був додатково

розглянутий представниками громадянського суспільства, міжнародними експертами, основними заінтересованими сторонами та запропонований для подальшого доопрацювання.

У квітні 2016 р. під керівництвом Віце-прем'єр-міністра з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України проект Стратегії був істотно доопрацьований за участю всіх заінтересованих сторін, представників громадянського суспільства та Дорадчої групи ЄС. Дорадча група ЄС, яка була сформована за сприяння Представництва ЄС в Україні та Європейської Комісії для підтримки Кабінету Міністрів України у розробленні Стратегії, складалася з європейських експертів високого рівня у сфері державного управління. Доопрацьований проект Стратегії позитивно оцінений експертами, схвалений на засіданні Координаційної ради з питань реформування державного управління (далі - Координаційна рада)» [9].

СРДУ 2016-2020 розроблена з чіткою націленістю на Європейські стандарти та реальне досягнення практичних результатів з реформування державного управління:

«Структура Стратегії відповідає принципам державного управління, розробленим SIGMA у тісній співпраці з Європейською Комісією. Вони визначають, що саме належне врядування означає на практиці, та окреслюють основні вимоги до добре функціонуючої системи органів державного управління. Принципи сформульовані на основі міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав - членів ЄС та/або країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Принципи державного управління визнані деякими країнами як перелік стандартів та система принципів і критеріїв для оцінки реформ державного управління» [9].

Так Принципи державного управління SIGMA [36, 79] були викладені в 2014 році «щоб підтримати посилений підхід Європейської Комісії до реформи державного управління в процесі розширення ЄС. Принципи визначають, що передбачає належне державне врядування на практиці, і окреслюють основні

вимоги, яких необхідно дотримуватися під час процесу інтеграції до ЄС. Принципи також містять систему моніторингу, яка дозволяє регулярно аналізувати прогрес, досягнутий у застосуванні Принципів і встановленні контрольних показників» [79]. В 2017 році «Базуючись на досвіді SIGMA щодо використання Принципів у нашій роботі з нашими партнерами, як для оцінки прогресу, так і в проектах технічної допомоги, початкову структуру моніторингу було оновлено. Щоб відобразити це, Принципи для країн-кандидатів на вступ до ЄС і потенційних кандидатів були оновлені для підвищення чіткості, не змінюючи суті концептуальної основи» [79]. Оновлене видання також було викладено українською мовою, яке для уникнення можливих проблем різночитання внаслідок перекладу, ми проаналізуємо.

«Концепція належного управління була поступово сформульована країнами ЄС і зафіксована у Хартії основних прав ЄС3. Поняття «Європейський адміністративний простір» було запропоновано SIGMA у 1999 році. Воно включало в себе такі складові, як надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічну та управлінську компетентність, організаційну спроможність, фінансову стабільність і участь громадськості [79].

Попри те, що загальні критерії доброго врядування є універсальними, «Принципи» було розроблено для країн, які прагнуть вступу до ЄС і отримують допомогу в рамках механізму надання допомоги ЄС країнам на етапі, що передуює вступу. Нормативні вимоги, разом з іншими керівними принципами і настановами ЄС, лежать в основі «Принципів» у тих сферах, де діє нормативна база ЄС (*acquis*). В інших областях «Принципи» виходять з міжнародних стандартів і вимог, а також успішного досвіду країн-членів ЄС та Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). Мінімальним критерієм доброго врядування є дотримання країнами цих основних «Принципів» [79].

Увага державних органів до конкретних принципів у різних країнах може відрізнятись залежно від структури врядування, управлінської культури, попереднього досвіду реформ та специфіки основних проблемних питань у певній країні. Моніторинговий механізм встановлює узгоджений комплекс

вимог для всіх країн, при цьому залишаючи кожній країні певну свободу у визначенні власних завдань і цілей РДУ.

«Принципи» стосуються сфери державного сектору, відомої як «державне управління» (*state administration*). Широко вживаний у країнах Західних Балкан, цей термін вказує на дві головні складові предмету «Принципів»: «державне управління» (*public administration*) і «державний (*state*) (національний або центральний) рівень». Крім того, «Принципи» охоплюють незалежні конституційні органи, а також парламент і судову владу в сфері їхніх повноважень контролю і нагляду над державним управлінням.

Міра, якою країни-кандидати або потенційні кандидати застосовують ці «Принципи» на практиці, є свідченням спроможності їх національної системи державного управління ефективно впроваджувати нормативну базу ЄС згідно з критеріями, визначеними Європейською Радою у Копенгагені (1993) і Мадриді (1995)» [36].

Принципи охоплюють ключові горизонтальні рівні системи врядування, що визначають загальну ефективність державного управління, а саме:

1. Стратегія реформування державного управління
2. Розробка і координація політики
3. Державна служба та управління людськими ресурсами
4. Підзвітність
5. Надання послуг
6. Управління державними фінансами

Щодо кожного горизонтального рівня визначається наступна інформація:

- обґрунтування важливості саме такого горизонтального рівня, пояснення його сутності та певні рекомендації;
- ключова вимога, як відправна точка для початку реформи, що передбачає досягнення певних початкових показників перед впровадженням реформи цього горизонтального рівня;
- принципи, з визначенням переліку ключових показників по ним;
- методика аналізу досягнення визначених ключових показників;

- інформаційні джерела, які можуть та мають використовуватись при аналізі;

Так можна побачити, що Принципи державного управління SIGMA [36] визначають не тільки вектори розвитку та вимоги встановлені для країн-кандидатів на вступ до ЄС і потенційних кандидатів, а ще й надають значну методологічну допомогу, як і з стратегічного планування реформування державного управління за визначеними горизонтальними рівнями, так і методологічну підтримку для проведення аналізу якості впровадження реформ.

У першій редакції «Стратегія з урахуванням Принципів державного управління визначає такі напрями реформування:

- формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості);
- модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;
- забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);
- надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);
- управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит).

Цілі та завдання реформування у сфері управління державними фінансами визначені Стратегією розвитку системи управління державними фінансами, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. №

774 (Офіційний вісник України, 2013 р., № 82, ст. 3052). Передбачається здійснити перегляд зазначеної Стратегії.

Забезпечення гендерної рівності є складовою частиною Принципів державного управління, що передбачає здійснення відповідних заходів на всіх етапах реалізації цієї Стратегії» [9].

Як можна побачити, вони майже повністю відповідають сформованим відповідно до Принципів державного управління горизонтальним рівням системи врядування, однак у порівнянні зі Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», частина основних тенденцій була виокремлена за межі реформи державного управління:

«Дія цієї Стратегії не поширюється на питання реформування місцевого самоврядування, що здійснюється відповідно до положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333 (Офіційний вісник України, 2014 р., № 30, ст. 831), Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 (Офіційний вісник України, 2014 р., № 70, ст. 1966), та плану заходів на 2015-2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2015 р. № 821 (Офіційний вісник України, 2015 р., № 83, ст. 2752).

Крім того, ця Стратегія також не поширюється на питання судового нагляду та перегляду рішень органів державного управління, оскільки реформа адміністративного судочинства є невід'ємною частиною комплексної судової реформи. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки була погоджена Радою з питань судової реформи та схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276» [9].

Так за рамки реформування державного управління були відкинуті напрями з децентралізації та реформування судової та правоохоронної системи.

Виключення децентралізації з рамок реформи державного управління стає ще більш не зрозумілих після аналізу положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333.

Положення концепції передбачають принциповий взаємозв'язок між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, їх взаємодію у наданні послуг населенню. Так Концепцією передбачені шляхи і способи розв'язання проблем, які фактично не можливі виконати без взаємодії с реформою системи державного управління:

«Проблеми передбачається розв'язати шляхом:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади» [52].

Завдання реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні мають в собі явні ознаки мережевого підходу, а саме створення паритетного балансу зобов'язань, повноважень, розподілу фінансових ресурсів та відповідальності перед суспільством. Так у завданні досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади встановлено: «Доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації» [52]. Можливо внаслідок саме такої неузгодженості реформа з децентралізації фактично зупинилась і на має свого логічного продовження до перегляду підходів її реалізації у синергії з реформуванням державного управління, а саме системи державного управління.

В той же час Стратегії розвитку державного управління 2016-2020 прямо передбачає стратегічні документи з положеннями яких вона узгоджується:

Стратегія сталого розвитку “Україна - 2020” [50], зокрема розділом 3 “Дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації Стратегії”, в якому однією з першочергових реформ визначено реформу державного управління, що має на меті побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом проведення реформи має стати створення ефективною, прозорою, відкритою та гнучкою структури державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (електронне урядування) для забезпечення вироблення і реалізації цілісної державної політики, спрямованої на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [9];

Стратегія розвитку системи управління державними фінансами [49], зокрема розділом III “Середньострокове бюджетне прогнозування та концептуальні засади середньострокового бюджетного планування, програмно-цільовий метод, стратегічне планування на рівні міністерств, інших головних

розпорядників бюджетних коштів”, завданнями якого передбачено впровадження системи стратегічного планування на рівні міністерств, інших головних розпорядників бюджетних коштів, орієнтованої на забезпечення взаємозв'язку планування діяльності та бюджетного планування, ефективно та прозоре використання бюджетних коштів [9], перегляд якої раніше було передбачено СРДУ 2016-2020.

Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [54], а саме її положеннями щодо розмежування політичних посад та посад державних службовців, забезпечення рівного доступу громадян до державної служби шляхом проведення відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад, формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі, встановлення прозорої моделі оплати праці;

Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки [39], положеннями якої передбачено заходи щодо вдосконалення порядку забезпечення доступу громадськості до публічної інформації; планом заходів щодо дерегуляції господарської діяльності [42], затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 357, та планом дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу “Ведення бізнесу” на 2016 рік [41], затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1406 [9].

Так ми додатково бачимо перетин напрямів (тенденцій) реформування державного управління з

- реалізацією засад державної антикорупційної політики, як продовження антикорупційної реформи;
- дерегуляцією господарської діяльності в частині дозвільних процедур;

- поліпшення умов ведення бізнесу в Україні шляхом спрощення окремих процедур реєстрації, обліку в податкових органах, полегшення здійснення певних операцій за участі посадових осіб, тощо.

Відповідно до зазначеного ми бачимо певну логічну не відповідність та не узгодженість напрямів. «Досягнення необхідного стандарту державного управління потребує проведення реформ у багатьох сферах політики та управління. Якщо планувати і проводити реформи фрагментарно і безсистемно, вони можуть не призвести до трансформації системи врядування й очікуваного функціонування системи державного управління. Для досягнення результатів потрібно, щоб державна влада спрямовувала і координувала реалізацію загального бачення реформ і пріоритетних цілей. Важливо мати послідовний підхід до реформування державного управління, мати узгоджений план і розробляти програму реформ з загальнодержавної точки зору» [25].

Для повного аналізу закладених в першу редакцію Стратегії розвитку державного управління 2016-2020 основних тенденцій реформування системи державного управління потрібно дослідити визначені нею пріоритети викладені в IV розділі. Вказаний розділ розподілено на підрозділи, кожен з яких має своє обґрунтування, стан справ, характеристики, принципи, завдання, узагальнений план дій тощо, які і виступають тими самими пріоритетами.

- Стратегічні засади реформування державного управління
- Стратегічне планування, формування і координація політики
- Державна служба та управління людськими ресурсами
- Підзвітність – організація, прозорість, нагляд
- Надання адміністративних послуг – адміністративні процедури, зниження адміністративного навантаження, якість надання послуг, електронне урядування
- Управління державними фінансами

Для розуміння сутності визначених пріоритетів та з огляду на досить великий обсяг характеристики цих підрозділів, спробуємо виділити основні

положення, які дадуть змогу визначати чіткі тенденції реформування системи державного управління відповідно до СРДУ 2016-2020.

Стратегічні засади реформування державного управління:

- проведення повної оцінки вихідного стану відповідно до Принципів державного управління не пізніше 2018 року із залученням міжнародних експертів, за результатами якої можливий перегляд Стратегії у 2018 році;
- визначення Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України відповідальним за координацію реформування державного управління, створення у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України провідного структурного підрозділу з питань реформування державного управління, який буде забезпечувати супровід реформи та підтримку діяльності політичного керівництва і координації реформи. Покладання на них також відповідальності за реформування державної служби та реорганізації центральних органів виконавчої влади;
- визначено відповідальні державні органи за різними напрямками реформи: Секретаріат Кабінету Міністрів України - стратегічне планування, формування і координація державної політики, організація системи центральних органів виконавчої влади; Нацдержслужба, Мінсоцполітики, Мінфін - державна служба та управління людськими ресурсами; Мін'юст, Мінекономрозвитку - адміністративна процедура та надання адміністративних послуг; Державне агентство з питань електронного урядування, Мінекономрозвитку - електронне урядування.
- кадрове забезпечення відповідальних органів з необхідною фаховою компетентністю у сфері реформування;
- забезпечення фінансової стабільності реалізації Стратегії шляхом фінансування з держбюджету та інших джерел відповідно до плану заходів з реалізації, отримання фінансової підтримки від ЄС та міжнародних партнерів, заощадження коштів у результаті проведення реформ (оптимізації чисельності працівників, раціоналізації та автоматизації адміністративних процедур), що частково може компенсувати витрати на реформування.

З огляду на виокремлені основні положення цього підрозділу можемо сформулювати цю тенденцію, як забезпечення стратегічних засад реформування державного управління на рівні центральних органів виконавчої влади.

Стратегічне планування, формування і координація політики:

- врахування інтересів сторін на національному рівні при формуванні державної політики та інформування громадськості про майбутні зміни;
- забезпечення створення ефективних і швидких систем координації політики для захисту інтересів держави на міжнародному рівні;
- підвищення стратегічної спроможності шляхом передачі (деконцентрації) окремих повноважень Кабінету Міністрів України відповідним міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади;
- зосередження Кабінету Міністрів України на стратегічних питаннях шляхом аналізу та передачі нестратегічних повноважень міністерствам та іншим державним органам, а також розподілу питань порядку денного на стратегічні та нестратегічні із впровадження спрощеною процедури розгляду нестратегічних питань;
- визначення та розробка до 2017 року єдиних стандартів підготовки стратегічних та програмних документів, звітів з їх реалізації;
- перелік вимог до формування державної політики, що передбачає, насамперед, якість підготовки проектів законів та підзаконних актів, повинен бути переглянутим та удосконаленим, а відповідні стандарти мають бути затверджені до 2017 року. Оновлені правила повинні включати вимоги до техніко-економічного обґрунтування формування політики, передбачати оцінювання наслідків, міжвідомчу координацію, участь громадськості та скорочення адміністративного навантаження. Після затвердження удосконалених правил формування державної політики основна увага повинна бути зосереджена на їх дієвому застосуванні та забезпеченні якості документів;
- запровадження електронної системи управління документами яка має забезпечувати ефективний документообіг та легкий пошук документів,

необхідних для роботи. Збільшення частки автоматичного міжвідомчого, відомчого та загального електронного документообігу до 80-100 %;

Зазначений підрозділ має спільні риси зі стратегічними засадами реформування державного управління у частині підвищення стратегічної спроможності Кабінету Міністрів України, однак тенденцію, яка в ньому закладено можна сформулювати, як вдосконалення процедур в системі державного управління для підвищення якості та ефективності формування і координації державної політики.

Державна служба та управління людськими ресурсами.

- визначення посад фахівців з питань реформ;
- ефективна реалізація ЗУ «Про державну службу» для запровадження принципів державного управління в системі державної служби;
- забезпечення фінансової стабільності реформування системи оплати праці державних службовців з урахуванням макроекономічних показників;
- оптимізація чисельності працівників у системі органів державного управління;
- утворення структурних підрозділів з управління персоналом або введення посади спеціаліста з питань персоналу в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади з метою розвитку сучасного управління людськими ресурсами з координацією діяльності Нацдержслужбою;
- створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;
- реформа системи професійного навчання державних службовців, у тому числі в частині володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;
- посилення інституційної спроможності Нацдержслужби.
- формування команд фахівців з питань реформ та залучення більшої кількості фахівців з питань реформ, шляхом визначення для них окремих цілей, професійних вимог, рівня компетентностей, спеціальних умов оплати праці, проведення відкритих конкурсів на зайняття таких посад;

- заповнення до кінця 2016 року 100 відсотків посад державних секретарів та 50 відсотків посад фахівців з питань реформ у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, міністерствах та інших основних центральних органах виконавчої влади, а до кінця 2017 року - 100 відсотків посад таких фахівців;

- аналіз та оцінка стану виконання ЗУ «Про державну службу» за методологією SIGMA [79];

- проведення реформи системи оплати праці державних службовців з метою забезпечення її конкурентоспроможності на ринку праці, підвищення рівня прозорості, передбачуваності та справедливості; забезпечення конкурентоспроможного рівня оплати праці державних службовців, які відіграють визначальну роль у проведенні національних реформ;

- встановлення тимчасових додаткових стимулюючих виплат для забезпечення конкурентоспроможного рівня заробітної плати відповідно до показників загального ринку праці, зокрема державним службовцям, які працюють на посадах фахівців з питань реформ;

- розробити та затвердити до кінця 2016 року методику проведення прозорого моніторингу чисельності працівників центральних органів виконавчої влади та фонду оплати праці таких органів;

- інформація про чисельність працівників центральних органів виконавчої влади розміщуватиметься щомісяця на веб-сайті Кабінету Міністрів України, що сприятиме забезпеченню прозорості здійснення заходів з реформування державного управління та посиленню відповідальності Кабінету Міністрів України щодо оптимізації чисельності працівників центральних органів виконавчої влади і, як наслідок, підвищенню рівня оплати праці державних службовців;

- повинен дотримуватися принцип забезпечення гендерної рівності, зокрема під час прийняття та виконання політичних, стратегічних, організаційних та оперативних рішень, а також зменшення вразливості та

захисту працівників органів державного управління, які перебувають в групі ризику;

- оптимізація та автоматизація внутрішніх процесів, реформа системи надання адміністративних послуг сприятимуть скороченню протягом 2017-2020 років у державних органах чисельності державних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування, не менш як на 10 відсотків порівняно з чисельністю таких працівників станом на 1 січня 2016 року;

- суттєвий перегляд завдань та функцій державних органів, автоматизація процесів їх роботи сприятимуть залученню на державну службу висококваліфікованих фахівців з відповідним досвідом та навичками, що дасть змогу якісно оновити систему державного управління та державної служби відповідно до європейських стандартів та кращих практик управління;

- поступове скорочення чисельності державних службовців та працівників центральних органів виконавчої влади та державних службовців місцевих держадміністрацій шляхом децентралізації функцій та зменшення кількості адміністративно-територіальних одиниць;

- поступове оновлення складу міністерств, поетапне реформування інших центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів і місцевих держадміністрацій, а також утворення у другому півріччі 2016 р. команд фахівців з питань реформ у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, визначених міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади;

- створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі та стандартизація наборів даних, необхідних для здійснення заходів з управління людськими ресурсами;

- реформування системи професійного навчання державних службовців;

- підвищення рівня інституційної спроможності Нацдержслужби для забезпечення ефективного реалізації Закону України “Про державну службу” та повноцінного реформування державної служби.

Як можна побачити зазначений напрямок є наймасивнішим та найбільш деталізованим, що свідчить про підвищену націленість розробників саме на впровадження цього напрямку. З аналізу викладених в ньому положень, ми можемо сформулювати тенденцію, як побудова оптимізованої конкурентоспроможної, професійної, орієнтованої на європейській цінності та міжнародні стандарти з управління людськими ресурсами систему державної служби для забезпечення впровадження реформ.

Підзвітність - організація, прозорість, нагляд

- чітко визначити місію, сфери відповідальності, функції та завдання міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- визначити порядок підзвітності центральних органів виконавчої влади;
- забезпечити встановлення підзвітності, проведення функціонального обстеження та оптимізацію чисельності працівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- проведення у 2017 році горизонтального функціонального обстеження для визначення сфер відповідальності, їх інтегрованої організації, що забезпечить послідовне формування державної політики у відповідних сферах та чітку політичну відповідальність, а також дасть змогу усунути дублювання та непридатні функції центральних органів виконавчої влади;
- забезпечити чітке розмежування обов'язків міністерств, які формують державну політику, та інших центральних органів виконавчої влади (агентств, служб, інспекцій), які забезпечують її реалізацію;
- необхідно вирішити питання, пов'язані з конфліктом інтересів, шляхом усунення поєднання функції з надання адміністративних послуг та здійснення контролю і нагляду за дотриманням вимог законодавства у відповідній сфері.
- проведення вертикального функціонального обстеження для забезпечення узгодженості, ефективності та результативності в найбільш важливих сферах державної політики

- горизонтальне обстеження системи центральних органів виконавчої влади сприятиме виявленню неефективності та неузгодженості на рівні державного управління та стратегічному об'єднанню напрямів реформи
- результати проведення вертикального функціонального обстеження повинні бути враховані в планах інституційної реорганізації міністерств, а горизонтального функціонального обстеження - плані реорганізації системи державного управління в цілому.
- поступове зменшення кількості центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України, а також органів, які не мають чіткого порядку підзвітності перед міністрами чи, як виняток, іншими членами Кабінету Міністрів України, з 16 до 0 відсотків у 2018 році, що дасть змогу Кабінетові Міністрів України більш ефективно вирішувати стратегічні питання, міністрам здійснювати лідерство у відповідних сферах державної політики, а громадянам вимагати політичної підзвітності міністрів щодо стану справ у цих сферах
- за результатами проведення функціонального обстеження будуть підготовлені рекомендації щодо удосконалення системи державного управління на центральному рівні, зокрема внутрішньої організації роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, з метою підвищення ефективності роботи, використання людських та фінансових ресурсів, оптимізації чисельності державних службовців та працівників;
- чітка підзвітність встановлюватиметься між галузевими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади для забезпечення їх професійної та управлінської автономії та відповідальності перед міністрами. Діяльність центральних органів виконавчої влади, яка на сьогодні безпосередньо спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, буде спрямовуватися та координуватися окремими членами Кабінету Міністрів України.

Положення цього підрозділу декларують перетворення ієрархій та підзвітності, як рядових органів виконавчої влади, так і центральних органів

виконавчої влади з Кабінету Міністрів України на галузеві міністерства. Горизонтальні управлінські відносини в цій системі визначаються тільки на рівні членів Кабінету Міністрів України. Також декларовано на майбутнє перетворення міністерств на органи, що формують державну політику, а інших центральних органів виконавчої влади на такі, які забезпечують її реалізацію. Із цього підрозділу випливає наступна тенденція – оптимізації структури органів виконавчої влади з метою усунення дублювання функцій та формування підзвітності органів виконавчої влади галузевим міністерствам, які будуть сфокусовані на формування державної політики.

Надання адміністративних послуг – адміністративні процедури, зниження адміністративного навантаження, якість надання послуг, електронне урядування.

- прийняття закону про загальну адміністративну процедуру згідно з європейськими стандартами і поступове приведення окремих адміністративних послуг у відповідність з визначеними загальними принципами;
- подальшому розвитку центрів надання адміністративних послуг, збільшенню кількості адміністративних послуг, які надаються через такі центри, підвищенню якості їх надання;
- спрощення/оптимізація адміністративних процедур, зниження адміністративного навантаження, визначення переліку таких процедур і проведення відбору 15 послуг, які мають високий попит, для спрощення процедури їх надання;
- для підвищення рівня доступності адміністративних послуг необхідно децентралізувати базові адміністративні послуги, врегулювати на законодавчому рівні питання оплати адміністративних послуг та забезпечити приведення законодавства у відповідність із Законом України «Про адміністративні послуги» [37];
- створення (удосконалення) реєстрів даних громадян, юридичних осіб, земельних ділянок і нерухомості, податків, соціального страхування, забезпечення функціональної сумісності систем та здійснення обміну даними на

операційному рівні замість подання довідок та інших документів. Функціональна сумісність систем сприятиме здійсненню обміну даними між реєстрами (кожен елемент даних повідомлятиметься і вводиться до реєстру один раз) та установами;

- адміністративні послуги у 2016 році повинні бути запроваджені на I і II рівні (надання інформації та завантаження заяви у форматі pdf), до кінця 2020 року не менше 80 послуг - на III рівні (подання заяви та оплата послуги в режимі реального часу) і не менше 40 послуг - на IV рівні (повністю інтегрована послуга);

- єдиний державний портал адміністративних послуг повинен забезпечити створення сприятливих умов для надання громадянам і юридичним особам доступних, прозорих, безпечних та зручних в отриманні адміністративних послуг за принципом єдиного вікна;

- кількість відкритих наборів даних на Єдиному державному порталі повинна збільшитися із 100 до 20 тис. до 2020 року. Разом з тим частка опублікованих наборів даних, що мають якість не нижче трьох зірок (згідно з міжнародною п'ятизірковою методикою оцінки якості відкритих даних), повинна збільшитися із 20 до 50 відсотків;

Цікавим в цьому підрозділі є положення про децентралізацію базових адміністративних послуг, що узгоджується також з Концепцією розвитку місцевого самоврядування, хоча це прямо і заперечується в Стратегії розвитку державного управління 2016-2020. Фактично зазначений підрозділ формує тенденцію удосконалення процедури надання адміністративних послуг, шляхом її законодавчого закріплення, підвищення рівня їх доступності для громадян, як фізично, так і в електронному форматі.

Управління державними фінансами - фактично на відміну держав – членів ЄС, в яких реформування системи державних фінансів передбачене загальною стратегією реформування державного управління, а забезпечення розвитку системи управління державними фінансами здійснюється разом із загальною реформою державного управління, в Україні цей напрям виділено в окремий

стратегічний документ, та станом на першу редакцію СРДУ 2016-2020 це Стратегія розвитку системи управління державними фінансами, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774 внесення змін до якої було передбачено до 2016 року, а обов'язок з координації її реалізації покладено на Міністра фінансів.

Такий підхід дає підставі вважати, що напрям з реформування управління державними фінансами не є тенденцією реформування системи державного управління в Україні не зважаючи на Принципи державного управління SIGMA.

Проаналізована інформація дає змогу узагальнити основні тенденції реформування системи державного управління в Україні станом на прийняття першої редакції СРДУ 2016-2020, а саме:

- забезпечення стратегічних засад реформування державного управління на рівні центральних органів виконавчої влади;
- вдосконалення процедур в системі державного управління для підвищення якості та ефективності формування і координації державної політики шляхом розробки та впровадження єдиних вимог нормопроекування, стратегічного та програмного планування і впровадження електронного врядування;
- побудова оптимізованої конкурентоспроможної, професійної, орієнтованої на європейській цінності та міжнародні стандарти з управління людськими ресурсами систему державної служби для забезпечення впровадження реформ.
- оптимізації структури органів виконавчої влади з метою усунення дублювання функції та формування підзвітності органів виконавчої влади галузевим міністерствам, які будуть сфокусовані на формування державної політики.
- удосконалення процедури надання адміністративних послуг, шляхом її законодавчого закріплення, підвищення рівня їх доступності для громадян, як фізично, так і в електронному форматі.

В червні 2018 року SIGMA представили Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління [15], який висвітлив багато проблем стану реформи системи державного управління за 2016-2018 роки.

«Важливим кроком у реформуванні державного управління в Україні стало прийняття в червні 2016 року Стратегії реформування державного управління (надалі СРДУ). Цей документ узгоджується з основними сферами Принципів державного управління і встановлює амбітні цілі, які необхідно досягти до 2020 року. Однак у реальності низькі показники реалізації запланованих у Стратегії заходів вказують те, що ці цілі можуть бути занадто амбітними. Стратегія є виявленням політичної волі досягти прогресу в реформуванні державного управління, але вона не ґрунтується на ретельній, структурованій оцінці стану справ» [15].

У звіті окрім оцінки стану реформування системи державного управління за базовими вимірювання надані «короткострокові та середньострокові рекомендації Уряду України щодо конкретних заходів, спрямованих на вирішення деяких найважливіших викликів у сфері реформування державного управління» [15].

Результатом стало внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України № 474 від 24 червня 2016 року, якими фактично викладено вже Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року. Для виявлення змін основних тенденції реформування системи державного управління необхідно провести порівняльний аналіз першої редакції СРДУ 2016-2020 та фактично нової СРДУ до 2021 року.

Так визначені Стратегією з урахуванням Принципів державного управління напрями реформування залишились незмінними. В свою чергу щодо напрямку управління державними фінансами з'явилося нове положення:

«Мета та завдання реформи управління державними фінансами у складі системи державного управління визначені Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки [55] (надалі СРСУДФ 2017-2020), схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8

лютого 2017 р. № 142 (Офіційний вісник України, 2017 р., № 23, ст. 659)» [10]. Як можна побачити, з'явилась ознака належності реформи управління державними фінансами до складу системи державного управління, а відповідно і до реформи такої системи. Визначення ж засад реформи управління державними фінансами у складі системи державного управління в окремому стратегічному документі є доцільним з огляду на більшу наближеність цієї сфери до економіки та її специфічність. СРСУДФ 2017-2020 є доволі об'ємним та ретельно прописаним стратегічним документом, для цілей цього підрозділу проаналізуємо тільки мету та пріоритетні напрями наведені у ній:

«Метою цієї Стратегії є побудова сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі.

Для досягнення цієї мети необхідно виконати завдання за такими пріоритетними напрямами:

- дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі;
- підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики;
- забезпечення ефективного виконання державного бюджету;
- підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами.

Основними завданнями цієї Стратегії є:

- повноцінне впровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування, що забезпечить розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави та посилення загальної бюджетно-податкової дисципліни;
- запровадження дієвої системи планування і оцінювання виконання державного бюджету, підвищення ролі і відповідальності головних

розпорядників бюджетних коштів щодо визначення пріоритетів своєї діяльності та ефективного використання таких коштів для їх досягнення;

- підвищення ефективності державних видатків завдяки проведенню комплексного аналізу доцільності та ефективності видатків і зміни підходів до їх здійснення шляхом переходу від утримання установ до надання якісних державних послуг;
- підвищення якості та ефективності адміністрування податків і зборів та рівня дотримання вимог податкового законодавства;
- посилення контролю за фіскальними ризиками та здійснення заходів для їх мінімізації, зокрема щодо державних підприємств, державних гарантій та інших умовних боргових зобов'язань;
- забезпечення стратегічного розподілу та проведення моніторингу державних інвестицій;
- підтримка процесу бюджетної децентралізації шляхом забезпечення чіткого розподілу відповідних повноважень і ресурсів, а також забезпечення підзвітності місцевих бюджетів;
- підвищення рівня управлінської підзвітності та ефективності внутрішнього контролю та аудиту в органах влади на центральному та місцевому рівні» [55].

Аналіз вищезазначених положень дає підставі підтвердити специфічність реформування системи управління державними фінансами, та дає змогу визначити тенденцію в рамках реформування системи державного управління, яка фактично закладена в меті СРСДУ 2017-2020 - побудова сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі.

В продовженні аналізу СРДУ до 2021 для виявлення змін в основних тенденціях реформування системи державного управління було виявлено, що

логічно зазнав розділ щодо сучасного стану державного управління в Україні, а виявлені проблеми визначені більш чітко та зрозуміло:

- існуючі механізми спрямування і координації міністерств, так само як і спроможність міністерств до формування політики, потребують вдосконалення;
- процес планування діяльності Кабінету Міністрів України повинен належним чином узгоджуватися з бюджетним процесом;
- з метою визначення правових та організаційних засад формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку держави, встановлення загального порядку розроблення, затвердження і виконання документів державного стратегічного планування, чіткого закріплення повноважень учасників цих процесів потребує прийняття Верховною Радою України Закону України “Про державне стратегічне планування”;
- У сфері державної служби проблемою залишається відсутність централізованої бази даних державних службовців, що ускладнює облік та запровадження сучасних практик управління персоналом. Існуючі підходи до визначення посадових обов’язків є формальними, а відсутність методики проведення оцінки та системи класифікації посад створює дисбаланс в оплаті праці. Структура заробітної плати залишається непрозорою, оскільки її варіативна складова становить близько 50 відсотків;
- Система управління міністерства є надто централізованою, а керівництво міністерства переобтяжене питаннями організаційного характеру, які доцільно делегувати керівникам нижчого рівня;
- відсутність єдиних правил чи критеріїв щодо організаційного забезпечення реалізації державної політики. Значна кількість функцій з реалізації державної політики виконується міністерствами, що знижує їх здатність до якісного формування державної політики;
- основною перешкодою для якісного надання адміністративних послуг на сьогодні є відсутність єдиних правил адміністративної процедури. Організація роботи державних електронних реєстрів залишається неефективною

- інформація в них дублюється, автоматизований обмін даними здебільшого відсутній, система ідентифікації користувачів розгорнута лише частково, а процес автоматизації послуг не завжди приводить до їх спрощення. Існує необхідність законодавчого врегулювання зазначених питань та запровадження системи визначення рівня задоволення якістю надання адміністративних послуг користувачів [10].

Під час аналізу пріоритетів СРДУ 2021 за підрозділами, як фактичними напрямками реформи виявлено:

Стратегічні засади реформування державного управління – підрозділ в значній мірі скорочено, фактично виключені заплановані дії та напрями, описується вже створена структура координації, в якій звільнено відповідального політичного лідера с Віце-прем'єр-міністра на Міністра Кабінету Міністрів України та констатуються процедури фінансування реалізації Стратегії. Фактично напрями розвитку за цим підрозділом відсутні, що також підтверджується відсутністю будь-яких заходів у Плані заходів затвердженою стратегією, а відтак відсутня і тенденція.

Стратегічне планування, координація формування і реалізації політики – задекларовано важливість зв'язку якості формування державної політики з ефективністю та результативністю її реалізацією. Залишено вирішальність забезпечення суспільного інтересу та інформування громадськості про майбутні зміни, але виключено забезпечення створення ефективних і швидких систем координації політики для захисту інтересів держави на міжнародному рівні та співпраці з міжнародними організаціями. Охарактеризовано умови поточної ситуації у цій сфері:

- недостатня якість процесу формування політики, у тому числі стратегічного планування;
- дублювання повноважень органів виконавчої влади, низький рівень координації роботи та взаємодії між центральними органами виконавчої влади, що призводить до надмірного навантаження на Кабінет Міністрів України;

- неузгодженість між планом дій Уряду та планами діяльності центральних органів виконавчої влади;
- недостатній попередній аналіз ситуації, нечітке визначення проблем та формальне розроблення альтернативних варіантів їх розв'язання у сферах державної політики. Регламентом Кабінету Міністрів України визначено базові концептуальні засади формування політики (зокрема, аналіз стану справ у галузі, прогнозування результатів реалізації політики, визначення критеріїв ефективності, фінансово-економічне обґрунтування), але на практиці ці положення, як правило, майже не застосовуються;
- відсутність чіткої класифікації та взаємозв'язку між програмними і прогнозними документами у сферах державної політики та нормативно-правовими актами;
- низький рівень застосування сучасних технологій та використання аналітичних інструментів для роботи з даними у діяльності органів виконавчої влади, що обумовлює низький рівень аналітичної роботи;
- відсутність чітко визначених підходів щодо середньо- та довгострокового планування діяльності центральних органів виконавчої влади, що призводить до продукування значної кількості рішень Кабінету Міністрів України, які не є фінансово обґрунтованими в середньостроковій перспективі [10].

Важливим на цьому етапі є усвідомлення необхідності збільшення рівня координації та розвитку взаємодії між центральними органами виконавчої влади, тому що в СРДУ 2016-2020 горизонтальні управлінські зв'язки фіксувались тільки на рівні членів Кабінету Міністрів України.

Визначено мету реформування цього напрямку, а саме: «визначення на законодавчому рівні переліку документів державного стратегічного планування та створення умов для підготовки та прийняття обґрунтованих та скоординованих рішень Кабінету Міністрів України, які забезпечують реалізацію пріоритетів розвитку держави» [10].

Також на підставі визначених умов поточного стану та мети сформовано чіткі завдання у цьому напрямі:

- «підвищення спроможності до стратегічного планування Кабінету Міністрів України;
- визначення переліку документів державного стратегічного планування; затвердження методики розроблення документів державного стратегічного планування;
- узгодження рішень стратегічного характеру з можливостями державного бюджету в середньостроковій перспективі;
- посилення координації діяльності в сфері електронного урядування; належне забезпечення консультацій з громадськістю та заінтересованими сторонами під час формування державної політики» [10].

Таким чином, ми бачимо певні суперечності між виявленими умовами поточного стану та визначеними завданнями з огляду на позицію фокусування Кабінету Міністрів України на формуванні стратегічної політики, міністерств на формуванні державної політики у відповідних галузях, а інших центральних органів виконавчої влади на реалізації державної політики. Виявлені умови стосуються наявних проблем не тільки в діяльності Кабінету Міністрів України та міністерствах, а й в інших центральних органах виконавчої влади. Однак сформульовані Стратегію завдання здебільшого направлені не на вирішення виявлених проблем, а на підвищення спроможності до стратегічного планування Кабінету Міністрів України. Аналіз зміненого плану заходів в межах цього напрямку вносить прозорість у реальні наміри, а саме внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України щодо посилення стратегічного планування, координації дій з формування і реалізації державної політики та нормопроєктування, окрім цього План заходів передбачає створення та впровадження інформаційної системи для планування та управління процесом підготовки проектів нормативно-правових актів, Запровадження електронної системи моніторингу виконання індикаторів реалізації Стратегії та Забезпечення концентрації компетенцій у сфері електронного урядування.

Таким чином, визначена мета цього напрямку здебільшого відображає основну тенденцію в межах цього підрозділу, яка буде сформульована наступним чином: нормативне закріплення переліку документів державного стратегічного планування та створення умов для підготовки та прийняття обґрунтованих та скоординованих рішень Кабінету Міністрів України, які забезпечують реалізацію пріоритетів розвитку держави.

Основними складовими елементами реформи *державної служба та управління людськими ресурсами* визначено:

- подальше вдосконалення нормативно-правової бази державної служби та забезпечення її ефективного впровадження;
- розроблення та запровадження систем класифікації посад на державній службі;
- фінансова стабільність реформування системи оплати праці державних службовців з урахуванням макроекономічних показників;
- посилення спроможності структурних підрозділів з управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади з метою розвитку сучасного управління людськими ресурсами з координацією діяльності НАДС;
- створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;
- реформа системи професійного навчання державних службовців, у тому числі в частині володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;
- посилення інституційної спроможності НАДС та служб управління персоналом в органах виконавчої влади [10].

Відтак основну тенденцією за цим напрямком можна сформулювати, як подальший розвиток оптимізованої конкурентоспроможної, професійної, орієнтованої на європейській цінності та міжнародні стандарти з управління людськими ресурсами систему державної служби.

План заходів Стратегії щодо напрямку *підзвітність - організація, прозорість, нагляд* фактично розділено на чотири підрозділи:

Створення ефективної системи підзвітності та взаємодії центральних органів виконавчої влади

Забезпечення чіткого розподілу сфер відповідальності, функцій і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади

Удосконалення структури апарату центральних органів виконавчої влади з метою забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій

Забезпечення вільного доступу користувачів до інформації про органи виконавчої влади та їх діяльність у зручній формі [10].

Відповідно до яких фактично відбувається спроба подальшої оптимізації структури органів виконавчої влади, а також збільшення елементу публічності.

Напрямок *адміністративні процедури, адміністративні послуги та електронне урядування* наразі перебрав на себе також заходи із попереднього напрямку. Така необхідність була викликана технічною необхідністю розбудови електронного урядування для забезпечення стрімкого розвитку надання електронних адміністративних послуг. Стратегія передбачала наступні основні заходи в межах цього напрямку:

- запровадження загальної адміністративної процедури з базовими гарантіями (принцип законності, встановлення істинних фактів, право бути почутим, право на ефективний захист прав, на одержання письмового рішення із зазначенням підстав його прийняття, право на несудове оскарження тощо);
- підвищення якості та доступності адміністративних послуг, у тому числі через центри надання адміністративних послуг, децентралізація адміністративних послуг;
- систематичне зниження адміністративного навантаження на громадян і юридичних осіб;
- оптимізація та підвищення ефективності роботи органів виконавчої влади шляхом впровадження електронної міжвідомчої взаємодії та електронного документообігу;

- надання адміністративних послуг в електронній формі [10].

Відтак основна тенденція за цим напрямом розширилась і може бути сформульована, як забезпечення надання якісних та доступних адміністративних послуг, як через розвинену мережу центрів, так і в електронній формі за допомогою запровадження адміністративної процедури та розвитку електронного врядування.

Відповідно до проведеного аналізу ми маємо чотири основні тенденції передбачені СРДУ 2021:

- нормативне закріплення переліку документів державного стратегічного планування та створення умов для підготовки та прийняття обґрунтованих та скоординованих рішень Кабінету Міністрів України, які забезпечують реалізацію пріоритетів розвитку держави;
- подальший розвиток оптимізованої конкурентоспроможної, професійної, орієнтованої на європейській цінності та міжнародні стандарти з управління людськими ресурсами систему державної служби;
- подальша оптимізації структури органів виконавчої влади, а також збільшення елементу публічності;
- забезпечення надання якісних та доступних адміністративних послуг, як через розвинену мережу центрів, так і в електронній формі за допомогою запровадження адміністративної процедури та розвитку електронного врядування

З наведених чотирьох основних тенденцій найбільш практичною та конструктивною з огляду на План заходів є остання.

Окрім цього ми маємо п'яту додаткову тенденцію передбачену СРСДУ 2017-2020 - побудова сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі, яка не зважаючи на приписи Стратегії, щодо взаємопов'язаності цих двох стратегічних документів не має жодних перетинань із чотирма іншими.

Схвалена розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки [12] сформуvala майбутню стратегічну політику з реформування.

Відповідно до III розділу «Завдання Стратегії», вона містить три доволі об'ємних підрозділи:

- Високоякісні послуг та зручні процедури;
- Професійна публічна служба та управління персоналом;
- Ефективне врядування.

Зазначені розділи узгоджуються з очікуваними результатами передбаченими Стратегією, які лаконічно їх характеризують:

«Очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року є:

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» [12].

З огляду на відсутність результатів виконання СРДУ 2022 – 2025 доцільно прийняти наведені очікувані результати за сучасні основні тенденції.

Таким чином внаслідок дослідження Стратегії стало розвитку «Україна – 2020», Стратегії реформування державного управління 2016-2020, Стратегії реформування державного управління 2021 та Стратегії реформування державного управління на 2022 – 2025 роки ми бачимо поступове звуження кола основних тенденцій реформування державного управління в Україні, що на перший погляд здається логічним внаслідок успішного виконання завдань та досягнення встановлених індикаторів, однак здебільшого відбувається їх укрупнення та поєднання.

РОЗДІЛ 2

ГЛОБАЛЬНІ ТРЕНДИ УПРАВЛІННЯ ЯК ЗОВНІШНІ ДЕТЕРМІНАЦІЙНІ ФАКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Україна належить до романо-германської правової сім'ї в якій вищим джерелом права є Конституція, після якої ідуть міжнародні договори ратифіковані Верховною Радою України та наймасивнішим джерелом права, яке впорядковує більшість суспільних відносин, є нормативно-правові акти, які за ієрархією розподілені на закони та підзаконні акти. Нормативно-правова база в Україні формується в певну систему і має значний вплив на усі суспільні відносини в державі, в тому числі на питання РДУ. База даних Верховної Ради України «Законодавство України» налічує 101465 документів чинних на 26.09.2022 року. Відповідно до великої кількості документів, які впорядковують всі суспільні відносини в державі важко переоцінити важливість їх якості та якості їх підготовки, яка так само включає етап аналізу діючих нормативно-правових актів, які потребують внесення змін чи скасування внаслідок прийняття нових НПА. Окрім цього, як і в інших сферах державного управління, в правотворчості важливим є також етап оцінки якості діючого НПА внаслідок його впливу на існуючі суспільні відносини через певний час після набрання ним законної сили. Для дотримання сучасних світових принципів державного управління безумовно важливим є прогнозування короткострокового та довгострокового ефекту від прийняття НПА та подальша його корекція в разі отримання негативної зворотної реакції. Велике значення також має проведення системного аналізу нормативно-правової системи Урядом для збереження узгодженості зі Стратегіями та планами дій, судовими органами України для формування сталої та однакової практики застосування НПА та науковими інституціями управлінців правознавців, політологів для впровадження сучасних та інноваційних практик та інститутів.

Наразі формування стабільної симбіотичної нормативно-правової системи в Україні, як інструмента для подальшого ефективного реформування системи державного управління України відповідно до міжнародних глобальних трендів та стандартів, не може бути переоціненим.

2.1. Аналіз інноваційних глобальних трендів управління

Трансформація України в повноцінну демократичну державу відповідно до європейських стандартів відбувається вже як вісім років. Ефективна система державного управління є запорукою побудови сильної демократичної держави. В умовах динамічних соціокультурних змін та швидкого технічного прогресу значної важливості набуває місце інновацій в управлінні та можливість системи державного управління до швидких трансформації. Останні вісім років перебуває під значним тиском зовнішніх чинників: глобалізація, гібридна та пряма військова агресія РФ, пандемія COVID-19, економічна та енергетична кризи. Всі ці чинники зовнішнього впливу потребують швидкої реакції для мінімізації або запобігання можливих негативних наслідків, як вони можуть спричинити. Потреба швидкої реакції обумовлює необхідність застосування інновацій у всіх сферах суспільного життя України, в тому числі в державному управлінні. Фактично серед глобальних інноваційних трендів в управлінні варто виділити три напрями:

1. Інновації у структурі, процедурах, підходах в системі державного управління (Децентралізація та принципи Good governance);
2. Інновації управління людськими ресурсами (Європейські стандарти, розвиток «soft skills» та дистанційність);
3. Технологічні інновації (Цифровізація);

Децентралізація та Good governance.

Французький вчений А. Токвіль зазначав: «центральна влада, хоч би якою освіченою та вправною вона була, не в змозі охопити всі питання життя великого народу. Коли влада намагається виключно своїми силами створити та привести

в дію безкінечну множину різних суспільних механізмів, вона змушена буде або задовольнятися далеко неповними результатами, або її зусилля просто марні [68].

У стратегічних документах з реформування системи державного управління в Україні протягом всього часу не було включено питання децентралізації, яка здійснювалась окремо відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Зазначена концепція містить положення, що свідчить про безумовну взаємодію органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади під час її впровадження та у подальшій дійсності.

В розумінні глобального інноваційного тренду управління в цьому підрозділі децентралізація розуміється не тільки як збільшення повноважень територіальних громад та зміна адміністративно-територіального устрою, хоча це також є її частиною, а розглядається, як широкий підхід до структурного, системного та функціонального утворення децентралізованої системи державного управління на всіх рівнях ієрархії. Весь час реформування системи державного управління Кабінет Міністрів України зосереджений на підвищенні спроможності КМУ до стратегічного планування, міністерств на формуванні державної політики, а інших органів центральної виконавчої влади на реалізації державної політики, подальшим кроком оптимізації системи державного управління в Україні має бути децентралізація, як в розумінні концепції так і шляхом розумного делегування функції центральним органам виконавчої влади до територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій, в тому числі щодо формування політик на відповідних територіях для більш ефективного та швидкого вирішення наявних проблем в межах тих чи інших територій.

СРДУ 2022-2025 визначає, що Метою цієї Стратегії є побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду [12]. Окрім цього в Україні впроваджуються засоби електронної демократії, поняття державної

служби у стратегічних документах розширено до публічної служби, а відповідно прийшов час до реформування структури органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у відповідності до європейських стандартів та засад децентралізації.

За думкою науковців О. Ю. Кудріної та М.І. Масляк можна виділити вісім основних напрямів інновацій в системі публічного управління:

1. Заміна авторитарного стилю управління, що ґрунтується насамперед на інтересах своїх суб'єктів, на управління у взаємодії, що першочергово орієнтується на інтереси об'єкта. Така модель має назву менеджмент участі, що характеризує не управління, а участь в управлінні.

2. Набуття органами державної влади статусу суб'єктів соціально орієнтованих ринкових відносин, що стимулює ринкову орієнтацію управління та призводить до ліквідації монополістичного становища органами влади.

3. Конституювання, як основний управлінський принцип суверенітету людини як громадянина і суб'єкта соціально-економічних відносин.

4. Заміна бюрократичних механізмів на механізми ринкової орієнтації в процесі прийняття та реалізації управлінських рішень.

5. Зміна пріоритетів управлінського процесу. В ході запровадження інновацій, пріоритет із дотримання правилі процедур зміщується на орієнтацію на цілі та місію, пов'язані із забезпеченням соціального ефекту діяльності органів публічного управління.

6. Запровадження упереджуючого характеру управління. Ця інновація призводить не до боротьби із проблемою, як це було раніше, а до її прогнозування та попередження.

7. Заміна критеріїв ефективності, в ході якої відбувається перехід від затратного принципу до результативного. Головним результатом діяльності органів публічного управління внаслідок цього нововведення має стати задоволення інтересів споживачів.

8. Зміна механізмів контролю, в результаті якої пріоритет мають отримати зовнішні, громадські форми контролю над внутрішніми, бюрократичними. Дані

напрями обумовлені переорієнтацією державного управління на регулювання процесів соціальної модернізації та становлення соціально орієнтованих ринкових відносин [23].

З аналізу зазначених напрямів інновацій свідчить, що не обов'язково в один проміжок часу має впроваджуватись тільки один з них.

Підвищення ефективності і результативності публічного управління, посилення відповідальності органів публічної влади за надання якісних послуг населенню стає все більш взаємопов'язаним із розвитком її інноваційного складника, що зумовлює використання широкого спектру інноваційних методів, технологій та інструментів управління [23]. За цією ознакою доцільним є поєднання реформування в структурі, процедурах, підходах в системі державного управління з цифровізацією країни відповідно до першого дослідженого глобального тренду.

Структура, процедури, підходи в системі державного управління мають відповідати сучасним потребам та умовам, бути максимально гнучкими, використовувати найостанніші світові технологічні досягнення, центри прийняття рішень мають бути перенесені з центру на територіальну площину внаслідок завершення децентралізації, однак зі збереженням ознаки унітарної держави. Процеси формування політики вирішення нагальних питань в межах відповідної території мають виконуватись професійними фахівцями територіальних органів виконавчої влади та представниками місцевої влади. Взаємодія всіх акторів на територіальних рівнях має відбуватись за рахунок горизонтальних зв'язків, а не через центральні органи, що забезпечить прискорення їх комунікації і як наслідок швидке вироблення та впровадження якісних політик. Вироблення державних політик на всіх ланках має супроводжуватись залученням громадськості для урахування інтересів та потреб, як держави, так і громадян, а також дотримання прав людини. Відтак наразі обраний курс Уряду на ефективне урядування (Good Governance) має імплементуватись і надалі з урахуванням особливостей України. Ефективне функціонування зазначених структурних, процедурних та підхідних перетворень

має бути нормативно забезпечено шляхом прийняття відповідних законів, які з невідомих причин досі не прийняті.

Європейські стандарти управління

Сьогодні Україною обрано вектор на вступ до Європейського Союзу. У статті 3 Угоди про асоціацію належне врядування визначається як один з основних принципів для посилення відносин з ЄС. Належне врядування є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави, розвитку її економіки та передумовою європейської інтеграції. Відповідно до Європейських стандартів належного врядування, розроблених Програмою SIGMA та викладених у документі “Принципи державного управління”, державна служба повинна бути професійною, добросовісною, політично нейтральною, базуватися на заслугах, бути орієнтованою на громадян.

Місія Національного агентства України з питань державної служби - розвиток професійної, ефективної, стабільної, політично неупередженої державної служби, що відповідає принципам належного врядування та стандартам і кращим практикам держав-членів ЄС [31].

Проблемами трансформації кадрових питань державних службовців, зокрема и в країнах – кандидатах на вступ до ЄС, займалися багато науковців, зокрема: М. Штаніна, І. Василенко, Г. Леліков, О. Пархоменко-Куцевіл, Г. Стратієнко, В. Тимошук, Д. Боссарт, К. Демке, А. Васильєв та ін.

Аналіз досліджень із проблем формування системи управління кадрами державної служби дає можливість констатувати той факт, що на світовій арені не існує єдиної універсальної системи організації закладів, відповідальних за державну службу. У кожній країні по-різному, тому і структура державної служби різна [32].

Дослідження структур державної служби різних країн ЄС у своїй роботі здійснили І.В. Паламарчук та В.А. Міроненко. Так ними було проаналізовано роботу системи органів державної служби Польщі, Латвії, Німеччини, Франції та Іспанії. На підставі проведеного аналізу було сформульовано першочергові цілі для України:

– формування високого професіоналізму і культури управлінських процесів, досягнення укомплектованості всіх ділянок трудової діяльності кваліфікованими, активними працівниками;

– максимально ефективне використання інтелектуально-кадрового потенціалу органів державного управління, його збереження і примноження;

– створення сприятливих умов і гарантій для прояву кожним працівником своїх здібностей, реалізації позитивних інтересів і особистих планів, якомога більше стимулювання його професійного зростання і службового просування, підвищення ефективності трудової діяльності.

Виходячи з цих цілей, у центрі уваги управління персоналом і кадровими процесами в цілому повинні стояти питання:

– розроблення науково обґрунтованих кількісних і якісних параметрів персоналу державної служби;

– раціональної розстановки кадрів;

– підвищення професіоналізму службовців;

– забезпечення їхнього професійного (кваліфікаційного і посадового) розвитку;

– максимально ефективного використання їхніх здібностей;

– планування й реалізації службової кар'єри, створення в державних органах кадрового резерву для обійняття посад державної служби;

– стимулювання якості й результатів праці;

– соціально-економічного і правового захисту [32].

Зазначені рекомендації, є зрозумілими та фактично є логічно сформульованими основними засадами спроможної кадрової політики державної служби.

Для наближення системи державної служби в Україні до європейської моделі необхідно передусім забезпечити створення механізмів розподілу політичної влади та адміністрації, зокрема формування єдиного корпусу державних службовців та чітке вирішення питання політичних службовців в адміністрації. Має бути чітко визначено коло посад, на які представники

політичної влади мають право робити призначення та звільнення. На ці ж посади можуть розповсюджуватись заміщення й зі зміною уряду. Коло цих посад має бути зведено до мінімуму. Не може допускатись практика присвоєння особам на політичних посадах рангів та категорій державних службовців [32].

Від так з аналізу зарубіжного досвіду виокремлене важлива сутність розмежування політичних посад та посад державної служби.

До зарубіжного досвіду потрібно ставитися зважено й обережно, враховуючи рівень розвитку українського суспільства, національні традиції, психологію вітчизняних кадрів. Інакше зарубіжний досвід може принести не користь, а шкоду. Управління персоналом є не самоціллю, а є засобом підвищення рівня організації та функціонування органів державної влади. [32].

Реформування державної служби в Україні є однією зі складових реформи державного управління з часів підписання Угоди про асоціацію [69] в 2014 році. СРДУ 2016-2020, 2021 та 2022-2025 складені із врахуванням Принципів державного управління SIGMA, в яких фактично відображені стандарти ЄС, в тому числі щодо стандартів Європейської служби. Згідно з висновками експертів Програми SIGMA, Україна відповідає багатьом Європейським принципам, зокрема в частині повноти та чіткості законодавчого регулювання державної служби, розмежування посад державної служби, політичних посад та інших посад в державних органах.

Незважаючи на те, що процедуру проведення конкурсів на посади державної служби в цілому приведено у відповідність з європейськими стандартами, вона потребує подальшого вдосконалення. Крім того, необхідно залучати більш кваліфікованих кандидатів, процедура відбору також повинна відповідати умовам соціального дистанціювання

Реформування системи державного управління здійснюється з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування, розроблених Програмою підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (далі - 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 розвитку (далі - Європейські принципи). Ця Стратегія 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.

Очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року є:

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 [12].

Від так СРДУ 2022-2025 розширює реформування державної служби на реформування публічної служби за вектором відповідності Європейським стандартам з урахуванням зарубіжного досвіду та спрямована на формування саме політично нейтральної публічної служби, з конкурентними умовами праці та підвищення професійної компетентності державних службовців.

Важливим для розбудови кадрового потенціалу органів державної влади та органів місцевого самоврядування є розвиток не тільки професійних навичок та компетентностей, а ще і розвиток особистісних навичок «soft skills» службовців.

До навичок особистісної ефективності належать: лідерство; здатність працювати в команді та міжособистісні навички; навички ефективної комунікації; професійна етика; навички аналізу інформації (включно із навичками критичного мислення, навичками підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів); емоційний інтелект; психологічні особливості професійної діяльності (вирішення конфліктів, запобігання стресам, підтримка

ресурсності, самоефективність) [35]. Розвинуті особистісні навички мають важливе значення для формування професійних державних службовців, які будуть формувати загальнодержавний кадровий резерв.

З огляду на умови впливу зовнішніх чинників, а саме пандемії COVID-19, вимог соціального дистанціювання, безпекової та енергетичної ситуації в Україні внаслідок збройної агресії РФ, а також розвитку цифровізації України, доцільним є підвищення цифрових компетентностей державних службовців, перепрофілювання на дистанційну роботу з будь-якої точки нашої країни, або світу. Запозичення практик дистанційного управління людськими ресурсами з приватного бізнесу може спричинити позитивний ефект, однак безсумнівно має бути адаптовано відповідно до культури праці у відповідних органах державної влади чи органах місцевого самоврядування.

Відтак не зважаючи на потужний зовнішній вплив та супротив застарілої системи у сфері управління людськими ресурсами Україна за вісім років досягла значних результатів і продовжує реформування за обраним вектором не зважаючи на війну. В сучасних умовах доцільним є розроблення процедури та методичних рекомендації по переведенню публічних службовців на віддалену роботу зі збереженням продуктивності праці. Для цього пропонується фахівцям з управління людськими ресурсами в державній сфері опрацювати існуючі практики приватного сектору за цим напрямом.

2.2 Інструменти цифровізації в сучасному державному управлінні

Одним із основних інструментів політики в сучасних умовах є інтерактивні технології, що дозволяють розширити публічний простір, залучити до нього більшу кількість учасників і оновити систему управління. В широкому розумінні цифровізація – це насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливорює інтегральну взаємодію віртуального та фізичного, тобто створює кіберфізичний простір [53].

В сучасному світі цифровізація всіх сфер життя є всесвітнім трендом, багато країн стрімко крокують до цифрової економіки, електронної демократії, запроваджують все більше і більше електронних адміністративних послуг та завдяки цифровим технологіям мають змогу швидко реагувати на виклики внутрішнього і зовнішнього середовища.

Естонія створила цифрову державу, де доступ до інтернету вважають невід'ємним правом людини. Трохи про те, як маленькій країні вдалося створити інклюзивне суспільство та щорічно залучати мільйони євро.

Естонія почала впроваджувати в систему державного управління цифрові технології з 1996 року і продовжує до сьогоднішнього часу.

Вона перевела в цифровий формат держуправління і послуги однією з перших у світі. Оцифровка державних послуг дозволила економити кошти навіть на папері та принтерах: країна витратила на це близько 130 000 доларів США на рік. Обмін інформацією онлайн (включаючи дистанційне голосування) скоротив засідання кабінету міністрів з 4–5 годин до півгодини. На одному із засідань у 2018 році всі рішення прийняли за рекордні 28 секунд [6].

Актуальність цього питання посилилась з початком пандемії COVID-19 на території України, а згодом і з встановленням карантину та запровадженням обмежувальних протиепідемічних заходів відповідно до Постанови КМУ № 1236 від 09.12.2020 року, яка зі змінами та доповненнями чинна і сьогодні. Необхідність дотримання соціальної дистанції, швидкого обміну інформацією, прийняття екстрених рішень та нові умови життя зумовили необхідність позапланового й оперативного запровадження цифрових сервісів, засобів комунікацій, електронних послуг, документів, сертифікатів у всіх сферах життя. Однак прискорення стратегії цифровізації разом із вирішенням одних проблем, оголило або викликало інші.

З початку пандемії COVID-19 пройшло більше 2 років, досліджень щодо її впливу на різноманітні сфери життя з'явилось значна кількість, як в економічних, соціальних, медичних науках так і в сфері публічного управління. Питання цифрової трансформації публічного управління відображені у працях

В. Наместник, О. Карпенка, Л. Федулової, Н. Савченко. Цифровий розвиток як пріоритетний напрям публічного управління для стабілізації ситуації з наслідками пандемії COVID-19 відображено у праці А. Кожині. Вже були досліджені проблеми цифрового розриву і ризику посилення нерівності в Україні під час пандемії у працях: М. Фоуані, К. Борисенко, Е. Лібанової та інших. Концепція, основні засади та план цифрового розвитку України були викладені в «Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації». Однак все ще існує нагальна потреба встановлення та актуалізації проблем, які виникли внаслідок стрімкої цифровізації в Україні в умовах пандемії COVID-19. [22, с. 175]. Естафету чинників необхідності стрімкого розвитку цифровізації від COVID-19 перебрала на себе повномасштабна військова агресія з боку Російської Федерації.

Свідома підготовка українського суспільства до цифровізації на державному рівні почалась в 2018 році зі схваленням «Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» [53]. З літа 2019 року в Україні розпочався стрімкий процес цифровізації сфери державного управління. 29 липня 2019 року в Верховній Раді України було створено Комітет з питань цифрової трансформації для напрацювання основних законодавчих засад цифровізації в державі. 02 вересня 2019 року Кабінет Міністрів України утворив Міністерство цифрової трансформації України, на яке було покладено функції саме з формування та реалізації державної політики цифровізації, електронного урядування, електронної демократії, тощо [22, с. 175-176].

Загалом в Україні створюються сприятливі умови для розвитку цифрової інфраструктури, однак є певні диспропорції в їх доступності. Різноманітність цифрових послуг постійно розширюється, втім скористатися ними не завжди і не всім можливо. Найпроблемнішою залишається відсутність інтернет-комунікацій у невеликих населених пунктах, частині автомобільних та залізничних шляхів,

гірській місцевості тощо, а також зменшується кількість платоспроможних користувачів [14]

Станом на середину 2021 ця проблема не була вирішена, однак за словами Віце-прем'єр-міністра – Міністра цифрової трансформації України Михайла Федорова в інтерв'ю від 19 жовтня 2021 року на Youtube-каналі «DOU» в положеннях Міністерства не має повноважень займатись інтернетом, однак серед їх цілей стоїть покриття України інтернетом на 95%, зараз здійснюються проекти по підключенню 6000 об'єктів соціальної інфраструктури до інтернету, покриття чотирьох міжнародних трас мобільним інтернетом та інші проекти направлені на подолання нерівності доступу до цифрових послуг. Вирішення цієї проблеми має бути поставлено на перше місце та здійснене у найкоротші строки з використанням, як бюджетних коштів, так і залучених від приватних інвесторів, адже очевидно, що за відсутності доступу до цифрових сервісів та засобів комунікації проблеми цифрової грамотності, компетентності та безпеки даних не виникнуть взагалі, а в умовах необхідності залучення найбільш можливої кількості людей до онлайн комунікації та популяризації використання електронних послуг для зменшення кількості фізичних контактів між людьми в умовах пандемії COVID-19 ця проблема є пріоритетною. [22, с. 176].

Наступною проблемою можна визначити рівень інформаційної культури українського суспільства. Використання цифрових технологій потребує підвищення інформаційної культури та цифрової грамотності населення, підготовки й перепідготовки кадрів із використання інформаційних ресурсів, збільшення державних витрат на освіту у сфері цифрових технологій, що допоможе залучати громадян до прийняття управлінських рішень, підвищити їх рівень та створювати нові платформи демократичної участі [20].

Ще один важливий напрям, який розвиває Міністерство цифрової трансформації — цифрова освіта. Щоб забезпечити справедливий доступ до онлайн-навчання для вчителів та учнів, у грудні 2020 року спільно з Міносвіти запустили Всеукраїнську школу онлайн — сучасний онлайн-ресурс для змішаного та дистанційного навчання учнів 5-11 класів.

Ці та інші цифрові проєкти є міцним фундаментом для розвитку цифрової держави в Україні. Мінцифра продовжує знищувати бюрократичні процеси та переводити державні послуги в онлайн, створюючи основу для розвитку цифрової економіки [27].

Цифрова грамотність населення та цифрова компетентність державних службовців край важлива в ситуації пандемії COVID-19 для ефективного функціонування цифрового простору та сервісів насамперед в сферах медицини та публічного управління для уникнення скупчення людей в лікарнях, центрах надання адміністративних послуг та державних органах. Залучення всіх вікових верств населення до цифрової освіти є наступним пріоритетом після подолання проблеми нерівності доступу.

Початок 24 лютого 2022 року повномасштабної війни в Україні вніс свої корективи також і у процес цифровізації України. Міністр цифрової трансформації Михайло Федорів в інтерв'ю виданню «Українська правда» (травень 2022 р.), звернув увагу на зміну пріоритетів у розвитку цифровізації України: «До 24 лютого ми займалися розбудовою цифрової держави – одного з найважливіших пунктів програми президента. Ми мали велику амбітну місію – зробити Україну найзручнішою державою з точки зору отримання державних послуг. Головним здобутком цифровізації України є додаток Дія, один із найкращих державних застосунків у світі. Понад 17,4 мільйонів українців користуються ним зараз. Всі необхідні документи під рукою. Можна сплатити податки за декілька кліків. Зараз – подивитися ТБ та задонатити на армію. Ми зробили не тільки цифрові документи, а й можливість зручно ділитися ними через QR-код. Ксерокопії та очікування залишилися в минулому. Поселитися в готель – це тепер справа двох хвилин. Отримати довідку – теж. Як і оформити нову картку в банку. Якщо треба щось миттєво підписати – маємо унікальний Дія.Підпис. Його можна отримати просто у смартфоні. Без черг та відвідування держустанов. Ним вже користується 8 мільйонів українців. Пандемія коронавірусу підштовхнула нас до еПідтримки. Це унікальний проєкт: ще ніколи так швидко українці не отримували фінансову допомогу, за декілька кліків.

Також ми розвивали мережу швидкісного інтернету – більше мільйона людей у 3000 сіл по всій Україні змогли нормально навчатися, вести бізнес та просто спілкуватися. А минулого року ми навчили понад 1 млн українців базових цифрових навичок у форматі освітніх мінісеріалів. Майже як Netflix, тільки про цифрову освіту. Паралельно весь цей час ми трансформували нашу економіку. Легалізували віртуальні активи. Розпочали реформування ІТ-освіти в Україні. Запустили спеціальний правовий і податковий режим для технологічних компаній – Diia City. Це найкращі податкові умови для ІТ-компаній у Європі. До Diia City вже приєдналися сотні компаній. А потім почалася повномасштабна війна» [28].

Наявність значних напрацювань у сфері цифровізації та її стрімкий розвиток на державному рівні станом на початок повномасштабного вторгнення дозволив легко адаптувати її підходи та продукти до сучасних реалій. Було створено «сильну ІТ-армію, що об'єднує як українських, так і міжнародних ІТ-професіоналів. Зараз там близько 300 тисяч учасників. Усі кіберсолдати приєдналися на добровільних засадах» [28], запроваджено чат-бот «Ворог», завдяки якому тільки станом на квітень 2022 року було передано інформацію про окупантів понад 250 тис українцями [19], започатковано перший державний криптофонд, який станом на травень 2022 року зібрав вже понад шістдесят мільйонів доларів [28].

Міністерство цифрової трансформації України є найпотужнішим драйвером введення інновацій у систему державного управління досвід та підходи якого запроваджують у своїй діяльності й інші органи державної влади та місцевого самоврядування. Діяльність із цифровізації направлена не тільки надання громадянам державою послуг у доступному та віддаленому форматі, а й на розвиток комунікації та взаємодії органів державної влади, залучення громадян до прийняття публічних рішень, забезпечення захищеної ідентифікації громадян під час використання сторонніх сервісів та обміну документами в електронному вигляді.

Одним із важливих інновацій у сфері взаємодії органів державного управління стало впровадження різноманітних електронних систем:

- *системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів - система «Трембіта».* Будучи основою електронного урядування, «Трембіта» здатна забезпечити глобальний реінжиніринг процесів державного управління з метою їх оптимізації та прозорості. Система здійснює обмін даними без участі людини, що значно пришвидшує процес надання послуг, зменшує можливість механічних помилок та корупційних ризиків. Основу системи "Трембіта" становить удосконалена естонська платформа обміну даними X-ROAD, яка є фундаментом естонського цифрового суспільства. [4].

- *Системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОБВ)* яка призначена для автоматизації процесів створення, надсилання, передавання, одержання, оброблення, використання, зберігання, знищення електронних документів та копій паперових документів в електронному вигляді з використанням електронного цифрового підпису, які не містять інформацію з обмеженим доступом, та контролю за виконанням актів, протокольних рішень Кабінету Міністрів України та інших документів [6].

- *Програмний комплекс автоматизації центрів надання адміністративних послуг (Інформаційна система «Вулик»)* - Метою створення системи є підвищення доступності та якості надання ЦНАПами послуг і забезпечення надійного зберігання й захисту інформації. "Вулик" має прискорити роботу адміністраторів ЦНАПів завдяки переходу до роботи із заявками громадян в електронному вигляді та спрощеній взаємодії з державними реєстрами в режимі реального часу [7].

- *Єдиний державний веб-портал відкритих даних та Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів* призначені для забезпечення надання доступу до публічної інформації у формі відкритих даних та передбачає доступ до інформації органів влади з можливістю її наступного використання [7].

Зазначені електронні системи є захищеною основою впровадження електронного урядування, збільшення ефективності комунікації державних

органів, органів місцевого самоврядування під час вироблення та реалізації державної політики, надання послуг громадянам, забезпечення підзвітності та оцінки якості державної політики в усіх сферах.

Також варто зауважити на постійну модернізацію та посилення автоматичного взаємозв'язку електронних реєстрів у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формування, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, іпотек, обтяжень рухомого майна, реєстру боржників, автоматизованої системи виконавчих проваджень, реєстр судових рішень та реєстру кримінальних проваджень, демографічного реєстру, реєстру територіальних громад та реєстру актів цивільного стану, податкових реєстрів, реєстрів у сфері пенсійного забезпечення, тощо. Робота з модернізації та впровадження автоматичного обміну даними майже між усіма реєстрами ведеться кожен день і є пріоритетним напрямом для забезпечення надання послуг за принципом «єдиного вікна». Всі ці модернізації в значній мірі оптимізують роботу органів державної влади, в значній мірі зменшують, а іноді і зовсім усувають бюрократичні процедури, що дозволяє зменшити адміністративне навантаження на всі ланки органів державної влади для зосередження ними на вироблення та впровадження нових політик направлених на вирішення сучасних проблем.

Здобутки проведених заходів цифровізації особливо із запуску різноманітних мобільних додатків, як «Дія», так і додатків відповідних територіальних громад наприклад «Київ Цифровий», розширення засобів електронної ідентифікації громадян від КЕП, до Bank ID та Дія. Підпис дозволило, як підвищити доступність електронних сервісів, так і впровадити засоби електронної демократії для залучення громадян в управління державними та муніципальними справами. В «Дії» було впроваджено опитування громадян з певних питань: «Як ви ставитеся до володіння українцями зброєю?», «Як бути з гербом СРСР на щиті «Батьківщини-Матері», тощо. Наразі питання є незначними, однак вони надають можливість протестувати цю функцію та використати отриманий досвід для розробки повноцінних засобів проведення

електронних всеукраїнських виборів чи референдумів із максимальним зменшенням адміністративного навантаження та видатків.

Безпекова ситуація в Україні зумовила необхідність створення ефективних та доступних каналів комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суспільством. Одночасно з повномасштабною війною в Україні посилилась також війна інформаційна. З лютого 2022 року органами державної влади та органами місцевого самоврядування була проведена значна робота не тільки з протидії на інформаційні атаки ворога, а й навчання суспільства з інформаційної гігієни. Все більше органів державної влади та місцевого самоврядування значно збільшили свою присутність в соціальних мережах та месенджерах, що дозволяє громадян отримувати офіційну інформацію навіть у самі небезпечні та надзвичайні моменти. Муніципальний додаток «Київ Цифровий», за час війни перетворився із сервісу оплати транспорту та паркування, на повноцінний електронний мобільний простір взаємодії громадян з місцевою владою. Київ Цифровий миттєво повідомляє про повітряну тривогу, містить всю необхідну інформацію про роботу місцевої інфраструктури, розташування укриттів та гуманітарних штабів, поведінку під час військового стану та тривоги, дає можливість сплатити за проїзд у транспорті та паркування, дізнатись інформацію про ваші штрафи, евакуацію автомобіля, дає можливість записатись до ЦНАПів, а також містить розділ електронної демократії у вигляді Петицій та Опитування.

Яка перспектива розвитку цифровізації після війни? У відповіді на це питання доцільно навести бачення профільного міністра М.Федоріва, який зазначив що наразі йдуть роздуми яким має бути післявоєнний уряд. «Ми бачимо його гнучким та мобільним, як ІТ-компанія. Де всі функції та послуги автоматизовані, кількість аналогових чиновників скорочена, а державні установи ефективно працюють на аутсорсингу. Лише такий уряд здатен проводити швидкі та сміливі реформи для відновлення країни і швидкого розвитку» [28].

З такими намірами важко не погодитись, післявоєнні проблеми та їх вирішення безумовно будуть потребувати формування ефективного, швидкого

та гнучкого уряду. З урахуванням існуючих напрацювань цифровізації в Україні доцільним буде орієнтуватись на досвід Естонії у побудові цифрової держави. Відтак цифровізація є потужним глобальним трендом управління, який вже в значній мірі впливає на формування системи державного управління в Україні та має неосяжні перспективи у майбутньому. Підвищення імплементації в Україну технологічних напрацювань лідерів цифровізації та розробка нових інструментів є дуже важливо, однак для їх ефективності це повинно супроводжуватись заходами із підвищення доступності, інклюзивності та розвитку цифрових компетенцій громадян та посадовців.

Таким чином було визначено три основні глобальні тренди управління, які є взаємопов'язаними принциповими для подальшого реформування системи державного управління в Україні для досягнення мети визначеною Стратегією реформування державного управління на 2022-2025 роки.

Децентралізація в широкому сенсі була визначена, як перший глобальний інноваційний тренд управління. По-перше впровадження децентралізації у вузькому сенсі відповідно до Концепції неможливо здійснювати опосередковано від реформи системи державного управління України, з огляду на передбачений нею взаємозв'язок органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. По-друге Україна вже давно потребує здійснення структурної, процедурної та підхідної децентралізації органів виконавчої влади, розвитку горизонтальних зв'язків між ними та у симбіозі з наступними двома трендами формування ефективної, гнучкої, публічної системи державної влади на засадах найкращих практик ефективного врядування, яка під час вироблення державних політик залучає громадськість і діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У сфері управління людськими ресурсами незмінним є вектор формування вже розширеної публічної служби відповідно до вимог Європейських стандартів, в умовах цифровізації, швидкого впровадження засобів електронного врядування важливим є розвиток професійних цифрових компетентностей публічних службовців, а також «soft skills» для розбудови кадрового резерву

професійних державних службовців, негативні зовнішні безпекові, епідеміологічні та енергетичні умови зумовлюють необхідність опрацювання досвіду приватного сектору дистанційної роботи для забезпечення безпеки працівників зі збереженням продуктивності праці.

Цифровізація України є потужним глобальним трендом управління, який вже в значній мірі впливає на формування системи державного управління в Україні та має неосяжні перспективи у майбутньому. Підвищення імплементації в Україні технологічних напрацювань лідерів цифровізації та розробка нових інструментів є дуже важливо, однак для їх ефективності це повинно супроводжуватись заходами із підвищення доступності, інклюзивності та розвитку цифрових компетенцій громадян та посадовців.

РОЗДІЛ 3

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

3.1. Еволюція нормативно-правових змін в реформуванні державного управління в Україні

Дослідження еволюції нормативно-правових змін в реформуванні державного управління в Україні висвітлить реальний стан впровадження прийнятих рішень в рамках визначених СРДУ напрямів та завдань.

Додаток 3.2. Звіту про виконання у 2016 - 2017 роках Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки [16] містить перелік з вісімдесяти восьми ключових нормативно-правових актів прийнятих у сфері РДУ за 2016-2017 роки. Серед наведених у переліку актів сорок дев'ять постанов КМУ, сімнадцять розпоряджень КМУ та двадцять два накази НАДС та інших органів ЦОВВ.

За юридичною термінологією нормативно-правовий акт є офіційним письмовим документом, який приймається уповноваженим органом, установлює, змінює або скасовує норми права [26].

29 та 30 параграфи глави 1 розділу 4 Регламенту Кабінету Міністрів України встановлюють:

Акти Кабінету Міністрів нормативного характеру видаються у формі постанов.

Акти Кабінету Міністрів з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень [46].

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» у ст. 15 передбачає нормативно-правовий характер тільки наказів Міністерств, в свою чергу ст. 23 прямо вказує, що «Центральний орган виконавчої влади ... видає

накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання» [56].

Натомість всупереч ЗУ «Про ЦОВВ» Положення про Національне агентство України з питань державної служби містить наступне:

Нормативно-правові акти НАДС підлягають державній реєстрації в установленому законодавством порядку.

«Накази НАДС, видані в межах повноважень, передбачених законом, обов'язкові для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими держадміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форми власності та громадянами» [45].

Відтак вже на початку дослідження еволюції нормативно-правових змін у сфері реформування державного управління ми стикаємось із неузгодженістю нормативно-правових актів в Україні, та не відповідності підзаконних актів вищим за ієрархією нормативно-правових актів, що безумовно має негативний ефект, як на функціонування системи державного управління в Україні, так і на ефективність її реформування.

Відповідно до першого пріоритетного напрямку «Стратегічні засади реформування державного управління» було прийняти три постанови КМУ:

- Положення про Міністра Кабінету Міністрів України, Постанова КМУ від 24.06.2016 р. № 394 ;
- Про Координаційну раду з питань реформування державного управління, Постанова КМУ від 18.05.2016 № 335;
- Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України (про склад Координаційної ради з питань реформування державного управління), Постанова КМУ від 26.04.2017 р. № 306;

Зазначені постанови встановлюють основні положення роботи, завдання та повноваження інституцій направлених забезпечення стратегічних засад

реформування державного управління на рівні органів центральної виконавчої влади.

Окрім цього було прийнято чотири розпорядження КМУ:

- Про схвалення Стратегії реформування державного управління України 2016-2020 роки та затвердження плану заходів з реалізації Стратегії;
 - Про передачу деяких бюджетних призначень, передбачених Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України у 2017 році на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління;
 - Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених НАДС на 2017 рік;
 - Про внесення змін до плану заходів з реалізації Стратегії реформування від 11.10.17 № 726-р державного управління України на 2016 - 2020 роки;
- Як і було зазначено ці розпорядження здебільшого мають організаційно-

розпорядчий характер, однак вони безумовно спрямовані на забезпечення стратегічних засад реформування державного управління на рівні органів центральної виконавчої влади

За напрямом «Стратегічне планування, формування і координація політики» прийнято чотири Постанови КМУ:

- Про внесення змін до § 10 Регламенту Кабінету Міністрів України (щодо виключення пункту 2 про оформлення відпустки Прем'єр міністра розпорядження КМУ);
- Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України (до абзаців 33 та 44 щодо особи, уповноваженої на підписання міжнародного договору);
- Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України (щодо спрощення процедури прийняття рішень про утворення комісій з розслідування причин виникнення надзвичайної ситуації, а також щодо утворення, організації діяльності та ліквідації наглядової ради, виконавчого органу суб'єкта господарювання державного сектору

економіки, обрання та припинення повноважень їх членів, затвердження фінансових планів суб'єктів господарювання державного сектора економіки);

- Деякі питання підготовки проектів актів законодавства в електронній форм – фактично перші кроки до електронного документообігу та електронного урядування.

З наведених постанов, тільки остання відповідає встановленим завданням цього пріоритетного напрямку.

Також за цим напрямком було прийнято одне розпорядження, а саме Середньостроковий план дій до 2020 року, який здебільшого має характер політичного документа, аніж реального плану.

Наймасивнішим за кількістю прийнятих НПА став третій напрям: Державна служба та управління людськими ресурсами. Наводити весь перелік не є доцільним, однак зазначимо, що загалом за цим напрямком прийнято тридцять п'ять постанов Кабінету Міністрів України, які врегульовують питання обчислення стажу державної служби, присвоєння рангів державним службовцям та співвідношення їх з рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовим званням, тощо, порядок оплати праці державних службовців та патронатної служби, а також стимулюючих виплат та відповідних матеріальних відшкодувань, питання щорічних та додаткових відпусток, питання бюджетування реформи державної служби. Важливими моментами у розрізі відповідності європейським стандартам та глобальним трендам врегульованим за 2016-2017 роки є визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування та питання оплати ї праці, прийняття порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, прийняття положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, затвердження типових вимог до професійних компетентностей державних службовців категорії «А», розмежування політичних та адміністративних функцій між міністром, заступниками міністра та державним секретарем міністерства, затвердження типового порядку проведення оцінювання

результатів службової діяльності державних службовців, утворення Директоратів в структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України, тощо.

П'ять розпоряджень Кабінету Міністрів України, якими була схвалено три концепції про запровадження посад фахівців з питань реформ, реформування системи професійного навчання та з впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах. Також створено Комісію з питань вищого корпусу державної служби та затверджено її персональний склад.

Двадцять два накази НАДС та інших ЦОВВ визначили типові порядки, положення, правила, форми звітності, методичні рекомендації, тощо з багатьох питань державної служби, вимог до кандидатів, оплати праці, завдань для перевірки професійних знань та інших.

Відтак за кількістю та різноманіттям прийнятих нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актів ми бачимо, що на 2016-2017 роки фокус реформи в значній мірі було направлено на реформування державної служби.

За напрямом Підзвітність – організація, прозорість, нагляд ми маємо три постанови та одне розпорядження.

- Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади від Постанова КМУ 18.08.2017 № 644 затвердило типові положення про директорати міністерства та типові положення про директорат стратегічного планування та європейської інтеграції, окрім цього встановлено з 2017 року утворюються директорати у ряді Міністерств та генеральні департаменти в Національному агентстві з питань державної служби та Державному агентстві з питань електронного урядування;

- Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15, Постанова КМУ від 18 серпня 2017 р. № 645, щодо встановки надбавки за виконання особливо важливої роботи державним службовцям, посади яких належать до першої групи посад фахівців з питань реформ.

- Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р N 644 і 647, Постанова КМУ від 01.12.17 № 917, щодо преміювання державних службовців, залучених до організації та проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби директоратів, генеральних департаментів.

Розпорядження КМУ від 27.12.2017 № 1013-р в свою чергу схвалює Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, яка фактично закріплює мету із посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування державної політики у визначених Кабінетом Міністрів України сферах, реалізацію якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, а також за потреби розмежування функцій з формування та реалізації державної політики [51].

Відтак здебільшого завдання цього напрямку відображають нормативно-правові напрацювання щодо оптимізації структури органів виконавчої влади, а саме Постанова КМУ про директорати та генеральні департаменти, а також схвалена розпорядження Концепція оптимізації ЦОВВ.

За останнім напрямом: Надання адміністративних послуг – адміністративні процедури, зниження адміністративного навантаження, якість надання послуг, електронне урядування ми маємо три постанови:

- Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету міським бюджетам м. Дніпра, Києва, Львова та Одеси на проведення робіт, пов'язаних зі створенням і забезпеченням функціонування центрів надання адміністративних послуг у форматі "Прозорий офіс", Постанова КМУ від 22.03.17 №166;

- Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835, Постанова КМУ від 20 грудня 2017 р. № 1100, щодо внесення змін до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, якими додано принципи оприлюднення, тлумачення термінів, змінено порядок публікації та встановлюється перелік машиночитаних форматів з метою повторного користування;

- Про внесення змін до Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів, Постанова КМУ від 06.12.17 № 1092, яким передбачено надання послуг з державної реєстрації транспортних засобів через центри надання адміністративних послуг.

Сім розпоряджень КМУ якими схвалено Концепцію розвитку системи електронних послуг в Україні, План заходів щодо реалізації цієї Концепції, визначено адміністратора Єдиного державного порталу адміністративних послуг, схвалено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, питання створення та забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг в форматі «Прозорий офіс», встановлення надання адміністративних послуг органами виконавчої влади через центра надання адміністративних послуг, та розподіл бюджетних асигнувань на розвиток електронного урядування серед міністерств, господарсько-фінансового департаменту Секретаріату КМУ та апарату Верховної Ради України.

Відтак ми бачимо початок становлення ЦНАПів, підготовку державних органів та існуючих баз даних до надання послуг в електронному форматі.

Таким чином внаслідок аналізу Звіту з виконання СРДУ за 2016-2017 роки на предмет прийнятих нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актів, як частини дослідження еволюції нормативно-правових змін ми можемо прийти до висновку, що найсуттєвіша нормативно-правова робота пройшла у сфері реформування державної служби, важливі кроки були зроблені у сфері надання адміністративних послуг, оптимізації органів виконавчої влади та стратегічного забезпечення, однак за напрямом стратегічне планування, формування і координація політики фактично тільки постанова про деякі питання підготовки актів законодавства в електронній формі відповідає вкладеним у напрям завдань, жодного акту впровадження єдиних вимог

нормопроекування, стратегічного та програмного планування не зважаючи на їх важливість не знайшли свого відображення у прийнятих НПА.

2018 рік не був плідним на нормативно-правові зміни в реформуванні державного управління в Україні та здебільшого був направлений на реалізацію раніше прийнятих НПА та проекту роботу з огляду на проведення у 2018 році експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) оцінки стану державного управління та виконання Стратегії з реформування, внаслідок чого було прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2018 р. № 1102-р, яким було перероблено Стратегію реформування державного управління України і одночасно подовжено її до 2021 року. Окрім цього були внесені зміни до Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, в якій прямо було передбачено, що реалізація запропонованих підходів потребуватиме внесення змін до Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу».

З огляду на досить невелику кількість прийнятих НПА у Звіті виконання Стратегії у 2018 році відсутній однойменний розділ. Відтак на підставі аналізу стану виконання у 2018 р Плану заходів Стратегії було виділено наступні нормативно-правові зміни, які відбулись.

- Наказом НАДС від 30 березня 2018 року № 74 затверджено Методику складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця.

- Кабінетом Міністрів України затверджено Порядок організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів (постанова від 10 травня 2018 р. № 357).

- Постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2018 № 395 внесено зміни до Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 №13, якими:

- поширено сферу використання Порталу не тільки на надання адміністративних послуг, а також на надання інших публічних послуг та доступу до інформації про них;
- доповнено структуру Порталу новими підсистемами та модулями; ○ визначено обов'язки держателя Порталу та його адміністратора;
- уточнено механізм наповнення Порталу суб'єктами надання адміністративних послуг тощо.

- Державним агентством з питань електронного урядування проведено модернізацію єдиного державного веб-порталу відкритих даних. Наказом Агентства від 13.09.2018 №62 «Про утворення Комісії з питань приймання-передачі документації та програмного забезпечення модернізованого Єдиного державного веб-порталу відкритих даних» забезпечено введення Порталу в дослідну експлуатацію та його передачу в адміністрування державному підприємству «Державний центр інформаційних ресурсів України».

Нормативно-правові зміни в 2019-2020 роках також не можна порівняти за обсягом зі змінами 2016-2017 років, однак суттєві відповідні акти було прийнято в межах чотирьох пріоритетних напрямів.

У стратегічному плануванні, координації формування і реалізації державної політики Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 26 лютого 2020 р. № 168 «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України», як зазначається у Звітах про виконання у 2019 та у 2020 роках «відповідно до внесених змін започатковується повноцінний процес формування державної політики в Україні» [17,18].

Прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2020 року № 1087 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 і від 17 січня 2018 р. № 55», якою створюється правове підґрунтя для переведення підготовки проектів актів, інших документів, що створюються органами виконавчої влади у електронну форму. У разі підготовки проекту акту Кабінету Міністрів в електронній формі його опрацювання та погодження здійснюється з використанням відповідного модуля системи електронної

взаємодії органів виконавчої влади (далі - модуль). Розробник вносить до модуля проект акту та матеріали щодо нього, передбачені Регламентом Кабінету Міністрів України. Свою позицію щодо проекту акту (висновок) заінтересовані органи доводять до розробника шляхом внесення відповідної інформації до модуля. Інформація щодо погодження проекту акту доступна для ознайомлення всім заінтересованим органам, що беруть участь в його опрацюванні.

За напрямом реформування державної служби також було продовжено роботу з розробки та прийняття нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актів.

Прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 № 117- IX, яким удосконалено порядок вступу на державну службу шляхом спрощення подання інформації для участі у конкурсі онлайн (замість подачі документів); передбачено можливість контрактів для виконання строкових робіт та для обмеженої кількості персоналу; визначено механізм переведення державних службовців вищого корпусу та можливість делегування повноважень керівниками державної служби; оптимізовано структуру заробітної плати та передбачено визначення Кабінетом Міністрів України Порядку формування фонду оплати праці державних органів (для вироблення однакових підходів під час планування і розподілу відповідних видатків державного бюджету).

Прийнято постанову від 28 жовтня 2019 р. № 888 «Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби».

До Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ, внесено зміни постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 № 1034 «Деякі питання реформування державного управління».

Наказ НАДС від 15.10.2019 № 188-19 «Про затвердження методики визначення та проведення аналізу потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування» зареєстровано в Міністерстві юстиції України 13.11.2019 за № 1157/34128

Схему посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів у 2019 році затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 102 „Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо впорядкування структури заробітної плати працівників державних органів, судів, органів та установ системи правосуддя у 2019 році.

Розроблено модель класифікації посад державної служби та підготовлено нормативно-правові акти: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.11.2020 р. № 1414-р «Про підготовку та реалізацію експериментального проекту щодо запровадження системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад»; Методику проведення класифікації посад державної служби (наказ НАДС від 30.09.2020 р. № 187-20, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 07.12.2020 р. за № 1219/35502); Каталог типових посад державної служби і критеріїв віднесення до таких посад (наказ НАДС від 18.12.2020 р. № 246-20, подано на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України 18.12.2020 р.).

Прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року № 106 «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад».

Прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640 та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. № 1047» від 10 липня 2019 р. № 591, якою було викладено Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців

За напрямом підзвітність - організація, прозорість, нагляд:

Згідно розпорядження КМУ від 26 червня 2019 р №455-р, в рамках Національної програми інформатизації виділені кошти таким ЦОВВ:

- на впровадження електронного документообігу: Державне агентство рибного господарства, Державна екологічна інспекція, Державна інспекція енергетичного нагляду, Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження, Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для розвитку системи електронного документообігу.

- на модернізацію електронного документообігу: Державне агентство з управління зоною відчуження, Міністерство інфраструктури, Міністерство охорони здоров'я, Національна служба здоров'я, Державна архітектурно-будівельна інспекція, Державна служба фінансового моніторингу.

Всі ці ЦОВВ були підключені до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади.

Секретаріатом КМУ були розроблені та прийняті Урядом зміни до Регламенту КМУ, (постанова від 16 грудня 2020 р. № 1285, яка також скасувала раніше вказану постанову від 26 лютого 2020 р. № 168), в результаті яких Секретаріат КМУ отримав можливість розробляти проекти нормативно-правових актів шляхом запровадження процедури їх підготовки, посилено його роль у плануванні діяльності Уряду та підготовці відповідних звітів, запроваджено щотижневу нараду державних секретарів під головуванням державного секретаря КМУ, посилено роль Секретаріату КМУ стосовно координації діяльності щодо європейської інтеграції.

В рамках цього напрямку для удосконалення структури апарату центральних органів виконавчої влади з метою забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 № 1034 «Деякі питання реформування державного управління», якою визначено єдині вимоги до структури апарату міністерств та директоратів.

Прийнято постанову КМУ від 11 грудня 2019 р. № 1041 “Про затвердження Порядку делегування окремих повноважень керівника державної служби в центральному органі виконавчої влади”, яким визначено окремі повноваження

керівника державної служби, які можуть бути делеговані та порядок їх делегування.

Розроблено та схвалено Урядом постанову Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 року № 493 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо функціонування офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади» внесено зміни до Постанови КМУ від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» та Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, затверджений зазначеною постановою. Мінцифри визначено відповідальним за розроблення рекомендацій щодо розробки та модернізації офіційних веб-сайтів (веб-порталів) органів виконавчої влади та офіційних веб-ресурсів, що пов'язані з діяльністю органів виконавчої влади (дизайн-система державних сайтів України). Одночасно Порядком оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади визначено оновлені вимоги щодо створення (модернізації) офіційних веб-сайтів (веб-порталів) органів виконавчої влади

Напряму адміністративні процедури, адміністративні послуги та електронне урядування сягнули наступні нормативно-правові зміни:

Постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 № 714 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 і від 1 серпня 2013 р. № 588» внесено зміни до Примірного положення про центр надання адміністративних послуг та до Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг. Зазначеними змінами уточнено вимоги до центрів надання адміністративних послуг, зокрема в частині забезпечення доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, а також обладнання місць для тимчасового розміщення дитячих колясок. Крім того, врегульовано особливості діяльності територіального підрозділу центру, адміністратора центру, що працює на віддаленому робочому місці.

Для Забезпечення центрів надання адміністративних послуг обладнанням для видачі паспортних документів, посвідчення водія та реєстрації транспортних

засобів та з метою фінансового забезпечення реалізації Міністерством відповідних заходів щодо закупівлі необхідного обладнання прийнято:

- розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.07.2019 №486-р “Про передачу бюджетних призначень, передбачених Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України у 2019 році на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління, Міністерству економічного розвитку і торгівлі”;

- постанову Кабінету Міністрів України від 09.10.2019 № 866 “Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів із забезпечення центрів надання адміністративних послуг обладнанням для видачі паспортних документів, посвідчення водія та реєстрації транспортних засобів»;

В межах цього напрямку для забезпечення зручного доступу фізичних та юридичних осіб до отримання адміністративних послуг в електронному вигляді урядом прийнято рішення щодо створення та впровадження в експлуатацію Єдиного державного веб-порталу електронних послуг «Портал ДІЯ», відповідно до затвердженого Мінцифри плану, з урахуванням готовності програмних та технічних засобів веб-порталу. (Постанова Кабінету Міністрів України від 04 грудня 2019 року №1137 «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг»). З 1 січня 2020 року зазначений “Портал ДІЯ” виконує також функції Єдиного державного порталу адміністративних послуг.

Станом на 31 грудня 2020 року здійснено спрощення процедур надання деяких найбільш популярних адміністративних послуг, а саме:

1) Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 року № 701 запроваджено можливість подачі заяви для реєстрації (в тому числі з одночасним зняттям), зняття з місця реєстрації дитини віком до 14 років в електронному вигляді.

2) Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2020 року «Про реалізацію експериментального проекту щодо реєстрації, зняття

з реєстрації місця проживання в електронній формі» запроваджено можливість подачі заяви для реєстрації (в тому числі з одночасним зняттям), зняття з місця реєстрації осіб віком від 14 років в електронному вигляді.

З метою зменшення адміністративного навантаження шляхом виключення норми щодо необхідності подання заявником довідки про склад сім'ї, як такої, що не відповідає чинному законодавству та забезпечення реалізації прав громадян відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги», забезпечення виконання Указу Президента України від 04 вересня 2019 року № 647 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг», оптимізації процедури надання публічних послуг, підготовлено для направлення на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативно-правових актів. Відповідні проекти актів були схвалені та/або прийняті Кабінетом Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» із змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2020 № 910 «Про внесення змін до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи», запроваджено відображення в електронному вигляді і шерінг електронної довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи з використанням мобільного додатка Єдиного державного веб-порталу електронних послуг «Портал Дія».

Прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 01 липня 2020 року № 559 «Про реалізацію експериментального проекту щодо запровадження першої черги Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва».

Запущено послуги щодо реєстрації таких документів як повідомлення про початок виконання підготовчих робіт; повідомлення про початок виконання будівельних робіт щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта; повідомлення про початок виконання будівельних робіт щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з

незначними наслідками (СС1), декларації про готовність об'єкта до експлуатації, будівництво якого здійснено на підставі будівельного паспорта.

З огляду на аналіз нормативно-правових змін за 2018-2020 рік ми можемо відзначити привалювання нормативно-правового регулювання впровадження цифрових технологій у сфері електронного врядування та надання адміністративних послуг, продовження реформування державної служби та певні кроки в оптимізації центральних органів виконавчої влади та посилення ролі Секретаріату КМУ у плануванні діяльності Уряду.

2021-2022 рік внаслідок пандемії COVID-19 та повномасштабної агресії Російської Федерації був не таким продуктивним у розумінні кількості прийнятих нормативно-правових актів щодо реформування державного управління в Україні, однак не зважаючи на необхідність боротись із потужними зовнішніми викликами процес реформування продовжується. За цей час прийнято декілька важливих НПА:

3 березня 2021 року схвалено постанову Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 і від 30 листопада 2016 р. № 867” (далі –постанова). Основна мета постанови полягає в гармонізації національної нормативної бази щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних з європейською, впровадження найкращих практик формування та реалізації політики відкритих даних.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2021 року № 377 було внесено зміни до Регламенту Кабінету Міністрів України, а саме додано Главу 8. Програмі документи Кабінету Міністрів та політичні пропозиції, в якій нарешті було визначено перелік програмних документів Кабінету Міністрів:

- Програма діяльності Кабінету Міністрів;
- стратегії розвитку відповідних сфер;
- державні цільові програми;
- інші документи програмного характеру.

Окрім того надано визначення та встановлено вимоги до змісту стратегії, оновлено розділ щодо законопроектної діяльності КМУ щодо підготовки

проектів законів та подання їх до Верховної ради, підготовки проектів актів Президента України їх подання та відкликання, оновлено розділ щодо здійснення повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з органами виконавчої влади, державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, тощо. Відтак в значній мірі було оновлено Регламент КМУ.

21 липня 2021 р. розпорядження КМУ № 831-р було схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки та затверджено план заходів, що встановило вектори подальших перетворень державного управління в Україні: високоякісні послуги та зручні процедури, професійна публічна служба та управління персоналом, ефективне врядування.

16 листопада 2021 року Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон) прийнято Верховною Радою України та 23 листопада 2021 року направлено на підпис Президенту України. 8 грудня 2021 року Закон повернуто з пропозиціями Президента України.

17 лютого 2022 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням пропозицій Президента України.

13 березня 2022 року Закон направлено на підпис Президенту України.

Наразі Закон підписано і він чекає на набуття чинності, які відбудеться 15.12.2023 року.

Цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина [38].

Закон не скасовує дію спеціального галузевого законодавства, але встановлює пріоритет принципів адміністративної процедури та надає 18 місяців з дня його оприлюднення для гармонізації спеціального галузевого

законодавства. Він вирішує проблеми наявності прогалин у визначенні прав особи та обов'язків органу, неврегульованість питання примусового виконання рішень публічної адміністрації та припинення їх дії, переважно підзаконного регулювання процедур, неузгоджених та суперечливих підходів у різних сферах публічного адміністрування, неефективність процедури адміністративного оскарження. Зазначений закон у разі його правильної реалізації має вирішити багато актуальних наразі проблем, які виникають під час отримання певних адміністративних послуг або вирішення щодо громадянина чи суб'єкта господарювання певного адміністративного питання, як то наприклад отримання ознаки неприбутковості громадської організації, яке у більшості випадків закінчується відмовою внаслідок свавільного трактування співробітниками положень податкового кодексу, врегулювання цієї процедури на підзаконному рівні та неефективної системи адміністративного оскарження.

Внаслідок проведеного дослідження еволюції нормативно-правових змін ми можемо дійти наступних висновків:

1. Найбільша кількість прийнятих актів, як нормативно-правового, так і організаційно-розпорядчого характеру було прийнято на перших етапах реформування державного управління в рамках СРДУ 2016-2020 років.
2. Переважні нормативно-правові зміни за низхідним принципом торкались реформування державної служби, розширення мережі органів надання адміністративних послуг, зменшення адміністративного навантаження, порядку адміністративної процедури та надання адміністративних послуг в електронному форматі, впровадження електронного врядування, оптимізації органів центральної виконавчої влади та посилення спроможності КМУ до стратегічної та планувальної діяльності.
3. Передбачене планом заходів, як одне з основних, підвищення якості та ефективності формування і координації державної політики шляхом розробки та впровадження єдиних вимог нормопроекування так і не знайшло своє відображення у нормативно-правових актах прийнятих з 2016 по 2022 рік не

зважаючи на спроби КМУ з розробки певних методичних рекомендацій, змін до Регламенту КМУ та навіть розробки проекту ЗУ «Про нормативно-правові акти».

3.2. Проблеми нормативно-правового характеру реформування системи державного управління в Україні

24 червня 2016 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р було схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки, яка в редакції розпорядження КМУ від 18 грудня 2018 р. №1102-р була перейменована на Стратегію реформування державного управління України до 2021 року. Зазначена Стратегія була розроблена з урахування проведених консультацій з експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA), Дорадчої групи ЄС, представників громадського суспільства та іншими експертами ЄС відповідно до Європейських стандартів належного адміністрування сформульованих в документі SIGMA «Принципи державного управління», який містить систему принципів і критеріїв оцінки державного управління, однак без урахування показників вихідної оцінки стану державного управління. В редакції від 24.06.2016 року Стратегія передбачала одним із напрямів реформування: формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості) [9];

«Дієвий процес формування та реалізації державної політики потребує створення відповідної нормативно-правової бази. Регламент Кабінету Міністрів України визначає концептуальні основи нормотворчої практики, однак їх застосування продовжує бути недостатнім. Перелік вимог до формування державної політики, що передбачає, насамперед, якість підготовки проектів законів та підзаконних актів, повинен бути переглянутим та удосконаленим, а відповідні стандарти мають бути затверджені до 2017 року. Оновлені правила

повинні включати вимоги до техніко-економічного обґрунтування формування політики, передбачати оцінювання наслідків, міжвідомчу координацію, участь громадськості та скорочення адміністративного навантаження. Після затвердження удосконалених правил формування державної політики основна увага повинна бути зосереджена на їх дієвому застосуванні та забезпеченні якості документів. Частка поданих на розгляд Кабінету Міністрів України проектів законів та підзаконних актів, що відповідають вимогам оновленої методології, має збільшитися з 30 відсотків у 2018 році до 70 відсотків у 2020 році.» [9].

Відповідно до зазначеного напрямку в п.10 Плану заходів з реалізації Стратегії на 2016-2020 роки були передбачено завдання «Удосконалення методології формування державної політики, включаючи оцінку якості нормотворчої роботи», яке складалось з 4 заходів: підготовка аналітичного звіту, розроблення методики та зразків типових документів, затвердження методики підготовки та зразків програмних і стратегічних документів державної політики шляхом прийняття нормативно-правового акту та навчання державних службовців з питань застосування затвердженої методики та підготовки відповідних документів з кінцевим терміном виконання всіх заходів до II кварталу 2017 року.

Вже на етапі формування завдань та заходів з питань якості підготовки проектів законів та підзаконних актів не визначено жодних заходів, які б стосувались саме якості таких нормативно-правових актів та визначення критеріїв оцінки такої якості.

У звіті про виконання у 2016-2017 роках Стратегії на 2016-2020 роки у переліку ключових НПА у сфері РДУ визначено тільки один НПА, який стосується нормотворчої діяльності: Постанова КМУ «Деякі питання підготовки проектів актів законодавства в електронній формі» №608 від 18.08.17, яка безумовно спрощує адміністративні витрати на розробку проектів нормативно-правових актів, однак не стосується питання їх якості. Одним з потужних результатів на який посилається Звіт – створення у 2016-2017 роках 50 нових

директоратів у 10 пілотних міністерствах та Секретаріаті Уряду, спрямованих на посилення функцій з аналізу та формування політики, стратегічного планування та євроінтеграції, які у 2018 році «стануть спроможними та будуть здатні готувати якісні проекти урядових рішень» [16]. Однак не було створено жодного Директорату в повній мірі відповідального за забезпечення нормотворчої діяльності, наприклад в Міністерстві Юстиції, як в профільному міністерстві.

В червні 2018 року SIGMA представили Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління [15], який висвітлив багато проблем стану РДУ за 2016-2018 роки, в тому числі і проблеми нормативно-правового аспекту реформування.

Так вже на етапі аналізу стратегічних документів реформування визначено: «Дві стратегії РДУ не є повною мірою узгодженими між собою щодо запланованих заходів, строків їх виконання та відповідальних за їх виконання установ. Обидва плани містять заходи щодо вдосконалення системи стратегічного планування. СРСУДФ (Стратегія реформування системи управління державними фінансами) передбачає прийняття Закону “Про державне стратегічне планування”, тоді як СРДУ вказує, що правова база стратегічного планування має бути удосконалена шляхом внесення змін до Регламенту КМУ. Крім цього, згідно з СРСУДФ, методологія підготовки документів стратегічного планування повинна бути ухвалена до кінця другого кварталу 2018 року (під керівництвом Міністерства економічного розвитку і торгівлі), в той час як СРДУ передбачає прийняття тієї ж методології шістьма місяцями раніше (під керівництвом Міністра КМУ за участі Міністерства економічного розвитку та торгівлі). Також є слабкою узгодженість Стратегій РДУ з планами законопроектних робіт уряду, оскільки чотири з шести законопроектів, запланованих для розроблення в 2018 році відповідно до стратегій, не були включені до Плану пріоритетних дій уряду (ППДУ) на 2018 рік» [15]. Так значення індикатора «Якість стратегічних засад реформи державного управління» визначено 3/5, а субіндикатора «Узгодженість документів планування РДУ» взагалі 0/4.

Аналіз розділу «Формування і координація державної політики» висвітлив критичні проблеми, так індикатор «Якість планування державної політики» встановлено 1/5 внаслідок низьких показників субіндикаторів: «Достатність нормативно-правової бази з планування державної політики» - 4/7, «Узгодженість документів планування державної політики» - 2/6, «Заплановані законодавчі ініціативи, перенесені на майбутній період (%)» - 2/4, «Заплановані секторальні стратегії, перенесені на майбутній період (%)» - 1/4.

На досить низькому рівні визначені індикатори на підставі дотримання ключової вимоги: досягнення запланованих цілей політики відбувається завдяки інклюзивному, на основі доказів формуванню політики та законодавства, а саме: «Можливості уряду щодо приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС» – 1/5, «Розробка політики на основі доказів» - 1/5, «Консультації з громадськістю з питань державної політики» - 2/5.

Зазначений Звіт викрив велику кількість проблем в усіх аспектах РДУ, в тому числі і в нормативно-правовій роботі, як зі стратегічного планування, так і з формування державних політик у різних секторах. Були надані відповідні рекомендації для вирішення виявлених проблем, які в певних частинах були враховані урядом шляхом внесення змін до Стратегії та Плану заходів. Так у сфері надання послуг було прийнято Закон «Про адміністративну процедуру», та навіть відкладено набрання ним чинності на 18 місяців для надання строку в 12 місяців Кабінету Міністрів України для подання пропозицій щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із цим Законом, 18 місяців для вжиття заходів щодо прийняття та/або оновлення нормативних актів органів виконавчої влади, та 24 місяці з дня набрання чинності цим Законом для інформування з боку КМУ про стан виконання цього Закону.

Відповідно до Плану пріоритетних дій Уряду на 2020 рік [43] для реалізації реформи та виконання Стратегії РДУ було передбачено декілька важливих кроків в сфері нормативно-правового регулювання, а саме:

- Для встановлення єдиних вимог до нормопроекування та вирішення колізійних питань – розроблення та подання Кабміну законопроекту «Про нормативно-правові акти».
- Для запровадження сучасних стандартів підготовки проектів рішень та залучення заінтересованих осіб до їх підготовки – розроблення та подання Кабміну законопроекту «Про публічні консультації».

Проект Закону «Про публічні консультації» 05.03.2021 прийнято в першому читанні та відповідно до Постанови Верховної Ради України № 2557-ІХ від 06.09.2022 було включено до порядку денного восьмої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, яка наразі триває. Зазначений законопроект є досить важливим для розвитку України як демократичної держави з огляду на те що визначає правила проведення суб'єктами владних повноважень публічних консультацій з питань формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проектів стратегічних та програмних документів (концепцій, стратегій, програм, планів заходів тощо), нормативно-правових актів для узгодження публічних та приватних інтересів [58]. Стаття 4 законопроекту прямо вказує на обов'язок суб'єктів владних повноважень, що забезпечує формування державної, регіональної політики, вирішення питання місцевого значення та/або є розробником проекту акта організувати та проводити публічні консультації, а також здійснювати їх планування, інформувати заінтересованих осіб про їх проведення, дотримуватись вимог проведення публічних консультацій визначених законодавством та звітувати про результати проведення таких публічних консультацій. Проект встановлює порядок проведення публічних консультацій, а також встановлює виключення коли публічні консультації не проводяться. Окрім цього встановлені наслідки порушення порядку проведення публічних консультацій:

«Розгляд проектів актів, щодо яких не проведено публічних консультацій, відкладається до проведення таких консультацій, крім випадків, установлених статтею 15 цього Закону.

Порушення вимог щодо проведення публічних консультацій, визначених цим Законом, може бути підставою для перегляду прийнятого акта та у разі необхідності внесення змін до нього або його скасування» [58].

Його остаточне прийняття в значній мірі підвищить рівень прозорості при здійсненні правотворчості та забезпечить участь суспільства у формуванні відповідних політик та рішень для врахування інтересів приватного сектору.

Щодо проекту Закону «Про нормативно-правові акти» ситуація дещо інша, остання згадка про нього була 05.11.2020 року під час повідомлення про проведення електронних консультацій з громадськістю, потім подання цього законопроекту було перенесено до Плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік [44], однак зареєстровано його в Верховній раді України так і не було, натомість в Верховній Раді України наразі зареєстрований Проект Закону «Про правотворчу діяльність» [57] поданий народними депутатами України та прийнятий 16.11.2021 року за основу та відповідно до Постанови Верховної Ради України № 2557-IX від 06.09.2022 його було включено до порядку денного восьмої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, яка наразі триває.

Зазначений законопроект частково дублює проект ЗУ «Про нормативно-правові акти» та відповідно до пояснювальної записки для його розробки бралися до уваги проекти законів про нормативно-правові акти, зареєстровані у Верховній Раді України, результати їх науково-експертного опрацювання та Концепція розроблена Київським регіональним центром Національної академії правових наук України.

Проект є значно ширшим за проект Закону «Про нормативно-правові акти», містить 66 статей і також включає важливі та інноваційні положення щодо понять, принципів, суб'єктів та основних засад правотворчості в Україні, системи нормативно-правових актів в Україні відповідно до їх ієрархії, впровадження поняття «програмний правовий акт, як документ програмно-цільового характеру, у якому відображаються основні напрями розвитку публічної політики» [57], правових засад планування правотворчої діяльності та узгодження програми діяльності Кабінету Міністрів України із планом

законопроектної роботи Верховної ради України, механізмів юридичного прогнозування та запровадження Наукової концепції розвитку законодавства України, яка розробляється Національною академією правових наук України один раз на п'ять років, впровадження концепції проекту нормативно-правового акту, як підстави для подальшої розробки проекту НПА, інститут правового експерименту, як можливість випробування управлінського рішення для збирання та вивчення інформації, одержанні досвіду щодо реформування певної сфери суспільних відносин, оцінку впливу проекту нормативно-правового акту, техніки нормо проектування та чіткі вимоги до нормативно-правових актів, порядок прийняття, підписання, внесення змін та офіційного оприлюднення НПА, відкриття інформації з Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та оприлюднення її на офіційному веб-сайті держателя реєстру, заходи подолання прогалін та колізій, визначення пріоритетності застосування колізійних правил, правовий моніторинг, способи його здійснення, використання його результатів, покладання обов'язку систематичного його проведення на Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної правової політики (Міністерство юстиції України), надання повноважень Верховному Суду зі звернення до суб'єктів правотворчості щодо необхідності внесення змін або припинення дії НПА на підставі узагальнення судової практики, передбачена можливість органів державної влади, окрім вищих, здійснювати делегування правотворчих повноважень нижчим органам влади, а також визначено порядок офіційного роз'яснення нормативно-правових актів, яке зможе здійснювати не тільки суб'єкт, який видав НПА, а й Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної правової політики.

Прийняття зазначеного Закону потребувалось ще на початку формування Стратегії РДУ з огляду на правову систему нашої держави, в якій всі суспільні відносини регулюються нормативно-правовими актами. Зазначений Закон має частково вирішити проблеми нормативно-правового аспекту та узгодженості при формуванні стратегічних документів РДУ та формуванні державної

політики в усіх секторах державного управління, що в свій час не вдалось досягти внесенням змін до Регламенту Кабінету Міністрів України.

Делегування повноважень нижчим органам надасть змогу додати у формування державної політики в якості експерименту принцип «знизу – вгору», який внаслідок більшої обізнаності фахівців на місцях щодо реального стану справ в певній сфері може дати позитивний ефект, зменшити необхідну кількість ресурсів на реалізацію таких політик та наблизити самі політики до вирішення реальних проблем, а також сприяти децентралізації функцій із формування державної політики. В довгостроковій перспективі застосування єдиних вимог, підходів, процедур та інститутів до здійснення правотворчої діяльності призведе до забезпечення функціонування держави, як єдиного цілого: без колізій, прогалин, багатозначного трактування, неузгодженості рішень, збільшиться прозорість, зрозумілість та правова обізнаність всіх стейкхолдерів. Важливим моментом є також встановлення значної ролі Центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної правової політики (Міністерства юстиції України) на всіх етапах правотворчості різними її суб'єктами, починаючи з розробки рекомендацій щодо застосування правил техніки нормо проектування, проведення правової експертизи, обліку та реєстрації нормативно-правових актів, ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів оприлюдненні інформації з нього на своєму офіційному веб-сайті у відкритій, безоплатній, загальнодоступній, публічній формі, здійснення правового моніторингу та офіційного роз'яснення нормативно-правових актів. А важливим він є, тому що покладання зазначених вище функцій на Міністерство юстиції України суперечить Стратегії реформування державного управління України на 2022 – 2025 роки та Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади за завданнями яких є передача повноважень з реалізації державної політики з Міністерств на інші органи центральної виконавчої влади. Доцільним було б покласти зазначені повноваження на новостворений орган виконавчої влади з реалізації державної правової політики.

Окрім цього, на відміну від проекту ЗУ «Про публічні консультації», супроводження у Верховній Раді України проекту ЗУ «Про правотворчу діяльність» не передбачено в плані заходів до сучасної Стратегії, не зважаючи на те що одним із завдань стратегії з ефективного врядування визначено «удосконалення системи розроблення проектів нормативно-правових актів, зокрема шляхом уніфікації правил нормопроекткування та проведення експертизи проектів актів».

Наразі прийняття проекту ЗУ «Про публічні консультації» та ЗУ «Про правотворчу діяльність» є надважливим і залежить у повній мірі від Верховної Ради України, яка б мала визначити їх пріоритетними.

Саме для вирішення зараз та уникнення в майбутньому проблем висвітлених у цьому підрозділі і потрібна першочергова робота з реформування системи нормативно-правового регулювання, її уніфікація, впровадження інноваційних інститутів та приведення правотворчості до єдиної системи.

Безумовно єдина система правотворчості та інститут публічних консультацій будуть потребувати вдосконалення та інтеграції у вже існуючу систему, однак для вирішення цього питання можливо використати майбутній досвід Закону України «Про адміністративну процедуру» з поступовим набранням чинності та гармонізації спеціального галузевого законодавства. Нормативно-правове врегулювання цих питань є дуже важливим для закладання основ демократичної системи державного управління.

ВИСНОВКИ

1. Внаслідок аналізу категоріального апарату дослідження проблеми було встановлено потребу надати узгоджені визначення необхідних категорій, понять та термінів в контексті досліджуваного питання, а саме: «реформа», «реформування», «система державного управління» та спробувати узагальнити визначення поняття «реформування системи державного управління».

Отримані у результаті проведеного дослідження визначення понять реформування, система державного управління та реформування системи державного управління є важливим теоретичним підґрунтям не тільки в межах цієї наукової роботи. Напрацьовані визначення понять можуть стати базою для досліджень науковців із різних галузей з огляду на їх нейтральність та уніфікованість від можливих унікальних властивостей та характеристик, які можуть впливати із різних напрямків дослідження.

2. Надано характеристику основних глобальних трендів управління, які є взаємопов'язаними та принциповими для подальшого реформування системи державного управління в Україні для досягнення мети визначеною сучасною Стратегією реформування державного управління на 2022-2025 роки. Децентралізація в широкому сенсі була визначена, як перший глобальний інноваційний тренд управління, По-перше здійснення децентралізації у вузькому сенсі відповідно до Концепції неможливо впроваджувати опосередковано від реформи системи державного управління України, з огляду на передбачений нею взаємозв'язок органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. По-друге Україна вже давно потребує здійснення структурної, процедурної та підхідної децентралізації органів виконавчої влади, розвитку горизонтальних зв'язків між ними та у симбіозі з наступними двома трендами формування ефективної, гнучкої, публічної системи державної влади на засадах найкращих практик ефективного врядування, яка під час вироблення державних політик залучає громадськість і діє лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У сфері управління людськими ресурсами незмінним є вектор формування вже розширеної публічної служби відповідно до вимог європейських стандартів, в умовах цифровізації, швидкого впровадження засобів електронного врядування важливим є розвиток професійних цифрових компетентностей публічних службовців, а також «soft skills» для розбудови кадрового резерву професійних державних службовців, негативні зовнішні безпекові, епідеміологічні та енергетичні умови зумовлюють необхідність опрацювання досвіду приватного сектору дистанційної роботи для забезпечення безпеки працівників зі збереженням продуктивності праці.

Цифровізація України є потужним глобальним трендом управління, який вже в значній мірі впливає на формування системи державного управління в Україні та має неосяжні перспективи у майбутньому. Підвищення імплементації в Україну технологічних напрацювань лідерів цифровізації та розробка нових інструментів є дуже важливою, однак для їх ефективності це повинно супроводжуватись заходами із підвищення доступності, інклюзивності та розвитку цифрових компетенцій громадян та посадовців.

3. Дослідженням Стратегії стало розвитку «Україна – 2020», Стратегії реформування державного управління 2016-2020, Стратегії реформування державного управління 2021 та Стратегії реформування державного управління на 2022 – 2025 роки було визначено основні тенденції у різні періоди реформування державного управління в Україні. Аналіз їх еволюції висвітлив поступове звуження кола основних тенденцій реформування державного управління в Україні, що на перший погляд здається логічним внаслідок успішного виконання завдань та досягнення встановлених індикаторів, однак здебільшого відбувалось через їх укрупнення та поєднання, яке призвело до формування наступних сучасних основних тенденцій:

- 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

4. Проведене дослідження еволюції нормативно-правових змін призвело до формування наступних висновків:

Найбільша кількість прийнятих актів, як нормативно-правового, так і організаційно-розпорядчого характеру було прийнято на перших етапах реформування державного управління в рамках СРДУ 2016-2020 років.

Переважні нормативно-правові зміни за низхідним принципом торкалися реформування державної служби, розширення мережі органів надання адміністративних послуг, зменшення адміністративного навантаження, порядку адміністративної процедури та надання адміністративних послуг в електронному форматі, впровадження електронного врядування, оптимізації органів центральної виконавчої влади та посилення спроможності КМУ до стратегічної та планувальної діяльності.

Передбачене планом заходів, як одне з основних, підвищення якості та ефективності формування і координації державної політики шляхом розробки та впровадження єдиних вимог нормопроекування так і не знайшло своє відображення у нормативно-правових актах прийнятих з 2016 по 2022 рік не зважаючи на спроби КМУ з розробки певних методичних рекомендацій, змін до Регламенту КМУ та навіть розробки проекту ЗУ «Про нормативно-правові акти».

5. Проведені дослідження за усіма розділами надали можливість виявити проблеми нормативно-правового характеру реформування системи державного управління. Закладені в рамках Стратегій на початку заходи з підвищення якості та ефективності формування і координації державної політики шляхом розробки та впровадження єдиних вимог нормопроекування так і не було виконано, а згодом з невідомих причин зовсім випало з порядку денного. Дослідження еволюції нормативно-правових змін довело низьку спроможність уряду у нормативно-правовому забезпеченні реформування державного управління в Україні. Відповідно було встановлено, що саме для

вирішення зараз та уникнення в майбутньому виявлених проблем потрібна першочергова робота з реформування системи нормативно-правового регулювання, її уніфікація, впровадження інноваційних інститутів та приведення правотворчості до єдиної системи. Наразі прийняття проекту ЗУ «Про публічні консультації» та ЗУ «Про правотворчу діяльність» є надважливим і залежить у повній мірі від Верховної Ради України, де вони перебувають в очікуванні другого читання вже більше року, яка б мала визначити їх пріоритетними.

Безумовно єдина система правотворчості та інститут публічних консультацій будуть потребувати вдосконалення та інтеграції у вже існуючу систему нормативно-правового регулювання, однак для вирішення цього питання можливо використати майбутній досвід Закону України «Про адміністративну процедуру» з поступовим набранням чинності та гармонізації спеціального галузевого законодавства. Нормативно-правове врегулювання цих питань є дуже важливим для закладання основ демократичної системи державного управління.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ:

1. Антикорупційна система в Україні. Антикорупційна енциклопедія. **Офіс добросовісності НАЗК.** URL: <https://prosvita.nazk.gov.ua/encyclopedia/antykoruptsijna-systema-v-ukrayini> (дата звернення: 06.08.2022).
2. Богданов А.А. Тектология: (Всеобщая организационная наука): В 2-х кн.: Кн. 1. / отв. ред. Л. И. Абалкин / Отд-ние экономики АН СССР. Ин-т экономики АН СССР. Москва: Экономика, 1989. 304 с.
3. Бойченко В.С. Сутність процесу реформування управління розвитку регіону. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Міжнародні економічні відносини та світове господарство», 2015. Вип. 3. С. 29-33.
4. В Україні розпочато впровадження «Трембіти»: налагодження автоматичний обмін даними між держустановами: Новина. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-rozpochato-vprovadzhennya-trembiti-nalagodzheno-avtomatichnij-obmin-danimi-mizh-derzhustanovami> (дата звернення: 02.02.2022).
5. Горбатенко В.П. Реформа // Юридична енциклопедія: В 6-ти тт. Т. 5: П С. К., 2003. 303с. URL: <https://leksika.com.ua/14660524/legal/reforma> (дата звернення: 02.02.2022).
6. Держава в смартфоні. Як це працює в Естонії. URL: <https://biz.nv.ua/ukr/markets/sankciji-ne-diyut-siemens-bude-viroblyati-v-rf-turbini-velikoji-potuzhnosti-50031427.html> (дата звернення: 02. 12.2022).
7. Державне підприємство «Державний центр інформаційних ресурсів України». URL: <https://dir.gov.ua/> (дата звернення: 02.02.2022).
8. Державне управління : підручник : у2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. с. 564

9. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія, План, Заходи від 24.06.2016 № 474-р. База даних «Законодавство України». (редакція від 24.06.2016) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/ed20160624#Text> (дата звернення: 25.07.2022)

10. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія, План, Заходи від 24.06.2016 № 474-р. База даних «Законодавство України». (редакція від 18.12.2018) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/ed20181218#Text> (дата звернення: 25.07.2022)

11. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія, План, Заходи від 24.06.2016 № 474-р. База даних «Законодавство України». (редакція від 25.02.2020) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/ed20200225#Text> (дата звернення: 26.07.2022)

12. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія, План від 21.07.2021 № 831-р. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 27.07.2022)

13. Енциклопедія державного управління у 8 т. / Нац. ак. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011 Т. 1: Теорія державного управління / ред. В. М. Князев, І. В. Розпутенко та ін. 748 с.

14. Загурська-Антонюк В. Ф. Сучасні тенденції децентралізації державної влади та їх реалізація в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1391> (дата звернення: 15.12.2021 р.)

15. Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління. OECD/SIGMA. (2018). URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/ref>

[orm%20office/Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/pro-orm%20office/Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf)

(дата звернення: 02.02.2022).

16. Звіт про виконання у 2016-2017 роках Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки. Секретаріат КМУ та Офіс реформ КМУ. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/pro-vikonannya-u-2016-2017-rokakh-strategii-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-ukraini-na-2016-2020-roki.pdf> (дата звернення: 02.02.2022).

17. Звіт про виконання у 2019 році Стратегії реформування державного управління України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/par-report-ukr-web.pdf> (дата звернення: 02.02.2022).

18. Звіт про виконання у 2020 році Стратегії реформування державного управління України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/zvit2021-ukr-web.pdf> (дата звернення: 02.02.2022).

19. Інформацію про окупантів через «єВорог» передали понад 250 тисяч українців: Новина. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/04/21/7341176/> (дата звернення: 02.02.2022).

20. Кожина А. Цифровий розвиток як пріоритетний напрям публічного управління для стабілізації ситуації з наслідками пандемії COVID-19. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2020. Вип. 2. С. 134–140.

21. Конституція України. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 8.12.2004 р.: прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. Київ: Велес, 2005. 48 с.

22. Кошляк Д.В., Чальцева. О.М. Проблеми цифровізації в Україні в умовах пандемії COVID-19. Прикладні аспекти сучасних міждисциплінарних досліджень: матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Вінниця, 26 листопада 2021 р.). Вінниця: ДонНУ імені Василя Стуса. 2021. С. 174-177.

23. Кудріна О. Ю., Масляк М.І. Інновації та інноваційна діяльність в системі публічного управління: елементи теорії, логіки та понятійного апарату.

URL: <http://pag-journal.iei.od.ua/archives/2020/19-2020/29.pdf> (дата звернення: 18.01.2022).

24. Лесик О.В. Вітчизняна система державного управління: становлення та моделі розвитку. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. URL: http://www.oridu.odessa.ua/8/4/doc/dis_les.pdf (дата звернення: 18.01.2022).

25. Лозицька І. Імплементация зарубіжного досвіду реформування державного управління в сучасних умовах. Державне управління та місцеве самоврядування, 2018, вип. 2 (37) С. 20 – 25.

26. Мельничук І.М. Нормативно-правові акти Міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, правові аспекти їх виконання та застосування. URL: <https://minjust.gov.ua/m/normativno-pravovi-akti-ministerstv-inshih-tsentralnih-organiv-vikonavchoi-vladi-pravovi-aspekti-ih-vikonannya-ta-zastosuvannya> (дата звернення: 18.01.2022).

27. Михайло Федорів: Запуск Дії у 5 разів збільшив кількість користувачів державних послуг онлайн: Новини. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/mikhaylo-fedorov-zapusk-dii-u-5-raziv-zbilshiv-kilkist-koristuvachiv-derzhavnikh-poslug-onlayn> (дата звернення 03.11.2021)

28. Михайло Федорів: Цифровізація України: до, під час та після повномасштабної війни: Колонка URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/05/27/7348844/> (дата звернення 06.07.2022)

29. Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві : зб. тез міжнар. круглого столу, Україна–Литовська Республіка, 08 лип. 2021 р., м. Київ / редкол.: Ольга Андреева, Ірина Криворучко, Наталія Ларіна ; за заг. ред. Лариси Комахи. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2021. 176 с.

30. Моїсеєнко Д.М. «Перехідна держава» та «постсоціалістична держава»: співвідношення понять. Держава та регіони. Серія: Право, 2014 р. № 1. С. 14-17. URL: http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1_2014/5.pdf (дата звернення: 18.01.2022).

31. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/> (дата звернення: 18.01.2022).
32. Паламарчук І.В., Міроненко В.А. Закордонний досвід управління персоналом державної служби країн – членів ЄС для України: проблеми та перспективи розвитку. Теорія та практика державного управління 3(66)/2019. URL: <http://lib.kart.edu.ua/bitstream/123456789/4857/1/%D0%9F%D0%B0%D0%B%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D1%80%D1%87%D1%83%D0%BA.PDF> (дата звернення: 18.01.2022).
33. Перший рік Green Deal: як Україна інтегрується у нову екологічну політику ЄС. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/12/21/7117835> (дата звернення: 15.12.2021).
34. Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. – Київ: Парламентське видавництво, 2011. – 808 с. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Levenets_Yurii/Politychna_entsyklopediia.pdf (дата звернення: 02.02.2022).
35. Поліщук В.І. Розвиток навичок особистісної ефективності та професійно-технічних навичок державних службовців, як передумова розбудови кадрового потенціалу органу державної влади. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/46.pdf
36. Принципи державного управління. Видання 2017. OECD/SIGMA. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-Ukrainian.pdf> (дата звернення: 05.05.2022 р.).
37. Про адміністративні послуги : Закон від 06.09.2012 № 5203-VI. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/ed20220219#Text> (дата звернення: 17.06.2022 р.).
38. Про адміністративну процедуру : Закон від 17.02.2022 № 2073-IX. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
39. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на

2015-2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.01.2022).

40. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України; Стратегія від 05.08.2020 № 695. Офіційний вісник України. 2020. № 67, С.315, ст. 2155, код акта 100460/2020.

41. Про затвердження плану дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу “Ведення бізнесу” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 357-р. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1406-2015-%D1%80#Text> (дата звернення: 18.01.2022).

42. Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 357-р. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/357-2015-%D1%80#Text> (дата звернення: 18.01.2022).

43. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2020 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.09.2020 №1133-р. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1133-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 18.01.2022).

44. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 №276-р. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 18.01.2022).

45. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500. База даних «Законодавство України». URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.01.2022).

46. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>

47. Про заходи впровадження Концепції адміністративної реформи а Україні: Указ Президента України; Концепція від 22.07.1998 № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21, С.32, ст. 943, код акта 7616/1999.

48. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон від 16.09.2014 № 1678-VII. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2> (дата звернення: 07.02.2022 р.)

49. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80#Text> (дата звернення: 18.01.2022).

50. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України; Стратегія від 12.01.2015 № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4, С. 8, ст. 67, код акта 75358/2015.

51. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 18.01.2022).

52. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. *База даних «Законодавство України»*. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/ed20160624#n8> (дата звернення: 17.02.2022 р.)

53. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція, План, Заходи від 17.01.2018 № 67-р. Офіційний вісник України. 2018. № 16, С.70, ст. 560, код акта 89147/2018

54. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80#Text> (дата звернення: 18.01.2022).

55. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 18.01.2022).

56. Про центральні органи виконавчої влади : Закон від 17.03.2011 № 3166-VI База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 18.01.2022).

57. Проект Закону про правотворчу діяльність від 25.06.2021 № 5707. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 (дата звернення: 18.01.2022).

58. Проект Закону про публічні консультації від 23.10.2020 № 4254. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235 (дата звернення: 18.01.2022).

59. Пятківський Р. О. Недовіра громадян до публічних службовців в Україні: історичні передумови та етичні шляхи усунення. Ефективність державного управління. 2019. № 1 (58). С. 157–169.

60. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наук. доп. / авт. кол. ; за заг. ред. Куйбіди В. С.. – Київ : НАДУ, 2018. – 180 с.

61. Реформа. Словник іншомовних слів. Електронний ресурс. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%D0%E5%F4%EE%F0%EC%E0> (дата звернення: 03.02.2022 р.).

62. Селіванов С. В., Обушна Н. І., Хаджирадева С. К. Розвиток кадрового потенціалу державної служби в умовах реформ: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Вид-во «Каравела». 2019. 292 с.

63. Словник української мови в 11 томах. Онлайн-версія. URL: <http://sum.in.ua/> (дата звернення: 06.02.2022 р.)

64. Смольков В. Тектология А. Богданова и современность. Проблемы теории и практики управления. Москва, 1997. №3. URL: http://vasilieva.narod.ru/24_3_97.htm (дата звернення: 22.08.2022)

65. Термін «Система державного управління». Термінологія законодавства. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/27216> (дата звернення: 18.01.2022).

66. Термінологія законодавства. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/termin> (дата звернення: 10.02.2022 р.).

67. Товкіль. А. Демократи в Америке. URL: <http://grachev62.narod.ru/tokvill/chapt02.html> (дата звернення: 15.08.2022 р.)

68. Угода про асоціацією між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Угода, Список, Міжнародний документ від 27.06.2014 р. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 21.02.2022 р.).

69. Факапы реформы государственного управления. Почему замыслы не стали реальностью? URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2019/08/27/650979/> (дата звернення: 15.12.2021 р.)

70. Чальцева О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика : монографія. Вінниця : ФОП Барановська Т. П., 2017. 336 с.
71. 'Fit for 55': delivering the eu's 2030 climate target on the way to climate neutrality. / Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 14.7.2021 com(2021) 550 final. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/chapeau_communication.pdf (Last access: 14.12.2021)
72. Clement A. Tisdell Economic, social and political. Economic Analysis and Policy. Vol. 68. Desemb. 2020, Pp.17–28. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7440080/>. (Last access: 08.12.2021).
73. Digital 2021. We Are Social. URL: <https://wearesocial.com/digital-2021> (Last access: 11.12.2021p.)
74. E-agriculture: the Use of Information and Communication Technologies (ICTs) for the Development of Sustainable and Inclusive Food Systems and Trade Integration. FAO regional conference for Europe. 16–18 May 2018. URL: <http://www.fao.org/3/MW106EN/mw106en.pdf> (Last access: 05.12.2021 p.).
75. Modernizing government: Global trends | Publication number: 137556-G | Publication date: April 2021. URL: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ua/pdf/2021/07/modernizing-government-global-trends.pdf> (Last access: 28.11.2021 p.).
76. O'Brien L. Digital Inclusion / Workshops at IGF2019. URL: https://intgovwiki.org/w/index.php/Digital_Inclusion (Last access: 03.11.2021).
77. OECD Public Governance Reviews. Skills for a High Performing Civil Service. URL: <https://www.oecd.org/gov/pem/Skills-Highlights.pdf> (Last access: 18.07.2021).
78. OECD/SIGMA The Principles of Public Administrations. 2014. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf> (Last access: 05.09.2022)

79. SIGMA [official site]. URL: <https://www.sigmaweb.org/> (Last access: 16.10.2022)

