

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему

«ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В
УКРАЇНІ НА ШЛЯХУ ДО ЄС»

Студентка 2 курсу магістратури заочної форми
навчання спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування» освітньо-
професійної програми «Публічне управління та
адміністрування»

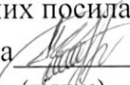
Матвійчук Маргарита Олексіївна

Науковий керівник

д.політ.н., проф. Ващенко Константин
Олександрович

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі
немає запозичень із праць інших авторів без
відповідних посилань

Студентка


(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
Державного управління від « 8 » листопада 2023 р., протокол №13
Завідувач кафедри державного управління, кандидат технічних наук
Рубан Юрій Григорович

(підпис)

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Матвійчук М.О. Імплементатії реформи державного управління в Україні на шляху до ЄС – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

Євроінтеграція є зближенням України з ЄС як на рівні законів і належного управління державою, так і на рівні правил і звичаїв, що існують у суспільстві. Її кінцевим результатом має стати вступ України до ЄС.

Максимальна ефективність державного управління на сьогодні є одним з основоположних векторів Уряду, а відповідні трансформаційні процеси, що відбуваються у вигляді реформ, – серед пріоритетних. Створення такої системи управління, яка спроможна втілювати якісні зміни в Україні, навіть за умов збройної агресії РФ, дотримуючись принципів демократії, верховенства права, захисту прав людини, інклюзивності та спільної участі, є підґрунтям для досягнення масштабного успіху у тих перетвореннях, крізь які проходить наша держава.

У кваліфікаційній магістерській роботі встановлено проблематику реформи державного управління, визначені основні досягнення при реалізації Стратегії реформування державного управління та сформульовано низку обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення реформи державного управління. Зокрема, щодо урахування національних особливостей та фактичних можливостей країни при імплементатії реформи державного управління на шляху до ЄС. Проведено ґрунтовний аналіз оцінки державного управління відповідно до принципів SIGMA та аналіз виконання плану Стратегії реформування державного управління на 2022 - 2025 роки.

Ключові слова: державне управління, зарубіжний досвід, адміністративні послуги, реформа державного управління, євроінтеграція, Стратегія реформування державного управління, програма SIGMA. .

ANNOTATION

M.O. Matviichuk Implementation of public administration reform in Ukraine on the way to the EU. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Qualifying scientific work for obtaining an educational degree at the second level of higher education (Master's degree), field of study: 28 “Public Management and Administration”, specialty: 281 “Public Management and Administration”. – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2023.

European integration is the rapprochement of Ukraine with the EU both at the level of laws and good governance, and at the level of rules and customs in society. Its ultimate result should be Ukraine's accession to the EU.

Maximizing the efficiency of public administration is currently one of the fundamental vectors of the Government, and the relevant transformation processes taking place in the form of reforms are among the priorities. The creation of a governance system that is able to implement qualitative changes in Ukraine, even in the face of Russia's armed aggression, while adhering to the principles of democracy, the rule of law, human rights protection, inclusiveness and participatory approach, is the basis for achieving large-scale success in the transformations our country is going through.

The master's thesis identifies the problems of public administration reform, identifies the main achievements in the implementation of the Public Administration Reform Strategy, and formulates a number of reasonable proposals for improving public administration reform. In particular, it is about taking into account the national peculiarities and actual capabilities of the country in the implementation of public administration reform on the way to the EU. A thorough analysis of the public

administration assessment in accordance with the SIGMA principles and an analysis of the implementation of the plan of the Public Administration Reform Strategy for 2022-2025 were carried out.

Keywords: public administration, foreign experience, administrative services, public administration reform, European integration, Public Administration Reform Strategy, SIGMA program.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

1. “Надання адміністративних послуг як частина стратегії реформування державного управління в Україні”, IV Міжнародна науково-практична конференція «CURRENT CHALLENGES OF SCIENCE AND EDUCATION», Німеччина, м. Берлін, (11 – 13 грудня 2023 року);

2. “Оцінка державного управління в Україні відповідно до принципів SIGMA”, I Міжнародна науково-практична конференція SCIENCE AND SOCIETY: MODERN TRENDS IN A CHANGING WORLD , Австрія, м. Відень (18 – 20 грудня 2023 року).

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
1 РОЗДІЛ. ТЕОРЕТИКО - МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС.....	11
1.1 Основні аспекти державного управління в Україні.....	11
1.2 Система та структура державного управління в Україні.....	19
1.3 Загальна характеристика органів та інституцій Європейського Союзу.....	28
2 РОЗДІЛ. АНАЛІЗ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НА ШЛЯХУ ДО ЄС.....	44
2.1 Стратегія реформування державного управління України до 2025 року.....	44
2.2 Оцінка державного управління України відповідно до принципів SIGMA.....	55
2.3 Імплементация європейських цінностей в державне управління України в умовах повномасштабної російськоукраїнської війни.....	68
3 РОЗДІЛ. СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НА ШЛЯХУ ДО ЄС.....	81
3.1 Зарубіжний досвід державного управління та можливості його адаптації до умов України.....	81
3.2 Проблеми реформи державного управління в Україні.....	90
3.3 Прогрес реформи державного управління в Україні.....	92
ВИСНОВКИ.....	94
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	99
ДОДАТКИ.....	104

ВСТУП

На сучасному етапі розвитку України, як європейської держави, необхідно провести системні реформи та впровадити в практику державного управління теоретичні складові сучасних моделей державного управління. Інтернаціоналізація економіки, сучасні глобальні виклики та новітні ринкові відносини, що постають перед нашою державою, вимагають забезпечення її ефективності системи державного управління та нових підходів до її удосконалення.

Актуальність теми. 23 червня 2022 року, лідери 27 країн-членів Європейського Союзу ухвалили рішення про надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС. Таким чином, статус кандидата офіційно запусковий процес набуття Україною членства в ЄС.

Євроінтеграція є наближенням України до ЄС як на законодавчому рівні та на рівні управління державою, так і на рівні тих правил і звичаїв, які існують у суспільстві. Кінцевим результатом цього має стати вступ України до ЄС.

Підвищення ефективності державного управління є одним з основних напрямків політики Уряду України, а серед пріоритетних – відповідні трансформаційні процеси, які відбуваються у вигляді реформ. Побудова системи управління, здатної реалізувати якісні зміни в Україні відповідно до принципів демократії, верховенства права, захисту прав людини, інклюзивності та участі, навіть в умовах російської збройної агресії, є основою для досягнення успіху у тих трансформаціях, крізь які проходить наша держава.

Як показує світова практика, в сучасну епоху інновацій рівень соціально-економічного розвитку держав залежить не тільки від економічних ресурсів, які наявні в тій чи іншій державі, але й від ефективної системи державного управління. Тому на перший план виходять такі питання, як раціональне та спеціалізоване управління, ефективна організація вертикалі управління та збалансованості міжбюджетних відносин.

Реформа державного управління (далі - РДУ) – це важлива передумова євроінтеграційного курсу України. РДУ спрямована на розбудову держави, яка відповідально розпоряджається державними коштами, діє в інтересах громадян, та функціонує відповідно до європейських принципів ефективного управління.

Ефективне управління є одним з ключових чинників конкурентоспроможності та економічного розвитку України. Система РДУ здійснюється з урахуванням Європейських стандартів ефективного управління та адміністрування, розроблених Програмою підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (Програма SIGMA), спільною ініціативою ЄС та ОЕСР, що фінансується ЄС, на запит Європейської Комісії та викладених у документі “Принципи державного управління”.

Підвищення ефективності системи державного управління вимагає комплексного та сучасного підходу, який базується на фактах і є результатом діалогу, аналізу та співпраці між різними групами зацікавлених сторін. Важливо створити спільне та узгоджене бачення того, куди рухаються реформи, яких цілей намагається досягти державне управління та яку конкретну роботу необхідно виконати для досягнення цих цілей.

Вітчизняними та міжнародними науковцями і практиками проведено численні наукові дослідження проблем та різних аспектів модернізації державного управління в Україні та його наближення до європейських цінностей, стандартів і принципів врядування, серед яких: В. Афанасьєва, В. Авер'янов, М. Ковалів, Є. Жукова, В. Козак, О. Миколенко та ін.

Так, теоретичну та нормативну основу кваліфікаційної роботи складають наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених, присвячені вивченню розвитку державного управління, нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, а також міжвідомчі нормативні-правові акти, статистичні матеріали.

Метою кваліфікаційної магістерської роботи є визначення особливостей імплементації РДУ до стандартів ЄС та основних проблем під час її реалізації.

Завданнями кваліфікаційної магістерської роботи є:

- вивчити основні аспекти державного управління в Україні
- описати систему та структуру державного управління в Україні
- надати загальну характеристику органів та інституцій Європейського Союзу
- провести аналіз стратегії реформування державного управління України до 2025 року.
- проаналізувати оцінку державного управління України відповідно до принципів SIGMA.
- дослідити імплементацію європейських цінностей в державне управління України в умовах повномасштабної російськоукраїнської війни.
- опрацювати зарубіжний досвід державного управління та можливості його адаптації до умов України.
- виявити проблеми реформи державного управління в Україні.
- встановити прогрес реформи державного управління в Україні.

Об'єкт дослідження – реформа державного управління в Україні на шляху до ЄС.

Предмет дослідження – імплементація реформи державного управління в Україні на шляху до ЄС.

Методи дослідження. У процесі аналізу предмету кваліфікаційної роботи та для вирішення поставлених завдань використано низку спеціальних та загальнонаукових методів дослідження. Методи синтезу та аналізу були використані при вивченні основних аспектів державного управління в Україні, його системи та структури та визначення основних характеристик органів та інституцій Європейського Союзу. Метод економічного аналізу був застосований при співставленні фактичних та планових показників реалізації стратегії та оцінці державного управління. Методи узагальнення та абстрагування використовувалися для визначення напрямів розвитку державної служби, засновані на розкритті сутності РДУ та завдань РДУ на сучасному етапі розвитку держави. Метод систематичного аналізу був застосований на

всіх етапах дослідження, зокрема при виявленні основних проблем державної служби та напрямків для її вдосконалення. Крім того, в роботі були використані методи структурно-функціонального аналізу, дедукції й індукції, абстрагування і конкретизації, аналізу і синтезу та узагальнення.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в розвитку теоретичних, методичних та організаційних положень державного управління, висвітлено ключові аспекти на які необхідно звернути увагу при подальшому виконанні Стратегічного плану реформування державного управління на 2022 - 2025 роки, зокрема, щодо урахування національних особливостей та фактичних можливостей країни при імплементації РДУ до стандартів ЄС та зацентовано увагу на аналізі поточних результатів реформування державного управління з урахуванням сьогодення, проведено ґрунтовний аналіз оцінки державного управління відповідно до принципів SIGMA та аналіз виконання плану Стратегії реформування державного управління на 2022 - 2025 роки.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання матеріалів дослідження у процесі оцінки подальшого реформування державного управління. Теоретичні, методичні та організаційні положення можуть бути корисними для органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання.

Апробація результатів дослідження. IV Міжнародна науково-практична конференція «CURRENT CHALLENGES OF SCIENCE AND EDUCATION», Німеччина, м. Берлін, (11 – 13 грудня 2023 року); I Міжнародна науково-практична конференція SCIENCE AND SOCIETY: MODERN TRENDS IN A CHANGING WORLD , Австрія, м. Відень (18 – 20 грудня 2023 року).

Структура та обсяг кваліфікаційної магістерської роботи. Загальний обсяг кваліфікаційної магістерської роботи складає 103 сторінки, 1 таблиця, 11 рисунків, 4 аркуші додатків та 52 пункти використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО - МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДУ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС

1.1 Основні аспекти державного управління в Україні

Державне управління (далі - ДУ) як у процесі свого функціонування так і реалізації постає як складний феномен, який потребує пізнання й розкриття його природи.

ДУ є однією з основних форм управління в суспільстві, що, в першу чергу, обумовлено особливістю правового статусу його головного суб'єкта – держави, яка свій вплив поширює на все суспільство і навіть поза його межі. Так, у державному управлінні задіяні не один десяток мільйонів людей, численна кількість державних органів і, відповідно, посадових осіб, воно потребує широкого спектру ресурсів: інтелектуальних, матеріальних, інформаційних, фінансових, тощо.

ДУ - це системна функція, яка виникає з потреб суспільства. Кожне суспільство має власні процеси, методи, цілі та форми управління. Тому сутність управління не може бути відокремлена від сутності його функцій.

Отже, ДУ – це, перш за все, організація дій координації, яка інтегрує професійні зусилля великої кількості організацій та великої кількості людей у цілісну систему.

“До основних ознак ДУ необхідно віднести такі:

- охоплює всі три гілки влади та їхній взаємозв'язок;
- взаємоузгоджує інтереси різних соціальних груп суспільства;
- найважливіший вид соціального управління;
- базується на реалізації законів, закономірностей і принципів управління;
- має конкретно-історичний характер;

– реалізується за допомогою державно-управлінської діяльності, що розподіляється за основними, загальними та конкретними (спеціальними) функціями управління;

- здійснюється спеціально створеною сукупністю органів ДУ;
- має відмінності від управління комерційними організаціями”;
- усвідомлено та цілеспрямовано впливає на суспільні процеси [37, с. 10].

Так, “ДУ – це самостійний вид державної діяльності, який носить виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, органів щодо практичної реалізації завдань і функцій держави в процесі регулювання адміністративно-політичної, економічної, та соціально-культурної сфер”.

Сутність ДУ проявляється в його цільовій спрямованості, необхідності та суспільній обумовленості.

Потреба в публічному управлінні зумовлена необхідністю забезпечення ефективного використання природних, трудових, матеріальних та інформаційних ресурсів і реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення прав і свобод людини.

Публічна обумовленість ДУ пояснюється тим, що його цілі та зміст залежать, з одного боку, від стану і структури суспільних відносин, якими воно управляє, а з іншого - від місця і ролі держави в суспільстві, а також від характеру взаємовідносин і діяльності окремих державних інститутів.

Цільова спрямованість ДУ передбачає необхідність досягнення при мінімальному використанні матеріальних, трудових, фінансових та інших ресурсів - максимальних результатів.

Загалом, ДУ в Україні має давню історію і його розвиток слід розглядати з часу першого утворення держави на території України.

Так, першими на шлях державотворення вступили кочові племена та народи Північного Причорномор'я – кімерійці, сармати та скіфи [10, с. 146]. У VII ст. до н.е. була створена держава Велика Скіфія у степовій та лісостеповій частинах українських земель. Скіфською державою керував цар, влада якого була спадковою. Вищим законодавчим органом у Великій Скіфії була Скіфська

рада - народні збори, які обмежували владу царя. Через таку форму правління Скіфію можна назвати своєрідною рабовласницькою монархією. У Скіфії встановилася особлива форма військової демократії. Скіфський військовий режим був своєрідним поєднанням трьох гілок влади". Ця організація складалася з регулярних сил цивільного керівництва, Народних зборів (група озброєних чоловіків, які представляли свої сім'ї на зборах при обговоренні найважливіших питань суспільства) і військової сили керівництва" [16].

Главою державної влади в Київській Русі був Великий князь Київський. Водночас, Боярська рада і Народні збори також мали великий вплив на державу. Їхні думки часто були вирішальними. Наприклад, Володимир Мономах був запрошений до Києва за рішенням віче. У свою чергу, віче могло усунути князів від влади, як у випадку з князем Всеволодом та князем Ізяславом.

Традиція автономії була успадкована від правил, які визнавало за містами Магдебурзьке право. На території України традиційне звичаєве право поєднувалося з європейськими нормами міської автономії.

Українська гетьманська держава Богдана Хмельницького стала прикладом формування нової моделі ДУ, що поєднувала владу гетьмана з можливістю участі козацької ради в процесі прийняття державних рішень.

Розвиток державотворчого процесу також пов'язаний з появою та діяльністю козацтва, яке утворило військово-політичну організацію під назвою Запорізька Січ. Історичні умови козацького життя мали значний вплив на процес козацької самоорганізації, що призвело до виникнення прообразу козацького державного устрою.

Українське козацтво встановило чіткий адміністративний і військовий порядок, створило власні судові органи. Вищим органом законодавчої, виконавчої та судової влади Війська Запорозького була Рада. Рішення Ради визнавалися думкою всього війська і були обов'язковими для виконання. Рада зазвичай вирішувала найважливіші питання внутрішніх і зовнішніх справ, розподіляла землі та хутори, судила злочинців, які вчинили найтяжчі злочини. Важливою функцією ради було обрання військової старшини та місцевих

чиновників (полкової старшини). Козацька старшина включала військову старшину - кошових отаманів, військових суддів, військових осавулів, військових писарів та осавулів; військову старшину - осавулів, бунчукових, довбишів та писарів; полковників, писарів, осавулів та інших начальників походів та обозних. Старійшини зосереджували в своїх руках адміністративну владу і судові процедури, керували військом, розпоряджалися фінансовими справами і представляли сикхів на міжнародній арені.

Взаємозв'язок між гетьманською владою та впливом козацтва на державну політику отримав подальший розвиток у процесі розробки та ратифікації Конституції Пилипа Орлика 1710 року. Хоча цей правовий документ і не був втілений у життя, він засвідчив дозрівання політичної свідомості українських місіонерів.

У той час, коли більша частина української території входила до складу Російської імперії, російська монархія проводила сильну політику централізації, знищила Гетьманщину, залишки української автономії, запровадила в Україні Малоросійську колегію і, нарешті, знищила Запорізьку автономію, останній осередок традиції демократичної автономії.

Після революції 1917 року територія України почала перезаснування і була створена Українська Центральна Рада (УЦР), вищий орган української влади. УЦР була виборним представницьким органом у Києві, що складався з членів, обраних на з'їздах селян, робітників і солдатів від місцевих зборів, політичних партій і громадських організацій [10, с. 148].

Створення Української Центральної Ради дозволило перезапустити процес державотворення. Широкі верстви суспільства брали активну участь у державотворенні, в тому числі в організації та скликанні Національної Ради. Поряд з представницьким законодавчим органом в Україні було створено виконавчий орган - Генеральний секретаріат. У цей період було розроблено правову базу та підготовлено проєкт Конституції Української Народної Республіки.

Секретаріат УНР перебрав на себе політичний курс Центральної Ради. Законодавчим органом на той час була Рада праці, депутатів якої обирали представники широких верств населення - робітники, селяни та трудова інтелігенція (з числа технічних спеціалістів, зайнятих на виробництві). Перебуваючи у стані збройної боротьби з різними політичними силами, Адміністрація не змогла зберегти незалежність УНР.

Аналіз системи державного управління в Україні в радянський період (Українська Радянська Соціалістична Республіка) показує, що методи державного управління не були ефективними і не були спрямовані на підвищення рівня життя населення. У цей період державне управління здійснювалося "з центру" відповідно до партійних цілей [11]. Федеративна Республіка не мала самостійності в управлінні. У більшості випадків усі важливі питання державної влади та створення системи державної безпеки заздалегідь обговорювалися на партійних з'їздах, пленумах ЦК, його Політбюро, Секретаріату, Центральної контрольної комісії та регіональних партійних з'їздах, а також обговорювалися і вирішувалися на засіданнях Ради, Президії та уряду.

З кінця 1920-х років державне управління функціонувало на основі п'ятирічного плану, який мав силу закону і був спрямований на виконання планових завдань у повному обсязі. Участь народу в управлінні державою була формальною, як і участь у виборах до законодавчих органів влади та органів місцевого самоврядування, що не могло бути змінено.

Аналізуючи особливості демократичної системи правління в сучасній Україні, необхідно враховувати той факт, що протягом багатьох років наша країна перебувала під тоталітарним авторитарним режимом. Демократичний процес в Україні розпочався на початку 1990-х років, але відбувався повільно, подекуди складно і часто непослідовно.

У 1990-х роках на залишках старої командно-адміністративної системи була створена нова система управління, заснована на владі грошей та інтересах капіталу. За участю органів державної влади були створені бюрократично-

олігархічні клани, основною метою яких стала націоналізація і перерозподіл державної власності та природних ресурсів країни. Влада доклала всіх зусиль, щоб максимально віддалити сферу державних підприємств від суспільства і зберегти візантійську систему управління, яка функціонувала в закритому режимі. Важливі державні рішення, створення і прийняття федерального законодавства, вибори і призначення державних чиновників, розміри і способи надходжень і витрат тощо були закритими і анонімними. Це створювало сприятливі умови для корупції, різного роду шахрайства і розкрадання державної власності [20].

І. Пантелейчук вважає, що сьогодні в Україні формується "гібридна політична система" [25, с. 283]. Т. Казун, британський політолог українського походження, аналізує українську політичну систему як конкурентну авторитарну систему. Дослідник розуміє конкурентний авторитаризм як режим, що поєднує в собі дві тенденції. З одного боку, домінування в парламенті олігархів, замаскованих під центристські партії, а з іншого - діяльність опозиційних партій, які заважають олігархічним групам встановити повністю авторитарний режим [6, с. 170].

Історія розвитку системи ДП в Україні пов'язана з етапами становлення політичної системи. Так, 1990-1991 роки були періодом правового зміцнення держави та створення нових інститутів влади, тоді як 1991-1994 роки характеризувалися поглибленням кризи влади та перерозподілом повноважень між президентом, урядом і парламентом [7]. Розвиток демократичних інститутів публічної влади в цей час відбувався в умовах інституційного та політичного конфлікту. Постійна боротьба за розподіл повноважень між різними державними відомствами суттєво гальмувала процес побудови як стабільної вертикалі адміністративної влади, так і демократичної системи місцевого самоврядування [17].

Новий етап у функціонуванні державних структур України пов'язаний з прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України. Конституція стала об'єктивним і закономірним результатом становлення і розвитку України як

держави. Конституція заклала основи українського державного устрою, утвердила справжню демократію, багатокладність, ідеологічний плюралізм та підняла міжнародний авторитет нашої країни. З прийняттям Конституції та реалізацією її положень державотворення вступило в якісно новий етап. Від формалізації 50 принципів держави та визначення її зовнішніх ознак до поглиблення структурно-функціональної побудови РСУ [9, с. 48-49]. З прийняттям Конституції місцева автономія набула конституційного статусу і стала однією з основ конституційного ладу України.

На основі цього конституційного положення 21 травня 1997 року був прийнятий Закон “Про місцеве самоврядування в Україні”, який регулює інститути та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади його організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

8 грудня 2004 року Верховна Рада України внесла зміни до Конституції України 1996 року, замінивши попередню президентсько-парламентську модель на парламентсько-президентську модель державної влади та управління [33, с. 51].

Реформа адміністративної системи у 2011-2013 роках була спрямована на оптимізацію адміністративної системи, вдосконалення адміністративної діяльності та впорядкування адміністративних функцій на основі управлінського підходу, вдосконалення державної служби, професійної освіти та принципів електронного урядування, поступове запровадження елементів участі громадськості у прийнятті рішень.

Адміністративна політика в основному була зосереджена на децентралізації, адміністративній реформі, регіональній політиці та місцевому самоврядуванні [3].

Розвиток адміністративної системи після Революції Гідності (2014)) перебувала під зростаючим впливом громадянського суспільства, провідних західних країн та міжнародних фінансових інституцій. РДУ також мала на меті

впровадження структурних реформ та модернізацію адміністративних процесів на всіх рівнях.

Нинішній етап функціонування адміністративної системи розпочався з набуттям чинності Закону “Про державну службу” у травні 2015 року. Закон України “Про державну службу”, прийняття першої редакції Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року у червні 2016 року та її підписання у грудні 2016 року. Кредитна угода між Урядом України та Європейською Комісією на підтримку комплексної адміністративної реформи в Україні.

Наразі в Україні відбуваються значні зміни, що відповідають суспільним потребам у кращому врядуванні. За останні роки Україна здійснила низку позитивних реформ, у тому числі в адміністративній системі. Українська політика характеризується динамічною конкуренцією між політичними партіями. Однак фінансова підтримка українських олігархів різних політичних партій продовжує мати значний вплив на політику. Корупція залишається ендемічною, а зусилля по боротьбі з нею були частково реалізовані.

Починаючи з 2020 р. система ДУ України стикається з серйозними викликами через необхідність проведення структурних реформ. Численні заходи з інституціоналізації демократії в Україні не дають бажаного ефекту, оскільки українська демократія побудована в умовах кланово-олігархічної системи, а ДУ фактично приватизоване фінансово-промисловими групами.

23 червня 2022 року Україна отримала статус кандидата на вступ до Європейського Союзу, що в черговий раз юридично закріпило євроінтеграційний вибір Українського народу на загальноєвропейському рівні.

Наразі країна переживає надзвичайно складний період війни з росією, що вимагає постійного вдосконалення ДУ. Для того, щоб Україна могла успішно відновлюватися і рухатися вперед, система ДУ потребує реформування. Нагальність РДУ неможливо переоцінити, якщо Україна хоче досягти політичної стабільності, економічного зростання та соціального розвитку.

1.2 Система та структура державного управління в Україні

Важливим для розвитку держави та досягнення Цілей сталого розвитку України до 2030 року є удосконалення управлінської діяльності виконавчих органів державної влади.

Так, державна влада забезпечує управління суспільством від імені народу через систему органів влади. Згідно з статтею 6 Конституції України (далі - КУ), в Україні влада розподіляється на законодавчу, виконавчу та судову. Така система запобігає зосередженню повноти влади в руках певної гілки чи державного органу. І, до того ж, забезпечує існування демократичної правової держави, що гарантує та захищає права громадян.

Виконавча гілка влади є однією з гілок влади, що забезпечує виконання законів/інших нормативно-правових актів, розробляє і втілює державну політику та керує сферами суспільного життя.

Кабінет Міністрів України є найвищим органом виконавчої влади в Україні, який, згідно з розділом VI Конституції України, спрямовує роботу інших органів виконавчої влади.

Серед його повноважень:

- здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави,
- забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України,
- забезпечення реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та НАТО,
- виконання Конституції і законів України, актів Президента України,
- спрямування і координація роботи міністерств та інших органів виконавчої влади,
- вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, які відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України.

Законодавча гілка влади - це одна з гілок, яка здійснює державну владу шляхом законотворення. КУ визначає, що її єдиним органом є парламент - Верховна Рада України. До її складу входять 450 народних депутатів, котрих обирають на основі прямого, загального та рівного виборчого права шляхом таємного голосування. Термін їх повноважень становить 5 років.

Повноваження Парламенту визначені статтею 85 КУ. Серед них:

- прийняття законів,
- здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до КУ та закону,
- внесення змін до КУ,
- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та НАТО,
- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за його виконанням та інше.

Водночас, будь-які дії, завдання кожної з гілок влади мають безпосередню взаємодію на функціонування країни та є її невід'ємною частиною, що в кінцевому варіанті є основними елементами системи.

Система - це не сума властивостей окремих елементів, а сукупність елементів і зв'язків між ними. Якщо система організована належним чином, її інтегративна здатність вища, ніж сума потенційних можливостей її компонентів. Таким чином, система - це сукупність компонентів, з яких через взаємодію виникають нові інтегративні властивості. Так відбувається еволюція систем. Сутність системи можна зрозуміти, визначивши її організаційні принципи та основні властивості.

Принципи побудови систем:

- демонстрація складності структури та взаємодії елементів системи, показуючи лінійні та нелінійні зв'язки;
- відображення в моделі реальні явища та процеси, що відбуваються в навколишньому середовищі;

- відображення ідеї відкритості системи та її взаємодії з навколишнім середовищем;

- синергія як характеристика елементів системи та їх стійких взаємозв'язків.

Беручи до уваги вищезазначені принципи побудови ідеї системи телеоперації, слід також звернути увагу на етапи моделювання системи.

Можна виділити три етапи, які зводяться до дій:

- визначення структури системи як набору непов'язаних між собою елементів;

- аналіз способу взаємодії структурних елементів системи та їх функцій, тобто поведінки системи;

- моделювання системи базується на визначенні положення структурних елементів і зв'язків між ними з урахуванням відображення їх взаємодії з навколишнім середовищем [1].

Структура системи управління має свої особливості. Кожна структура визначається соціально-політичною природою її соціально-функціональною роллю, призначенням і змістом ДУ у суспільстві. Структура системи ДУ як системи соціального управління складається з підсистеми управління та підсистеми контролю.

Для визначення місця окремих елементів у кожній підсистемі доцільно використовувати підстави для розмежування владних і невладних суб'єктів:

- позиційні: завдяки правоздатності адміністрації органи влади мають можливість встановлювати правила поведінки, тоді як невладні суб'єкти повинні діяти відповідно до встановлених правил;

- функціональні - відповідно до компетенції як набору компетенцій, оскільки компетенції різних елементів структури в підсистемі можуть відрізнятися;

- організаційно-структурні, зумовлені особливостями внутрішньої будови (відсутність чи наявність територіальних підрозділів, одноосібна компетенція чи між колегами);

- процесуальні, які залежить від обсягу прав на різних стадіях адміністративної процедури [26].

Наявність владних повноважень та можливість встановлювати правила поведінки відрізняє елементи цих підсистем.

Елементи керованої підсистеми є об'єктом ДУ по відношенню до виконавчої та адміністративної діяльності керівної організації.

У загальному вигляді до об'єктів ДУ належать матеріальні та нематеріальні продукти, суспільні відносини, види діяльності та соціальні ролі, безпосередньо пов'язані з відтворенням соціальних умов життєдіяльності людини; до основних об'єктів ДУ - суверенний територіальний простір, населення держави, в тому числі окремі особи, суспільні інститути, органи державної влади та їхня діяльність. З урахуванням розвитку суспільства уявлення про об'єкти ДУ можуть змінюватися. Загалом, структура держави є динамічним утворенням.

Сьогодні все частіше рекомендується розглядати інформацію та інформаційні технології як окремі об'єкти державного управління.

Інформаційна функція держави - це пріоритетний напрям державної політики, який здійснюється за допомогою інформаційних засобів з метою забезпечення інформаційного суверенітету, безпечного і вільного розвитку інформаційного суспільства та захисту прав, свобод і законних інтересів людини в інформаційній сфері. Інформаційна функція є формою досягнення інших цілей суспільства і держави в найважливіших сферах життєдіяльності, що затверджується відповідними правовими актами і підлягає контролю щодо її використання [18, с. 86].

Використання інформаційних технологій сприяє підвищенню якості життя і роботи громадян та поліпшенню умов діяльності суб'єктів господарювання, що є метою Національної економічної стратегії до 2030 року [29]. Важливість використання інформаційних систем опосередковано підтверджується окремими бюджетними рахунками [19, с. 91].

Другим важливим елементом системи управління є підсистема управління. Підсистема управління характеризується тим, що її елементи здійснюють юридичні повноваження як суб'єкти управління.

Сукупність суб'єктів управління утворює відповідну структуру. У чинному законодавстві існують різні підходи до розуміння структури суб'єктів управління.

Наприклад, Наказ Міністерства фінансів України № 1219 від 29 грудня 2015 року встановлює порядок застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі [28]. Наказ визначає суб'єкт державного сектору як сукупність органів державної влади (державних органів), органів місцевого самоврядування, органів, які розпоряджаються коштами поза державним бюджетом, державних та місцевих органів, інших юридичних осіб, які відповідно до законодавства здійснюють бюджетні повноваження одержувача бюджетних коштів. Це визначення виходить за межі вузького та широкого підходу до публічного адміністрування, втіленого в адміністративному праві, оскільки Порядок відносить місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування до сектору публічної адміністрації [22, с.].

Навіть без урахування органів місцевого самоврядування такий погляд на ДУ визначає розмір та розгалуженість структури організації управління. Теоретично суб'єкти управління класифікуються на різні підсистеми відповідно до специфіки їхньої діяльності та організаційної структури. Така класифікація є корисною для уточнення правового статусу організації. Беручи до уваги різні підстави для розмежування, можна виокремити типи організацій управління.

Організаційно-структурна відмінність залежить від структури управлінської одиниці. Існує два типи управлінських одиниць: індивідуальні та колективні. Перші представлені індивідуальним персоналом (працівниками, менеджерами), а другі - колективними суб'єктами (організаціями, структурними підрозділами). Колективні суб'єкти управління є найбільш поширеними.

В. Авер'янов виділяє наступні характеристики органів ДУ:

- державно-розпорядчий характер створення;

- інституційна та правова відокремленість;
- центром управлінської діяльності є реалізація покладених на них функцій;
- здійснення управлінської діяльності від імені держави на основі визначеного обсягу державної влади, тобто її повноважень;
- самостійний статус у розгалуженій системі адміністративних органів [2].

Компетенція - це конкретна сфера державної діяльності, закріплена за певним органом, або визначене законом чи іншими нормативно-правовими актами коло питань, які орган уповноважений вирішувати в процесі своєї практичної діяльності [24, с. 153].

Щодо першої з цих ознак необхідно зробити застереження. Якщо під методом державного адміністративного устрою розуміти організацію на основі рішень органів державної влади, то формування адміністративно-територіальних одиниць вже не обмежується цим методом.

Функціональна диференціація відповідно до сфери, в якій адміністративна організація виконує свої адміністративні функції. Останні можна поділити на загальні органи управління та спеціальні (галузеві) органи управління. До перших належать вищі виконавчі органи регіональної державної влади, до других - галузеві органи. З точки зору функціональної диференціації, відмінності між об'єктами загальнодержавної та регіональної юрисдикції дозволяють розрізняти суб'єкти управління загальнодержавного рівня та суб'єкти управління регіонального рівня, залежно від обсягу їх компетенції [27].

Структурні елементи підсистеми управління - суб'єкти управління виконують основні функції управління в межах своїх повноважень. Структура відображає статику системи, а функції - динаміку. Тому з'ясування функцій структурних елементів системи є важливим етапом перед моделюванням самої системи. Вивченню функцій управління присвячено низку досліджень українських та зарубіжних авторів [9].

Бажано розрізняти функції держави, що охоплюють всю діяльність, та функції окремих органів влади та їх систем, що охоплюють певні частини ДУ.

Функції, що стосуються конкретних сфер діяльності, вказують на предмети та сфери діяльності, в яких орган управління виконує свої функції. Функції відображають регулюючий вплив держави на об'єктивно зумовлені види влади, організації та соціальні процеси. У науковій літературі виділяють такі функції: збирання, зберігання та обробка інформації, зв'язок з іншими органами, прогнозування, організація, регулювання, спрямування, координація, планування, стимулювання, контроль та облік [34, с. 139-140].

Загальні функції управління включають інформаційно-аналітичну діяльність, планування і прогнозування, організацію, керівництво, управління, регулювання, контроль, облік і оцінку результатів діяльності. Крім того, до них належать також забезпечення об'єктів управління необхідними матеріальними, фінансовими, трудовими та іншими ресурсами, координація та стимулювання.

При розгляді функцій виконавчого органу відзначається відповідність окремим завданням ДУ:

- формулюючи загальнообов'язкові правила поведінки, орган виконавчої влади здійснює адміністративну нормотворчість;
- забезпечення надання та реалізації прав фізичних та юридичних осіб на матеріальні та нематеріальні об'єкти публічної власності;
- оцінка взаємозв'язку законної діяльності фізичних та юридичних осіб щодо об'єктів з високим ризиком заподіяння потенційної шкоди - адміністративний дозвіл, у тому числі дозволи та ліцензії
- запобігання, виявлення та припинення адміністративних правопорушень
- адміністративні та судові функції;
- досудовий захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб
- вирішення адміністративних спорів, медіація.

З огляду на різноманітність функцій ДУ, яка відображає вплив предмета діяльності суб'єкта управління на формування відносин між елементами підсистеми, найважливішим фактором є організаційна спрямованість.

Оскільки організаційна спрямованість проявляється у функціональному та структурному аспектах, доцільно розрізняти організаційно-структурні та

організаційно-функціональні управлінські відносини, які можуть бути горизонтальними або вертикальними.

Організаційно-структурні відносини спрямовані на встановлення та підтримання порядку, тоді як організаційно-функціональні відносини спрямовані на забезпечення та координацію діяльності інституцій.

Схематична модель державного управління базується на поділі адміністративних одиниць на національному та місцевому рівнях. Відносини між структурними елементами адміністративної системи мають характер субординації, координації та перекоординації.

У випадку відносин субординації ініціатором виступає суб'єкт владних повноважень (орган влади або керівник), у випадку координаційних відносин - відносини виникають в результаті домовленості.

На сьогоднішній день можна спостерігати дві тенденції у розвитку системи ДУ та організації відносин між її елементами:

- інтеграція окремих ресурсів державних підприємств на національному та місцевому рівнях в єдину інфраструктуру;
- розширення підсистеми управління за рахунок адміністративних одиниць, які не є органами виконавчої влади.

Перша тенденція - інтеграція національних, регіональних (державних) та місцевих інформаційних ресурсів в єдину інфраструктуру, спрямовану на задоволення потреб громадян, як спосіб підвищення ефективності управління [30].

Прикладом удосконалення управління в цій сфері є створення та розвиток Єдиного порталу електронних послуг ДІЯ. Цей портал дозволяє надавати адміністративні послуги в електронному вигляді різними державними організаціями. Можливість доступу до різних послуг через єдиний портал є привабливою для громадян.

Другою тенденцією є розширення підсистеми управління за рахунок включення до неї організацій, які не є органами виконавчої влади. Це знаходить своє відображення у практиці правового регулювання аутсорсингу.

До суб'єктів управління належать органи державної влади та інші уповноважені прибуткові та неприбуткові організації, які здійснюють управління підприємствами.

Приватні організації включають галузеві кластери, інвестиційні кластери та неприбуткові благодійні організації.

Пов'язані з ними організації можуть вважатися державними підприємствами, оскільки вони виконують певні державні функції відповідно до спеціальних правил.

Стратегія реформи державного управління в Україні на період 2022-2025 років заклала основи для вдосконалення ДУ, включаючи нові способи здійснення ДУ. У контексті імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом зменшення адміністративного навантаження на організації, підвищення якості адміністративних послуг та забезпечення законності і передбачуваності адміністративних дій є важливими для покращення позицій держави у міжнародних рейтингах та підвищення довіри громадян і бізнесу до держави [8].

У системі ДУ з'являються нові учасники, зокрема суб'єкти, що виконують окремі функції ДУ, та неурядові організації. Поява цих нових суб'єктів управління уможлиблює створення гнучкого, прозорого та адаптивного середовища для соціального та громадського розвитку.

Із загального розуміння адміністративної системи можна зробити висновок, що існує різноманітність суб'єктів, об'єктів управління та зв'язків між ними. Ця різноманітність гарантує динамізм адміністративної системи, який проявляється у формуванні, трансформації та ліквідації адміністративних інститутів, а також у стійкості адміністративної системи.

Динамізм проявляється у реакції на розвиток суспільних відносин та зміни в структурі інститутів управління. Наприклад, в умовах розвитку інформаційно-комунікаційних технологій з'явилися суб'єкти управління, які здійснюють повноваження у відповідних сферах (Міністерство цифрової

трансформації України). Стабільність означає, що базові елементи системи забезпечують її безперервне функціонування.

Зміни в структурі системи ДУ блокуються науковою спільнотою, оскільки ДУ є досить консервативним сектором і їм важко адаптуватися до інновацій. Однак розвиток суспільних відносин призводить до змін у структурі суб'єктів ДУ.

Таким чином, як вид соціального управління, ДУ відображає безпосередній, науково обґрунтований організаційний вплив на соціальні інститути в процесі повсякденного здійснення управлінської діяльності, спрямованої на виконання законів для досягнення загальнонаціональних цілей розвитку. Концепція підсистем управління розрізняє широкий та вузький підходи до системи ДУ. У вузькому розумінні державними підприємствами є органи виконавчої влади; у широкому розумінні державними підприємствами вважаються всі державні установи та уповноважені організації.

1.3 Загальна характеристика органів та інституцій Європейського Союзу

Основними інструментами для зближення України та ЄС є: поглиблення політичних зв'язків, сильніші економічні зв'язки та повага до спільних цінностей.

Щороку Рада ухвалює висновки щодо процесу асоціації, стабілізації і розширення, в яких оцінюється прогрес, досягнутий кожним із західнобалканських партнерів і Туреччини на їхньому європейському шляху.

У грудні 2022 року Рада вперше згадала про Україну у своїх висновках. Рада визнала, що Україна доклала значних зусиль за дуже складних обставин для досягнення цілей, що лежать в основі її статусу кандидата. Рада також визнала прогрес, досягнутий Україною в процесі реформ, і закликала Україну продовжувати виконувати умови, викладені у Висновку Комісії щодо її заявки на членство.

Важливо зазначити, що не існує спеціальних або прискорених процедур для членства України в ЄС. Як і інші країни-претенденти, Україна має пройти ретельну процедуру приєднання, викладену в статті 49 договорів ЄС, що вимагає одностайного схвалення з боку країн-членів ЄС на кожному кроці.

Таким чином, цей процес вимагає від працівників усіх органів державної влади ознайомитися із загальними аспектами європейської інтеграції та роботи з нормативно-правовою базою ЄС.

Тож, інституційна структура ЄС є унікальною та єдиною у своєму роді, а система прийняття рішень на рівні Союзу постійно розвивається. Наразі вона складається з 7 європейських інституцій, 7 органів ЄС та понад 30 децентралізованих агентств, розташованих на всій території ЄС [49]. Їх повноваження, обов'язки та процедури прийняття рішень визначені в установчих договорах ЄС (Договір про функціонування Європейського Союзу та Договір про Європейський Союз).

Відповідно до частини 1 статті 13 розділу 3 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу Європейський Союз має інституційну структуру, спрямовану на те, щоб реалізовувати цілі Союзу, поширювати цінності Союзу, служити інтересам Союзу, його громадян та держав-членів та гарантувати ефективність, узгодженість та послідовність політик та дій Союзу[42].

Інституціями ЄС наразі є:

- Європейський Парламент (the European Parliament);
- Європейська Рада (the European Council);
- Рада ЄС (the Council of the European Union);
- Європейська Комісія (the European Commission, далі – Комісія);
- Суд Європейського Союзу (the Court of Justice of the European Union);
- Європейський центральний банк (the European Central Bank);
- Європейський суд аудиторів (Рахункова палата) (the European Court of Auditors).

Кожна установа діє в межах повноважень, наданих їй установчими договорами ЄС, та відповідно до процедур, умов і цілей, викладених у них. Положення, що стосуються функціонування Європейського центрального банку та Європейського суду аудиторів (Рахункової палати), а також детальні положення щодо інших установ ЄС викладені в Договорі про функціонування Європейського Союзу.

Загалом в ЄС діють 4 основні інституції (Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада ЄС, Європейська Комісія), які приймають рішення, спільно визначають політичний курс ЄС і відіграють різні ролі в законотворчому процесі.

Існують також інші інституції, такі як Суд Європейського Союзу, Європейський центральний банк та Європейська рахункова палата, які допомагають їм у роботі. Ці установи знаходяться в різних містах, таких як Брюссель і Люксембург, і вони виконують різну адміністративну роботу для ЄС.

На додаток до інституцій, існує низка органів, які відіграють спеціалізовану роль у допомозі ЄС у виконанні його завдання. Деякі органи мають завдання консультувати інституції (Європейський економічний і соціальний комітет, Європейський Комітет регіонів); інші забезпечують дотримання інституціями правил і процедур ЄС (Європейський омбудсмен, Європейський інспектор з питань захисту даних).

Європейська служба зовнішніх справ - це орган зовнішньої політики, який підтримує ЄС у питаннях зовнішньої політики.

Також, Інституції ЄС створили 4 міжінституційні служби для обслуговування та підтримки роботи інституцій ЄС, а також його агентств та органів. Кожна з них має конкретні повноваження, які охоплюють основні вимоги інституцій ЄС, такі як підбір персоналу, навчання та розвиток персоналу, інформаційні технології та видавнича справа.

Офіс публікацій був створений у 1969 році, тоді як інші офіси були створені нещодавно - Європейський офіс з відбору персоналу у 2003 році,

Європейська школа адміністрування у 2005 році та Група реагування на комп'ютерні надзвичайні ситуації у 2012 році.

Крім того існують децентралізовані агенції. Наразі існує понад 30 децентралізованих агентств. Вони мають власну правосуб'єктність, створюються на невизначений термін і відрізняються від інституцій ЄС.

Децентралізовані агентства сприяють реалізації політики ЄС. Вони також підтримують співпрацю між ЄС та національними урядами, об'єднуючи технічні та спеціалізовані досвід і знання як від інституцій ЄС, так і від національних органів влади.

Децентралізовані агенції розкидані по всій Європі і працюють над питаннями продовольства, медицини, правосуддя, безпеки на транспорті, наркоманії та навколишнього середовища.

В ЄС існує такий принцип як інституційний баланс. Принцип інституційного балансу в ЄС означає, що кожна інституція повинна дотримуватися правил і поважати надані їй повноваження. Цей принцип не дозволяє одній інституції забирати занадто багато повноважень від іншої. Суд Європейського Союзу стежить за дотриманням цього принципу. Простіше кажучи, цей принцип впливає на те, як основні інституції ЄС працюють разом: Європейський парламент, Рада Європейського Союзу та Європейська комісія.

З плином часу та укладенням нових угод, відносини між цими інституціями змінилися. Європейський Парламент отримав більше повноважень і може приймати рішення разом з Радою у більшості сфер політики ЄС. Він також має більший контроль над бюджетом.

Щодо Європейського парламенту.

Зі змінами в установчих договорах ЄС Європейський Парламент отримав значні законодавчі та бюджетні повноваження, які дозволяють йому разом із представниками урядів держав-членів у Раді ЄС визначати напрям руху розвитку європейської спільноти. При цьому Європейський Парламент намагається сприяти розвитку демократії та прав людини не лише в Європі, а й в усьому світі. Європейський Парламент фактично є результатом злиття трьох

колишніх асамблей Європейського співтовариства вугілля та сталі, Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергії [38].

Європейський Парламент представляє громадян держав-членів ЄС, а тому його склад обирається ними безпосередньо. Він приймає рішення щодо європейських законів спільно з Радою ЄС, а також затверджує бюджет Союзу. Кількість европарламентарів не повинна перевищувати сімсот п'ятдесят, плюс президент. Представництво громадян має бути поступово пропорційним, із мінімальним порогом у шість осіб від держави-члена. Жодній державі-члену не надається більше ніж дев'яносто шість місць. Розподіл місць ґрунтується на принципі «дегресивної пропорційності». Це означає, що чим більше населення держави-члена, тим більшу кількість членів у парламенті вона матиме [38].

Європейський Парламент є єдиною інституцією ЄС, яка обирається безпосередньо громадянами Союзу. Таким чином, Європейський Парламент представляє близько мільйонів громадян ЄС і в цьому сенсі втілює демократичну владу. Його члени обираються на п'ять років. Штаб-квартира Європейського Парламенту знаходиться у французькому місті Страсбург.

Повноваження Європейського Парламенту щодо здійснення контролю виконавчих інституцій ЄС (Ради ЄС та Європейської Комісії) полягають головним чином у забезпеченні політичного контролю над Європейською Комісією (шляхом висловлення недовіри) та підзвітності Ради ЄС (шляхом постановки усних чи письмових запитань до Ради ЄС). Європейський Парламент також може здійснювати контроль над іншими установами ЄС, зокрема Європейським центральним банком (ст. 284 ДФЄС).

Отже, Європейський Парламент є парламентським органом ЄС, що представляє інтереси громадян Союзу й має такі повноваження:

- ухвалює, спільно з Радою, законодавство ЄС та бюджет ЄС (законодавчі та бюджетні функції);
- звертається до Європейської Комісії з проханням подати законодавчу пропозицію (стаття 225 ДФЄС);

- здійснює демократичний нагляд за всіма інституціями ЄС, включаючи обрання Президента Європейської Комісії (наглядова функція);
- бере участь у призначенні членів Європейської Комісії, членів Європейської рахункової палати та Європейського омбудсмена;
- може створити, на вимогу однієї чверті своїх членів тимчасовий Комітет з розслідування для ведення слідства ймовірних порушень або зловживань під час виконання державами-членами приписів законодавчих актів ЄС;
- бере участь у здійсненні зовнішньої політики ЄС із питань, які або потребують його згоди, або його консультацій (рішення ЄС щодо укладення зовнішніх угод).

Європейський Парламент має власні правила, які визначають, як депутати Європейського Парламенту повинні виконувати свою роботу. Існує також кодекс поведінки, який гарантує, що вони діють чесно і в інтересах громадськості.

Загалом, Європейський Парламент є дуже важливою частиною ЄС. Він допомагає приймати закони, ухвалює рішення щодо бюджету і стежить за тим, що робить ЄС.

Стаття 289 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) пояснює два типи законодавчих процедур: звичайна законодавча процедура та спеціальні законодавчі процедури.

Звичайна законодавча процедура - це коли Європейський Парламент та Рада співпрацюють над створенням законів. Раніше вона називалася процедурою спільного прийняття рішень і зараз є найпоширенішим способом прийняття рішень в ЄС. Ця процедура охоплює різні сфери політики, такі як судова співпраця, співпраця поліції, гуманітарна допомога та прикордонний контроль. Детально про те, як вона працює, можна дізнатися у статті 294 Договору про заснування Європейського Союзу.

Парламент і Рада мають рівні повноваження і можуть ухвалювати закони після першого або другого читання. Якщо вони не можуть дійти згоди після другого читання, створюється Погоджувальний комітет. Рішення за звичайною

законодавчою процедурою вимагають кваліфікованої більшості, що означає, що вони потребують підтримки більшості країн ЄС і представляють певний відсоток населення ЄС.

ДФЄС також включає "проміжні положення", які дозволяють використовувати звичайну законодавчу процедуру за певних умов в інших сферах, які зазвичай не охоплюються нею.

Спеціальні законодавчі процедури використовуються для чутливих сфер політики. На відміну від звичайної законодавчої процедури, ДФЄС не надає конкретного опису цих процедур. Правила для кожного випадку визначені окремо в статтях договору.

У рамках спеціальних законодавчих процедур основну роль у прийнятті законів відіграє Рада.

Щодо Європейської Ради.

Європейська Рада - це інституція Європейського Союзу, що складається з лідерів держав-членів ЄС, разом з Президентом Європейської Ради та Президентом Європейської Комісії. Вони зустрічаються щонайменше чотири рази на рік, щоб обговорити та визначити напрямок розвитку ЄС.

Європейська Рада надає необхідний імпульс для розвитку ЄС і визначає загальний напрямок політики та пріоритети. Глави держав та урядів держав-членів ЄС, а також її президент та президент Європейської Комісії збираються на засідання Європейської Ради, щоб визначити загальний політичний курс та пріоритети Союзу. У роботі Європейської Ради бере участь Верховний представник ЄС із закордонних справ і політики безпеки. Європейська Рада не здійснює законодавчої функції, за винятком можливих поправок до Договору про Європейський Союз. Повноваження здійснюються з урахуванням Рішення Європейської Ради 2009/882/ЄС про прийняття її Регламенту [46].

Європейська Рада збирається чотири рази на рік. Засідання триває максимум 2 дні. За винятком випадків, коли установчими договорами передбачено інше, рішення Європейської Ради приймаються консенсусом. Європейська Рада може оприлюднити результати голосування та будь-які

національні заяви, що їх супроводжують. Засідання Європейської Ради не проводяться публічно. Президент Європейського Парламенту може бути запрошений виступити перед Європейською Радою.

Європейська Рада обирає свого Президента кваліфікованою більшістю голосів строком на два з половиною роки з можливістю переобрання на другий термін. У разі перешкод або серйозних порушень Європейська Рада може припинити термін повноважень президента відповідно до тієї самої процедури.

Згідно з Лісабонським договором президент Європейської Ради:

- очолює її та здійснює керівництво її роботою (головує на дебатах та спрямовує роботу Європейської Ради);
- забезпечує підготовку та безперервність роботи Європейської Ради у співпраці з президентом Європейської Комісії;
- докладає зусиль для сприяння згуртованості та консенсусу в рамках Європейської Ради;
- подає доповідь Європейському Парламенту після кожного засідання Європейської Ради.

Президент Європейської Ради на своєму рівні забезпечує зовнішнє представництво Союзу з питань, що стосуються його спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

Основними функціями Європейської Ради є:

- формування майбутнього ЄС шляхом прийняття політичних рішень на найвищому рівні;
- обмін неформальними позиціями;
- визначення стратегічних інтересів зовнішньої діяльності ЄС;
- прийняття рішень щодо перегляду договорів;
- участь у призначенні вищих посадових осіб ЄС.

Отже, Європейська Рада є найвищим органом ЄС, що приймає політичні рішення про майбутнє Союзу.

Щодо Ради Європейського Союзу

Роль, склад і функціонування Ради Європейського Союзу (далі – Рада ЄС), яка представляє уряди держав-членів ЄС, визначено у статтях 13 та 16 Договору про Європейський Союз та статтях 237 – 243 ДФЄС. Згідно зі статтею 13 Договору про Європейський Союз офіційна назва цього органу – «Рада» (The Council). Його також називають «Рада Європейського Союзу», однак її не слід плутати з Європейською Радою.

Рада ЄС представляє національні інтереси держав-членів ЄС та складається з міністрів урядів держав-членів. Рада ЄС спільно з Європейським Парламентом виконує законодавчі та бюджетні функції. Це місце, де міністри національних урядів зустрічаються для ухвалення законів і координації політик, відповідно до профілю їхнього міністерства.

Рада ЄС виконує функції формування політики та координації, як це визначено в Договорах. Діє кваліфікованою більшістю, за винятком випадків, коли договорами передбачено інше. Рада ЄС засідає у 10 різних конфігураціях, кожна з яких відповідає сфері політики, яка підлягає обговоренню. Перелік конфігурацій ухвалюється відповідно до статті 236 ДФЄС. Залежно від конфігурації, кожна держава направляє свого міністра, відповідального за цю сферу політики. На всіх інших засіданнях Ради ЄС головує відповідний міністр держави, що головує в ЄС на ротаційній основі. Для ухвалення рішень зазвичай потрібна кваліфікована більшість 55 % голосів від загального складу (нині це дорівнює голосам 15 держав). Блокуюча меншість повинна включати щонайменше чотирьох членів Ради ЄС, в іншому випадку кваліфікована більшість вважається досягнутою. Інші механізми, що регулюють кваліфіковану більшість, викладені в статті 238(2) ДФЄС.

Засідання Ради ЄС є відкритими і кожне її засідання поділяється на дві частини, присвячені, відповідно, обговоренню законодавчих актів Союзу та незаконодавчій діяльності [45]. Основними цілями функціонування Ради ЄС є:

- сприяння європейській єдності, пропонуючи та заохочуючи дії в економічних, соціальних, правових та адміністративних питаннях;
- просування прав людини, основних свобод і плюралістичної демократії;

- розвиток європейської культурної ідентичності.

До повноважень Ради ЄС належать [39] :

- ведення переговорів та ухвалення законодавчих актів ЄС, як правило, спільно з Європейським Парламентом, на основі пропозицій Європейської Комісії;
- формування зовнішньої та безпекової політики ЄС на основі загальних керівних принципів та стратегічних напрямів, визначених Європейською Радою;
- ухвалення щорічного бюджету ЄС спільно з Європейським Парламентом;
- укладання угоди між ЄС та іншими державами або міжнародними організаціями;
- забезпечення координації політики держав-членів:
- економічна та фінансова політика – Рада ЄС координує економічну та фінансову політику держав-членів із метою зміцнення економічного управління в ЄС, контролює їхню бюджетну політику та зміцнює фінансову структуру ЄС, а також займається правовими й практичними аспектами використання валюти ЄС (євро), фінансових ринків та руху капіталу;
- політики у сферах освіти, культури, молоді та спорту – Рада ЄС ухвалює політичні рамки та робочі плани у цих сферах, які визначають пріоритети співпраці між державами-членами та Європейською Комісією;
- політика зайнятості – Рада ЄС розробляє щорічні керівні принципи та рекомендації для держав-членів на основі висновків Європейської Ради щодо ситуації у сфері зайнятості в ЄС.

Також Рада ЄС визначає і впроваджує зовнішню та безпекову політику ЄС на основі керівних принципів, встановлених Європейською Радою, включно з питаннями розвитку та гуманітарної допомоги ЄС, оборони та торгівлі. Разом із Верховним представником ЄС із закордонних справ і політики безпеки Рада ЄС забезпечує єдність, послідовність та ефективність зовнішньої діяльності ЄС. Рада ЄС надає Комісії мандат на ведення переговорів від імені ЄС щодо укладення угод між ЄС та державами, що не є членами ЄС, і міжнародними

організаціями. Наприкінці переговорів Рада ЄС приймає рішення про підписання й укладення угоди на основі пропозиції Європейської Комісії після того, як Європейський Парламент дає свою згоду (якщо угода підпадає під сферу, що підлягає спільній сфері відповідальності Європейського Парламенту та Ради ЄС). Такі угоди можуть охоплювати широкі сфери (торгівля, співробітництво та розвиток тощо) або ж стосуватися конкретних питань (текстиль, рибальство, митниця, транспорт, наука і технології тощо) [47].

Рада Європейського Союзу є важливою інституцією ЄС, що приймає рішення. Вона складається з міністрів з 27 країн-членів ЄС, які зустрічаються для вироблення політики та координувати свої дії. Головна резиденція Ради знаходиться в Брюсселі, але в певні періоди року вона також проводить засідання в Люксембурзі.

Роботу Ради координує Комітет постійних представників держав-членів (Coreper), який поділяється на дві частини: Coreper II та Coreper I. Вони допомагають у підготовці роботи Ради і займаються різними сферами діяльності.

Щодо Європейської комісії.

Європейська Комісія є виконавчою гілкою влади Європейського Союзу. Вона складається з 27 комісарів, включаючи Президента, і працює незалежно від національних урядів. Комісія пропонує закони та ініціативи в різних сферах політики, а також може ухвалювати акти законодавчого характеру. Вона забезпечує чесну конкуренцію між підприємствами ЄС та здійснює нагляд за застосуванням законодавства ЄС. Комісія управляє бюджетом ЄС, фінансує програми і представляє ЄС на міжнародних переговорах. Вона складається з політичних департаментів і служб, розташованих у Брюсселі та Люксембурзі.

Роль, склад, повноваження, процедури призначення та функціонування Європейської Комісії, як виконавчої гілки влади ЄС, визначено у статтях 17 та 18 Договору про Європейський Союз та статтях 244–250ДФЄС. Європейська Комісія має законодавчу ініціативу, управляє бюджетом ЄС і відповідає за виконання законів, прийнятих Європейським Парламентом і Радою ЄС. Комісія

також використовує своє «право ініціативи» для висунення пропозицій щодо нових законів, які розглядаються та приймаються Європейським Парламентом і Радою ЄС.

Крім того, відповідно до статті 17(1) Договору про Європейський Союз, вона виконує наглядову (контролюючу) роль щодо імплементації та застосування актів права ЄС державами-членами. Ця роль включає забезпечення правильної транспозиції та імплементації права ЄС і пов'язана з дискреційними повноваженнями. У рамках цієї ролі Комісія здійснює моніторинг виконання директив ЄС, ухвалює щорічні звіти про застосування права ЄС і може порушити справу проти держави-члена у Суді ЄС через неправильне застосування актів права ЄС.

Європейська Комісія складається з 27 членів-комісарів, по одному від кожної країни-члена ЄС. Функції та завдання комісарів приблизно відповідають міністерським портфелям у національних урядах (енергетика, транспорт, освіта тощо). Через свою міжнародну природу Комісія захищає інтереси ЄС в цілому, а не інтереси окремих країн.

Представництва Європейської Комісії діють в усіх країнах-членах ЄС і забезпечують відстеження й аналіз громадської думки в державі перебування, надають інформацію про політику ЄС і про те, як працює ЄС, а також сприяють співпраці Європейської Комісії з державою перебування. За винятком спільної зовнішньої політики та політики безпеки й інших випадків, передбачених установчими договорами,

Європейська Комісія забезпечує зовнішнє представництво Союзу – виступає від імені всіх країн-членів ЄС у міжнародних органах, зокрема з питань торгівельної політики та гуманітарної допомоги, а також веде переговори щодо укладання міжнародних угод від імені ЄС. Термін повноважень Європейської Комісії становить п'ять років, а її члени обираються з числа громадян держав-членів ЄС на основі системи суворо рівної ротації між державами-членами, що відображає демографічний і географічний діапазон усіх держав (стаття 244 ДФЄС).

Голова Європейської Комісії:

- встановлює керівні принципи, згідно з якими Комісія має працювати;
- приймає рішення щодо внутрішньої організації Комісії, забезпечуючи, щоб вона діяла послідовно, ефективно та як колегіальний орган;
- призначає віце-президентів, крім Високого представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки, із числа членів Комісії.

Європейська Комісія, як орган, несе відповідальність перед Європейським Парламентом. Згідно зі статтею 234 ДФЄС Європейський Парламент може голосувати за вотум недовіри Комісії. Якщо така пропозиція приймається, то члени Комісії складають повноваження, а Високий представник Союзу із закордонних справ і політики безпеки складає свої обов'язки в Комісії [40].

Європейська Комісія є єдиною інституцією ЄС, яка офіційно має право подавати проекти законодавчих актів для ухвалення Європейським Парламентом та Радою ЄС. Крім того, вона має виключні повноваження щодо забезпечення виконання політики ЄС та розподіляє фінансування ЄС [9].

Щодо Суду Європейського Союзу.

Метою функціонування Суду Європейського Союзу є дотримання права державами й інституціями ЄС та забезпечення однакового тлумачення права ЄС [10].

Суд Європейського Союзу розташований у Люксембурзі. Відповідно до статті 19 Договору про Європейський Союз до складу Суду Європейського Союзу входять Суд правосуддя, Загальний суд і спеціалізовані суди [41].

Суд Європейського Союзу забезпечує дотримання законодавства при тлумаченні та застосуванні установчих договорів. У рамках цієї місії Суд Європейського Союзу:

- перевіряє законність нормативно-правових актів інституцій ЄС;
- забезпечує дотримання країнами-членами ЄС зобов'язань за договорами;
- тлумачить законодавство ЄС на вимогу національних та арбітражних судів.

Суд правосуддя має юрисдикцію у справах, порушених державами-членами ЄС або інституціями ЄС. Він також може мати юрисдикцію останньої інстанції в рішеннях, винесених Загальним судом. У цьому випадку він вирішує лише питання права, а не фактичних обставин справи. Загальний суд діє при Суді правосуддя і покликаний зменшити навантаження на останній.

Загальний суд має юрисдикцію розглядати в першій інстанції позови, подані державами ЄС або окремими особами у випадках, передбачених договорами.

Відповідно до статті 257 ДФЄС [12] спеціалізовані суди можуть бути створені Європейським Парламентом та Радою ЄС відповідно до звичайної законодавчої процедури. Ці суди мають юрисдикцію першої інстанції у певних категоріях справ з окремих питань [13].

Щодо Європейського суду аудиторів (Рахункова Палата).

Європейський суд аудиторів (Рахункова палата) контролює правильність використанням бюджету ЄС й оцінює управління фінансами країнами-членами. Він не має судових повноважень та є зовнішнім аудитором ЄС, попереджає про ризики, надає гарантії, вказує на недоліки та передовий досвід, а також пропонує рекомендації політикам і законодавцям щодо покращення управління програмами ЄС.

Загалом Європейський суд аудиторів діє як незалежний захисник фінансових інтересів громадян ЄС. Стаття 287 ДФЄС визначає, що Європейський суд аудиторів є колегіальним органом, тобто його члени несуть спільну відповідальність за прийняті рішення та дії. Він складається з 27 членів, по одному від кожної держави-члена ЄС. Члени призначаються на 6 років (із можливістю поновлення). Щоб бути призначеними, члени Європейського суду аудиторів повинні належати до органу зовнішнього аудиту у своїй державі-члені або мати особливу кваліфікацію для цієї посади. Члени Суду аудиторів зобов'язані дотримуватися кодексу поведінки, що регулює їхню незалежність, неупередженість, доброчесність, відданість, колегіальність, конфіденційність, відповідальність та зобов'язання після звільнення з посади.

Основна функція Європейського суду аудиторів полягає у забезпеченні належного управління фінансовими справами ЄС, а звіти та висновки є важливим елементом ланцюга підзвітності ЄС. Вони використовуються для притягнення до відповідальності тих, хто відповідає за реалізацію політик і програм ЄС: Європейської Комісії, інших інституцій та органів ЄС, а також адміністрацій держав-членів Союзу.

Європейський суд аудиторів звітує про порушення у використанні коштів ЄС і передає будь-які випадки підозри у шахрайстві, виявлені під час аудиту, до Європейського бюро по боротьбі з шахрайством або до Європейської прокуратури [14].

Щодо Європейського центрального банку.

Європейський центральний банк (далі – ЄЦБ), створений 1 червня 1998 р., є повноправною інституцією ЄС. У 2009 р. він отримав статус юридичної особи (стаття 282(3) ДФЄС). Штаб-квартира ЄЦБ знаходиться у м. Франкфурті-на-Майні (Німеччина). 1 січня 2002 р. євро замінив старі валюти 12 держав-членів ЄС, які разом тепер складають «єврозону».

ЄЦБ є центральним банком єврозони та незалежною установою ЄС, яка проводить монетарну політику в євроні та Європейській системі центральних банків, що включає, крім ЄЦБ, національні центральні банки усіх держав-членів ЄС.

Основною метою ЄЦБ є підтримка цінової стабільності, тобто захист вартості євро.

Основними завданнями ЄЦБ є:

- визначення та впровадження монетарної політики для єврозони;
- проведення валютних операцій;
- зберігання й управління офіційними валютними резервами держав єврозони;
- сприяння безперебійній роботі платіжних систем.

Крім того, ЄЦБ збирає статистичну інформацію для виконання своїх завдань у співпраці з національними центральними банками та має ексклюзивне право

на випуск банкнот євро в межах ЄС. Разом із національними наглядовими органами ЄЦБ також здійснює банківський нагляд в єврозоні та інших державах-членах Союзу в рамках Єдиного наглядового механізму.

Таким чином, Європейський Союз – це унікальне міждержавне об'єднання, основною метою якого є підтримання миру, своїх цінностей і добробуту своїх народів. Інституції ЄС є частиною наднаціональної системи управління, яка використовується переважно країнами-членами для виконання положень договорів та іншого законодавства ЄС. Для цього інституції Європейського Союзу наділені відповідною компетенцією, закріпленою у договорах, інших правових актах Європейського Союзу, що надає їм особливий статус та реальну автономію. Тому динаміка й успішність європейської інтеграції багато в чому зобов'язана саме оригінальності цієї системи.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НА ШЛЯХУ
ДО ЄС

2.1 Стратегія реформування державного управління України до 2025 року

Ефективне врядування є одним з ключових факторів економічного розвитку та конкурентоспроможності України, а також передумовою євроінтеграції. Для того, щоб Кабінет Міністрів України міг формувати ефективну державну політику в різних сферах, необхідно створити дієву, професійну, підзвітну та результативну систему центральних органів виконавчої влади (далі - ЦОВВ). Зменшення адміністративного навантаження на установи, забезпечення законності і передбачуваності адміністративних процедур та підвищення якості адміністративних послуг також є важливими для покращення позицій України в міжнародних рейтингах та підвищення довіри населення і бізнесу до держави.

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (далі - Угода про асоціацію), Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, таких як дотримання демократичних принципів, верховенство права та належне врядування. Стаття 3 Угоди про асоціацію визнає належне врядування одним із фундаментальних принципів зміцнення відносин між сторонами. Україна продовжить інституційні, політичні, правові та соціально-економічні реформи, необхідні для результативного виконання Угоди про асоціацію.

Метою Стратегії є побудова в Україні компетентної сервісної та цифрової держави, що базується на європейських стандартах і досвіді та захищає інтереси громадян [26].

Адміністративна система була розроблена Програмою підтримки вдосконалення врядування та управління (далі - Програма SIGMA) та

реформована відповідно до європейських стандартів належного ДУ, визначених у документі "Принципи державного управління". Цей документ містить набір принципів і критеріїв оцінки ДУ, заснованих на міжнародних стандартах і вимогах, а також кращих практиках країн-членів ЄС і країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (далі - ОЕСР).

Очікувані результати реформи державного управління до 2025 року є наступними [26]:

- забезпечення якісних послуг та створення сприятливих адміністративних процедур для громадян і бізнесу;
- створення професійної та політично нейтральної системи державної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян
- створення ефективних та підзвітних публічних інституцій, які формують державну політику для сталого розвитку держави та успішно її реалізують.

Адміністративна реформа спрямована на підвищення ефективності надання адміністративних послуг (далі - АП). Активно розвивається мережа центрів надання АП, запроваджуються електронні сервіси. Однак доступність та якість послуг різняться в різних регіонах. Через надмірну централізацію повноважень з надання АП все ще існують перешкоди для інтеграції деяких загальних послуг у центри надання АП. Тому однією з головних цілей стратегії є забезпечення якісних послуг та належних процедур.

Метою стратегії у цій сфері є створення умов для отримання фізичними та юридичними особами високоякісних, доступних АП за допомогою належних та зрозумілих процедур.

Пріоритетним напрямом удосконалення АП та процедур є прийняття законодавства про адміністративні процедури та поступова адаптація окремих законів до європейських стандартів. Це вимагає не лише прийняття відповідного законодавства та перегляду існуючих адміністративних процедур у органах виконавчої влади (далі - ОВВ) та органах місцевого самоврядування. Це також вимагає навчання всіх державних службовців новим принципам

адміністративної процедури та інформування громадян і бізнесу про їхні нові права.

Закріплення на законодавчому рівні загальних правил і принципів адміністративної процедури гарантуватиме дотримання прав громадян і юридичних осіб та сприятиме правовій визначеності при визначенні державою та органами місцевого самоврядування їхніх прав та обов'язків.

Заходи з підвищення якості адміністративних послуг включають спрощення та оптимізацію адміністративних процедур, зменшення адміністративного навантаження.

Водночас, має тривати процес удосконалення інформаційних систем, навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, регулярна оцінка та оптимізація адміністративних процедур.

З метою підвищення доступності АП необхідно продовжити роботу щодо передачі повноважень з надання АП місцевим органам влади (децентралізація), врегулювання на законодавчому рівні плати за надання АП (адміністративних зборів) і, зокрема, приведення законодавства у відповідність до Закону України "Про Адміністративні послуги". Важливими є також системи моніторингу, які повинні включати, зокрема, оцінку якості надання АП, у тому числі в центрах надання АП.

Одним із викликів є подальше оцифрування АП, що зробить їх більш доступними для користувачів.

Завдання для реалізації цього напряму Стратегії є наступними [26]:
щодо адміністративної процедури:

- впровадження адміністративних процедур та прийняття відповідного законодавства про адміністративні процедури;

- навчання державних службовців та підвищення обізнаності громадськості про адміністративні процедури в цілому;
щодо якості та доступності послуг:

- сприяння розвитку мережі центрів надання АП з урахуванням комплексності, доступності та зручності для заявників;

- забезпечення більшої інтеграції послуг у центрах надання АП;
 - подальша децентралізація шляхом передачі повноважень з надання АП органам місцевого самоврядування;
 - створення системи моніторингу та оцінки якості надання АП за єдиними стандартами з метою подальшого вдосконалення;
 - реорганізація АП на основі принципів клієнтоорієнтованості та надання послуг в електронному вигляді;
- щодо дієвої інфраструктури:
- підключення реєстрів до національної системи електронної взаємодії електронних інформаційних ресурсів "Трембіта" з метою отримання інформації, необхідної для надання АП без участі громадськості;
 - забезпечення доступу фізичних та юридичних осіб до надійних, безпечних та сучасних засобів і методів електронної ідентифікації через інтегровану систему електронної ідентифікації.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за встановленими індикаторами (Додаток А).

Водночас за результатами звітів за 2020 - 2022 рік по вибірковим індикаторам встановлені наступні показники виконання.

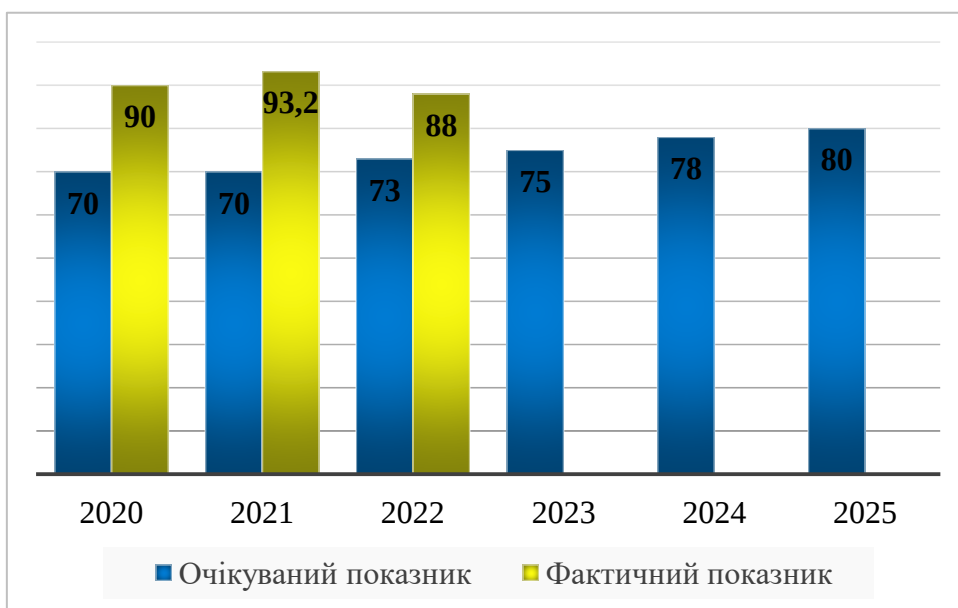


Рис.2.1 Рівень задоволеності громадян якістю надання АП, що надаються в центрах надання АП, % [складено автором на основі 13, 14, 15].

Показники відображені на графіку свідчать про високий рівень задоволеності громадян якістю надання адміністративних послуг, і фактично станом на кінець 2022 року показник перевищує очікуваний показник індикатора на кінець 2025 року. Водночас слід зауважити, що у 2022 році показник зменшився на 5,2 пункти порівняно з 2021 роком, що, зокрема, може свідчити про те, що стрімке зростання кількості послуг, призводить до зменшення рівня якості їх надання.

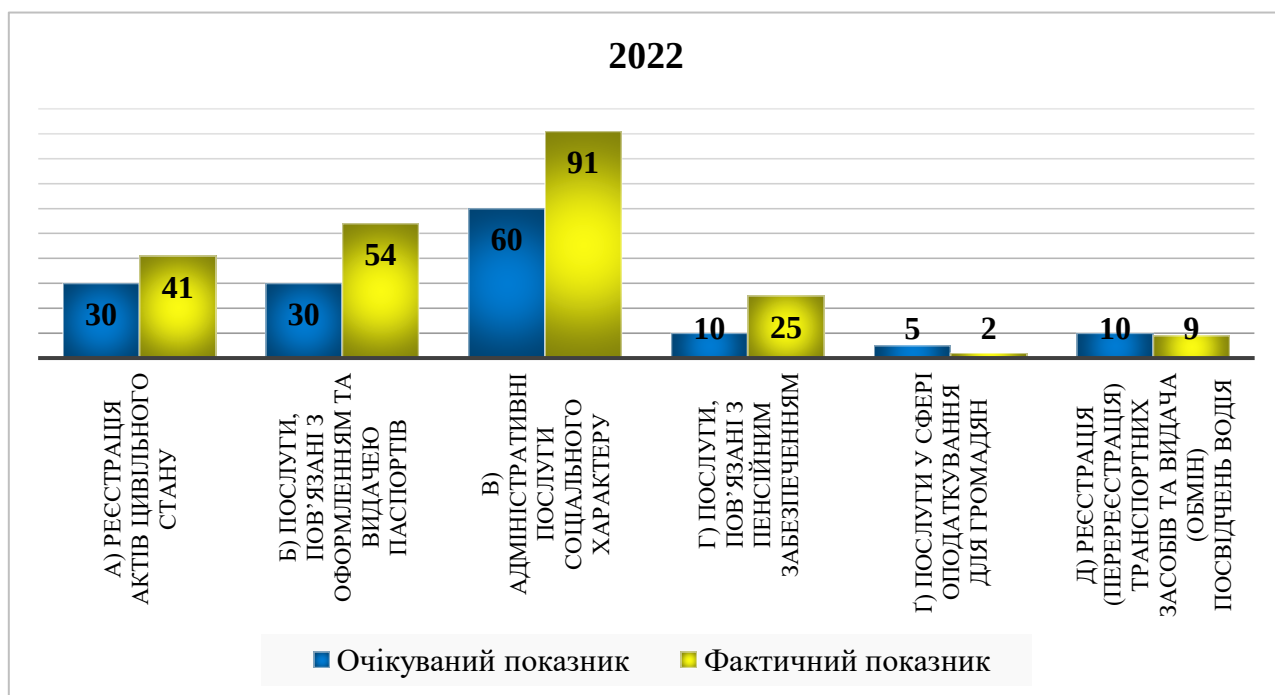


Рис.2.2 Рівень інтегрованості до центрів надання АП окремих груп послуг, % [складено автором на основі 15].

Як можемо бачити з вищевідображеного аналізу у 2022 році було досягнуто та перевиконано рівень інтегрованості до центрів надання АП по 4 з 6 груп послуг. Наразі на 3 пункти або на 60 відс необхідно інтегрувати послуги у сфері оподаткування, щоб досягти планового показника 2022 року, при цьому, варто зауважити, що очікування по зазначеному показнику у 2023 році сягають 25 відс, що на 23 пункти більше фактичного показника 2022 року; та на 1 пункт відстає рівень інтегрованості до центрів надання АП по послугах з реєстрація (перереєстрація) транспортних засобів та видача (обмін) посвідчень водія.

Також, у даному підрозділі наявні індикатори, які виконуються у відповідності до зазначеного плану. Так, пункт б) “частка державних службовців, які пройшли навчання щодо нових засад здійснення адміністративної процедури, відсотків загальної кількості державних службовців, які потребують такого навчання” індикатора “Реалізація закону про адміністративну процедуру” виконана на 100 відс, тобто необхідні 20 відс. державних службовців, пройшли навчання щодо нових засад здійснення адміністративної процедури, від загальної кількості державних службовців, які потребують такого навчання.

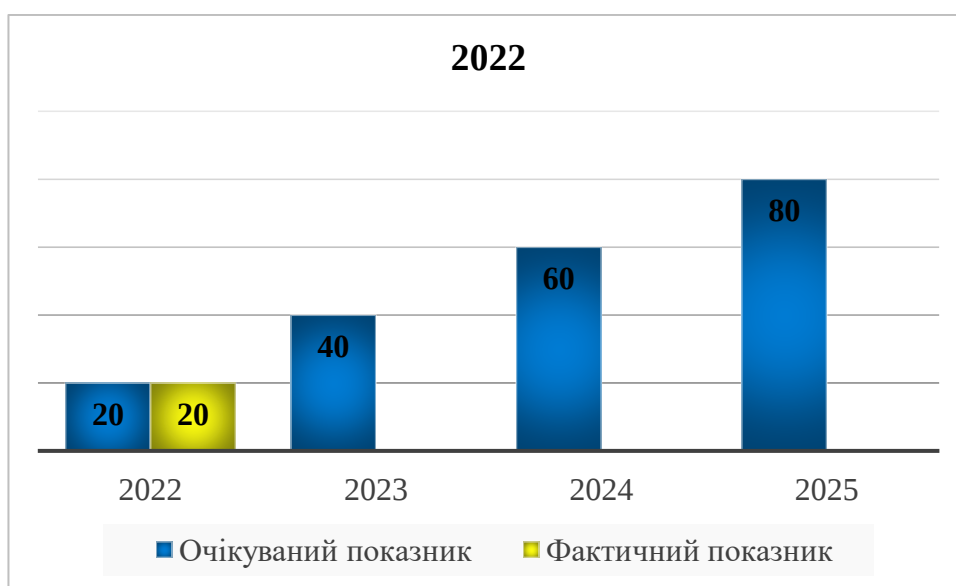


Рис.2.3 Частка державних службовців, які пройшли навчання щодо нових засад здійснення адміністративної процедури, відсотків загальної кількості державних службовців, які потребують такого навчання, % [складено автором на основі 15].

Наступним завданням визначено - професійна публічна служба та управління персоналом.

Метою цього стратегічного напрямку є продовження побудови доброчесної, політично нейтральної та професійної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян [26].

Закон України "Про державну службу" відповідає європейським принципам і спрямований на вирішення основних проблем державної служби.

Водночас, окремі положення Закону потребують суттєвого вдосконалення, а його ефективна імплементація вимагає комплексного підходу з боку всіх органів державної влади, спрямованого, зокрема, на підвищення довіри до державних службовців.

З метою підвищення престижу держави та її конкурентоспроможності як роботодавця, створення можливостей для залучення та утримання на державній службі найбільш кваліфікованих фахівців необхідне реформування системи оплати праці державних службовців, зокрема:[26]

- підвищення прозорості та справедливості оплати праці, посилення ролі фіксованої частини в структурі заробітної плати на в фонді оплати праці та індивідуальному рівні кожної окремої державної установи, обмеження варіативної частини, зменшення та усунення нерівності в оплаті праці державних службовців. Зменшення розміру премії зменшує ризик політизації державних службовців;

- запровадження системи класифікації посад державних службовців;
- встановлення конкурентоспроможної тарифної сітки.

Водночас українське ДУ характеризується гендерною нерівністю: станом на 2021 рік 75,9 % державних службовців - жінки, але частка жінок на вищих керівних посадах значно зменшилася. Лише 12,5% (станом на 2021 рік) державних службовців категорії А - жінки. Частка жінок серед державних службовців на посадах очільників міністерств, Державного секретаря Кабінету Міністрів України та їхніх заступників становить 22% (станом на 2021 рік).

З 2018 року запроваджено процес управління ефективністю діяльності державних службовців. На основі визначених завдань та ключових показників щорічно проводиться оцінювання результатів діяльності державних службовців.

Постійні інвестиції у професійний розвиток персоналу є важливою рисою сучасних організацій. Протягом останньої адміністративної реформи було вжито низку заходів для планування та реалізації навчання державних службовців, зокрема запроваджено аналіз потреб у навчанні державних службовців, конкуренцію між державними та недержавними навчальними

зкладами. Однак фінансування системи навчання державних службовців залишається недостатнім.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за встановленими індикаторами (Додаток Б).

Водночас за результатами звітів за 2020 - 2022 рік по вибірковим індикаторам встановлені наступні показники виконання.

Щодо досягнення планових показників індикатора середньої кількості кандидатів на посади державної служби провести аналіз не вбачається можливим, у зв'язку з військовою агресією РФ проти України Указами Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» та від 14 березня 2022 року №133/2022 «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» в Україні з 24 лютого 2022 року введено військовий стан.

При цьому співставлення інших показників відображено на малюнку нижче (Рис.2.4).

З проведеного аналізу встановлено, що індикаторами, які підлягають доопрацювання є плинність кадрів на посадах державної служби категорії “А”, наразі цей показник вищий на 6 пунктів до очікуваного показника, крім того негативна тенденція зберігається і для виконання пунктів щодо частки державних службовців, які підвищили кваліфікацію та, відповідно, щодо частки видатків державних органів на підвищення кваліфікації державних службовців апарату.

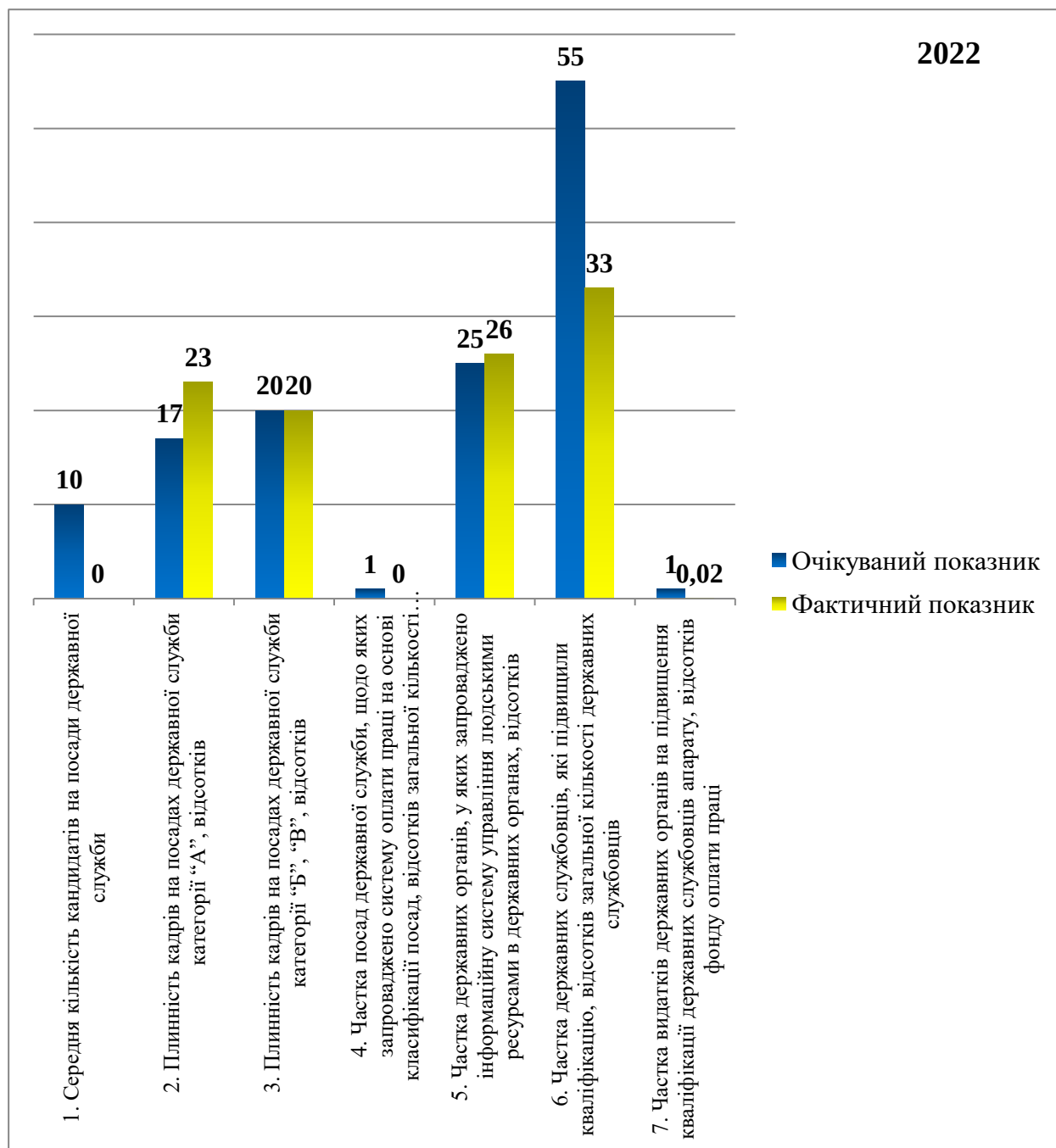


Рис.2.4 Індикатори розділу «Професійна публічна служба та управління персоналом», % [складено автором на основі 15].

Ще одним з основних завдань стратегії визначено - ефективне врядування.

Метою цього напрямку стратегії є створення умов для формування органами державної влади державних політик на основі результатів аналізу та комунікації зі стейкхолдерами та забезпечення їх ефективної реалізації для сталого розвитку держави [26].

Основними проблемами є недосконалість механізмів спрямування та координації діяльності міністерств, відсутність чіткого розподілу завдань у

формуванні та реалізації політики, неефективна система ЦОВВ, нерегульованість системи державного стратегічного планування.

Існуючі механізми спрямування і координації діяльності міністерств та забезпечення їхньої спроможності формувати політику потребують удосконалення. Потребує більш чіткого визначення перелік сфер, у яких Кабінет Міністрів України формує та реалізує політику. Повноваження з формування політики в усіх сферах мають бути закріплені за конкретними підрозділами міністерств. Міністерства повинні зосередитися на формулюванні політики, а функції з її реалізації повинні поступово передаватися іншим ЦОВВ.

Важливим завданням є вдосконалення процесу вироблення та реалізації довгострокових рішень щодо розвитку держави та координація вироблення і реалізації політики, що є важливою складовою діяльності ОВВ в адміністративній системі. Водночас процес планування діяльності Кабінету Міністрів України має відповідати міжнародним зобов'язанням України, довгостроковому баченню національного розвитку, прагненню імплементувати провідні світові стандарти у різних сферах, зокрема ОЕСР та середньостроковому бюджетному процесу.

Крім того, слід переглянути процедури та робочі процеси в державних установах, включаючи процеси консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, а також моніторингу та контролю за виконанням управлінських рішень.

Існує також потреба в удосконаленні управлінської підзвітності відповідно до європейських принципів з урахуванням специфіки адміністративної системи України.

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за встановленими індикаторами (Додаток В).

Водночас за результатами звітів за 2020 - 2022 рік по вибірковим індикаторам встановлені наступні показники виконання.

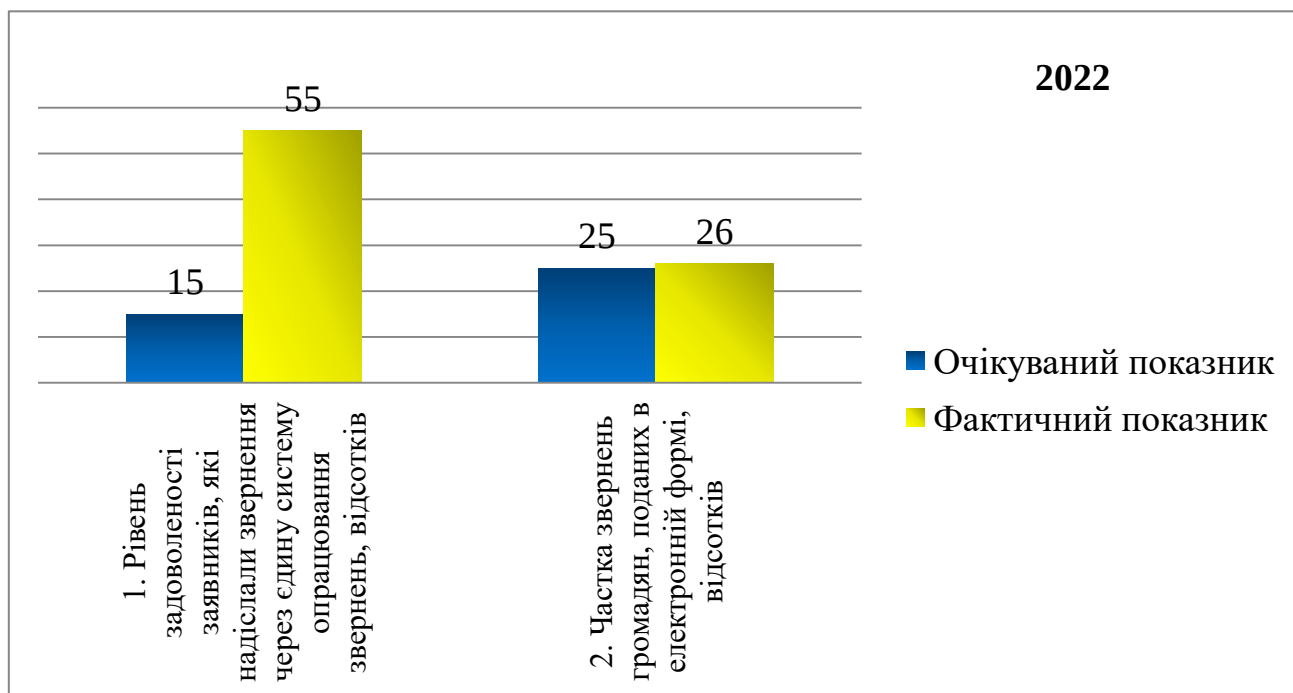


Рис.2.5 Індикатори розділу «Ефективне врядування», % [складено автором на основі 15].

За результатами аналізу визначено, що лише два індикатори визначені у даному розділі у 2022 році мали показники результативності, адже у зв'язку з введенням воєнного стану на території України визначення наступних не вбачалося можливим. При цьому, зауважимо, що показник «Рівень задоволеності заявників, які надіслали звернення через єдину систему опрацювання звернень» майже в чотири рази перевищив показник визначений Стратегічним планом. Водночас частка звернень громадян, поданих в електронній формі, також має позитивний результат, так як і передбачалося, дорівнює четвертій частині усіх звернень громадян.

План заходів з реалізації Стратегії включав загалом 52 заходи; 28 заходів мали бути виконані у 2022 році, з яких 25 було виконано; фінансування на реалізацію Стратегії у державному бюджеті на 2022 рік було спрямовано на потреби оборони України від збройної агресії з боку терористичної держави рф.

Стратегія також встановлювала 20 індикаторів з 30 завданнями на кожен рік реалізації Стратегії: у 2022 році було встановлено 27 завдань, 16 з яких було досягнуто. За деякими індикаторами неможливо було виміряти прогрес через запровадження воєнного стану та значні пошкодження інфраструктури.

Значний вплив на досягнення індикаторів мав і той факт, що вони були встановлені та розраховані на мирний час, а отже, не могли бути повністю реалізовані в умовах воєнного стану.

Отже, згідно з європейськими принципами, державні службовці мають бути професійними, чесними, політично нейтральними, компетентними та орієнтованими на громадян. На думку експертів SIGMA, Україна відповідає більшості європейських принципів, зокрема щодо цілісності та чіткості правового регулювання державної служби та розмежування посад державної служби і політичних та інших посад у державному секторі. Як свідчить аналіз, у стратегії адміністративної реформи в Україні є позитивні показники, а вектор руху до необхідних змін є правильним. Водночас, у зв'язку з військовою агресією РФ проти України, були прийняті Указ Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 року "Про введення воєнного стану в Україні" та Указ Президента України № 133/2022 від 14 березня 2022 року "Про продовження строку дії воєнного стану в Україні" про введення воєнного стану на всій території України з 24 лютого 2022 року, що вплинуло на виконання окремих пунктів Стратегічного плану реформування державного управління.

2.2 Оцінка державного управління України відповідно до принципів SIGMA.

Підвищення ефективності системи ДУ вимагає комплексного та сучасного підходу, який базується на фактах і є результатом діалогу, аналізу та співпраці між різними групами зацікавлених сторін. Важливо сформулювати спільне та узгоджене бачення того, куди рухаються реформи, яких цілей намагається досягти ДУ, і яку конкретну роботу необхідно виконати для досягнення цих цілей.

Метою РДУ є побудова держави, яка діє в інтересах своїх громадян, відповідально управляє державними коштами та функціонує відповідно до європейських принципів належного врядування.

Існує три основні напрямки ДУ:

- надання якісних державних послуг громадянам та бізнесу;
- створення професійної, продуктивної, чесної та політично незалежної державної служби, перетворення держави на конкурентоспроможного роботодавця, залучення та утримання талановитих професіоналів;
- ефективне врядування через якісну розробку державної політики, збалансовану підготовку та реалізацію державних рішень, стратегічне планування та підзвітність органів державної влади суспільству.

Україна є активним членом Європейського Східного партнерства з моменту його запуску в 2009 році. Угода про асоціацію між Україною та ЄС була підписана в 2014 році.

Програма SIGMA (Support for Improved Governance and Management) один з найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу створений за ініціативи ОЕСР та ЄС.

Метою програми є підтримка модернізації адміністративних систем у країнах Центральної та Східної Європи. Програма відіграє важливу роль у підготовці країн-кандидатів до членства в ЄС.

Цілі оцінювання в рамках програми SIGMA полягають у наступному:

- підтримка зусиль країн-кандидатів у досягненні кращого ДУ, підвищення ефективності ДУ та заохочення представників державного сектору до дотримання демократичних цінностей, етики та поваги до верховенства права;
- сприяння зміцненню національної спроможності на центральному рівні відповідати на виклики глобалізації та підтримувати плани інтеграції до ЄС;
- підтримка ініціатив ЄС та інших донорів, спрямованих на допомогу країнам-кандидатам у впровадженні адміністративних реформ.

Місія ОЕСР і ЄС полягає в розбудові стабільності, безпеки, процвітання та демократії шляхом просування політики, яка покращить економічний і соціальний добробут людей.

У цьому контексті SIGMA підтримує політику розширення ЄС та політику сусідства, метою якої є об'єднання бенефіціарів навколо спільного проекту шляхом стимулювання політичних та соціально-економічних реформ.

Фінансова та технічна допомога надається через Інструмент допомоги перед вступом (IPA), а також Європейську політику сусідства (ENP), щоб допомогти партнерам узгодити законодавство ЄС і прийняти міжнародні стандарти. SIGMA надає поради на основі досвіду країн-членів ЄС та ОЕСР та оцінює прогрес у шести сферах реформи державного управління (PAR).

У 2014 році SIGMA розробила Принципи державного управління на підтримку підходу Європейської Комісії до РДУ в процесі розширення ЄС. Принципи дають практичне визначення того, що таке належне ДУ, та окреслюють ключові вимоги, яких необхідно дотримуватися в процесі інтеграції до ЄС. Принципи також включають систему моніторингу для регулярного аналізу та порівняння прогресу, досягнутого у впровадженні Принципів.

У відповідних сферах Принципи ґрунтуються на вимогах і настановах *acquis*. В інших сферах вони ґрунтуються на міжнародних стандартах і вимогах, а також на передовому досвіді країн-членів ЄС та ОЕСР. Дотримання цих основних принципів має бути мінімальним стандартом належного врядування.

Адміністративні принципи SIGMA/ОЕСР лежать в основі стратегії РДУ в Україні з моменту їх прийняття у 2016 році. Це не просто технічні рекомендації. Кожен з них спрямований на конкретні цілі та завдання, які необхідно вирішити для модернізації ДУ та приведення його у відповідність до європейських вимог. Підзвітне та прозоре ДУ є важливою передумовою європейської інтеграції України, без якої неможливо побудувати сильну, європейську та демократичну державу.

Отже, Принципи ДУ - це комплексний набір стандартів, що відображають цінності та поведінку, яких громадяни та бізнес очікують від сучасного ДУ. Принципи були розроблені для того, щоб керувати підрозділом Європейського Союзу з питань розширення та політики сусідства в його реформаторських

зусиллях, спрямованих на усунення недоліків у державному управлінні та дотримання вимог ЄС, що є одним із "стовпів" процесу вступу до Євросоюзу.

Перше видання Принципів ДУ було опубліковано у 2014 році. Нова редакція була розроблена програмою SIGMA з метою

1) оновити систему відповідно до останніх стандартів і практик ЄС, ОЕСР та інших міжнародних організацій;

2) краще відповідати поточним і майбутнім викликам, що стоять перед суспільством, а також потребам ДУ швидко і належним чином реагувати на зміну політичних пріоритетів і потреб громадян.

3) Принципи мають бути "політично нейтральними", а органи ДУ, які дотримуються цих принципів, мають більше можливостей для досягнення політичних пріоритетів уряду, а також економічних, соціальних, екологічних цілей та цілей у сфері безпеки.

Адміністративні принципи охоплюють шість сфер ДУ, 32 принципи та 270 підпринципів.

32 принципи окреслюють цінності, поведінку та результати, тоді як 270 підпринципів надають більш детальні вказівки щодо того, як досягти цих результатів та забезпечити належне врядування.

Для ефективного впровадження цінностей, викладених у кожному принципі, необхідні такі передумови: належна правова база (як первинне, так і вторинне законодавство); надійні інституційні та організаційні структури з чітко визначеними обов'язками; достатньо кваліфікований персонал за підтримки належного керівництва; орієнтація на результати для громадян і бізнесу; урядові рішення, що ґрунтуються на достовірних фактах і даних; систематичний моніторинг і оцінювання діяльності, серед іншого.

Таблиця 1.1

Тематичні сфери	Основні цінності
Стратегія	Уряд забезпечує стратегічне бачення та лідерство для гнучкого, інноваційного та постійно вдосконалюваного ДУ, здатного реагувати на нові виклики.
Формування і координування політики	Уряд гарантує, що політика та бюджети узгоджені, ефективно плануються, узгоджуються всім урядом, впроваджуються, контролюються та оцінюються відповідно до чітко визначених цілей політики. Міністерства розробляють узгоджену державну політику у рамках відкритого, заснованого на широкій участі процесу, спираючись на обґрунтовані факти та аналіз.
Державна служба та управління людськими ресурсами	Державні службовці діють професійно, порядно та нейтрально. Їх набирають і просувають по службі на основі заслуг і рівних можливостей, і для ефективного виконання своїх завдань вони мають відповідні компетенції.
Організація, підзвітність та нагляд	Організація ДУ є ефективною та дієвою на всіх рівнях державного управління. Органи державного управління є відкритими та прозорими та застосовують чітко визначені внутрішні та зовнішні механізми підзвітності. Сильні наглядові органи захищають права громадян та інтереси суспільства.
Надання послуг та цифровізація	Органи ДУ ставлять користувачів у центр і надають високоякісні та легкодоступні послуги онлайн і особисто усім особам і підприємствам. Цифровізація дає змогу приймати рішення на основі даних, уможливорює ефективні та дієві процеси, а також високоякісні та доступні послуги.
Управління державними фінансами	Органи ДУ планують та управляють державними фінансами, щоб забезпечити їх сталість і прозорість і уможливити досягнення цілей політики. Механізми контролю, закупівель і нагляду діють для забезпечення ощадливого, ефективного та результативного використання державних ресурсів, які розподіляються на всіх рівнях ДУ.

Системи моніторингу доповнюють принципи та підпринципи, визначаючи критерії та показники ефективності, зважуючи критерії та визначаючи відповідні індикатори та субіндикатори. Критерії вимірюють фактори та передумови для успішної реформи, фактичне впровадження

реформи (як управління працює на практиці) та подальші результати і наслідки (як результати діяльності впливають на суспільство). Значення індикаторів відображають зрілість кожного компонента ДУ, із загальним діапазоном від 0 (найнижчий) до 100 (найвищий) для кожного принципу.

Базове дослідження SIGMA є першою комплексною поглибленою оцінкою стану ДУ в Україні.

Загалом, Україна досягла значного прогресу в реформуванні деяких сфер ДУ. Було прийнято нове законодавство, що встановлює загальні засади державної служби, та запроваджено низку підходів, спрямованих на подальшу професіоналізацію державної служби. Ще однією сферою, де можна побачити конкретні результати реформи, є адміністративне судочинство.

В інших сферах, таких як оплата праці державних службовців, реформи вже розпочалися, і хоча ситуація покращилася, вона ще далека від того, щоб відповідати адміністративним принципам. Важливі законодавчі зміни були внесені у сферу відбору та призначення державних службовців, але необхідні подальші кроки для покращення як правових, так і практичних аспектів цього процесу.

За значної донорської підтримки було реалізовано низку ініціатив з модернізації системи надання адміністративних послуг, але більшість з них поки що не принесли очікуваних результатів (за винятком створення мережі центрів надання адміністративних послуг).

У сфері підзвітності було зроблено важливі кроки з реорганізації деяких міністерств та передачі частини їхніх функцій іншим ЦОВВ. Однак експерти SIGMA відзначили потенційні ризики, якщо цей процес реструктуризації не буде добре спланований і скоординований.

Оцінка також вказує на інші ключові проблеми в управлінні та координації багатьох реформаторських ініціатив. Очевидною проблемою є дублювання обов'язків державних органів щодо координації планування політики та моніторингу діяльності уряду у сфері реформування системи надання адміністративних послуг.

У деяких сферах обов'язки є фрагментованими, нечіткими або необґрунтовано визначеними. Це стосується доступу громадськості до інформації, хоча на практиці органи державної влади активно розкривають значний обсяг інформації.

Спільним недоліком у всіх сферах є те, що фінансові ресурси, необхідні для реалізації законопроектів, стратегій та реформаторських ініціатив, рідко правильно оцінюються. На відміну від урядових проектів, ці документи не проходять через звичні механізми контролю якості, оскільки більшість законопроектів подаються до парламенту народними депутатами, а не урядом. Крім того, багато зобов'язань, що містяться в урядових планах, переносяться на майбутні періоди, що свідчить про те, що ці плани, як правило, є занадто амбітними.

Вже у 2018 році для України SIGMA використала рамку оцінювання, яка, зазвичай, використовується для держав-кандидатів на вступ до ЄС та потенційних кандидатів. Отже, Україну оцінили відповідно до вищих стандартів, ніж формально вимагалось б.

Загалом, Україна отримала 3 або більше балів з 5 у випадку більше ніж половини показників. Тобто, стан справ в Україні є позитивним. Водночас, досягнення майже відсутні за приблизно 20 відсотками показників.

Щодо оцінки кожного з напрямків детальніше.

1. Стратегічні засади реформування державного управління.

Як вбачається з наведеного нище аналізу (Рис. 2.6) встановлений рівень жодного з індикаторів не було досягнуто. Варто зауважити, що така оцінка здебільшого була за рахунок некоректно прописаної Стратегії, що відповідно призвело до неможливості оцінки тих чи інших показників.

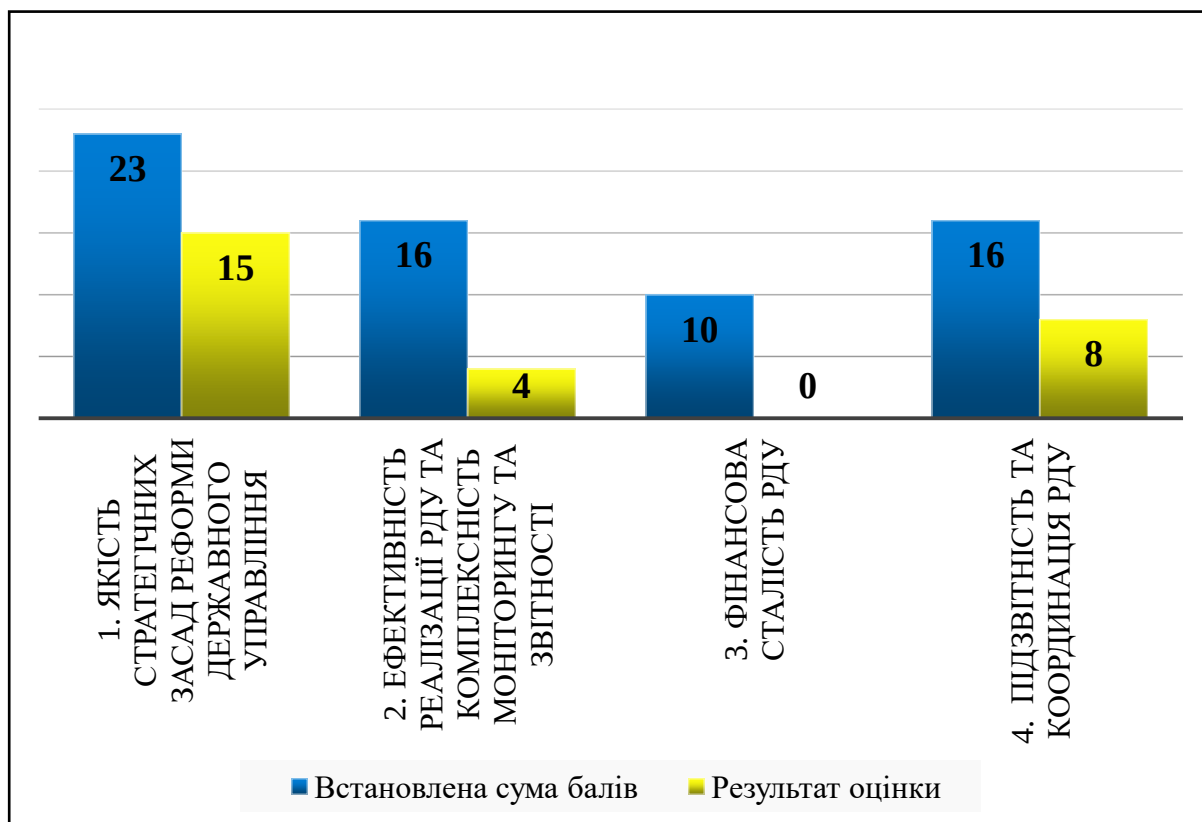


Рис.2.6 Індикатори розділу «Стратегічні засади реформування державного управління», % [складено автором на основі 13].

Як результат, було рекомендовано посилити ці стратегії, забезпечивши повну взаємну узгодженість, встановивши реалістичні терміни реалізації, закріпивши відповідальність за заходи з реформування за конкретними структурними підрозділами та визначивши цільові показники за всіма індикаторами виконання місії, що відповідають реальним фінансовим можливостям держави та обсягам гарантованого донорського фінансування. Крім того, органи державного управління повинні забезпечити регулярне обговорення звітів про реалізацію стратегії реформ та інформувати всі зацікавлені сторони і громадськість через щорічні звіти про хід виконання запланованих заходів і досягнуті цілі. Розробка наступної стратегії РДУ має ґрунтуватися на комплексній оцінці ситуації в усіх ключових сферах РДУ за участю всіх зацікавлених сторін, а також на аналізі цілей, досягнутих у поточній стратегії РДУ.

Станом на сьогодні ми можемо спострігати виконання зазначених рекомендацій на високому рівні, що в майбутньому надасть можливість якісно оцінити роботу України в даному напрямку.

2. Формування і координація державної політики

За результатами оцінки у 2018 році були встановлені наступні прогалини.

Існують механізми для забезпечення якості законодавства, але вони не функціонують належним чином через часті зміни в законодавстві. Сприйняття бізнесом визначеності, стабільності та доступності законодавчої бази є негативним. Часті законодавчі зміни негативно впливають на чіткість та стабільність правового поля.

Відповідальність профільних міністерств за розробку законодавства є обмеженою, оскільки більшість прийнятих законів розробляються окремими народними депутатами. Щоб уникнути процедури погодження та затвердження законопроектів Кабінетом Міністрів України, народні депутати подають законопроекти безпосередньо до парламенту в інтересах міністерств. На практиці не виконуються вимоги щодо обґрунтованого формування державної політики та проведення консультацій з неурядовими суб'єктами. Як наслідок, якість аналізу політики, що лежить в основі законопроектів, є низькою.

Законодавча база для формування та координації політики створена, а ключові функції, необхідні для ефективної системи формування політики, включаючи координацію процесу європейської інтеграції, покладені на центральні органи виконавчої влади. Водночас існує дублювання повноважень центральних органів влади в частині координації процесу вироблення політики та моніторингу діяльності уряду.

Документи національного планування не встановлюють чітких цілей для Уряду на рівні кінцевих результатів. Як наслідок, звіти переважно містять інформацію про виконання окремих заходів.

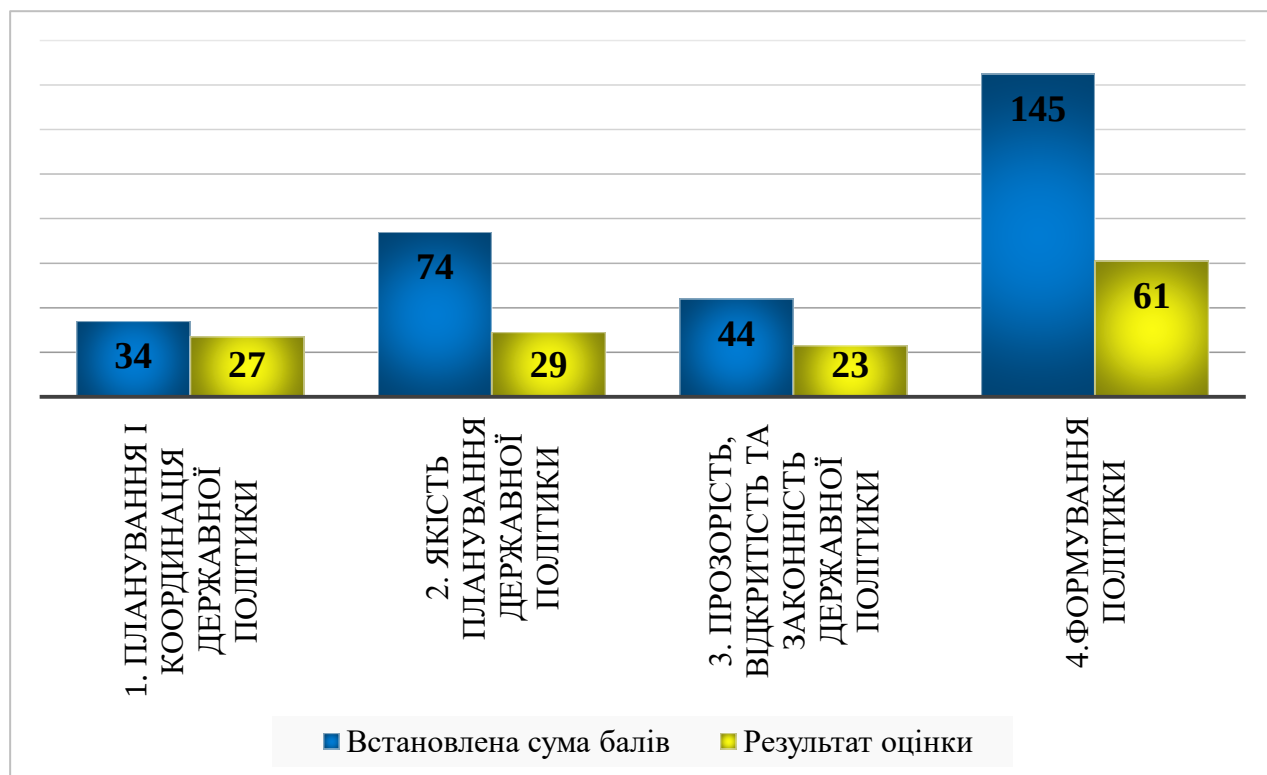


Рис.2.8 Індикатори розділу «Формування і координація державної політики», % [складено автором на основі 13].

При ряду зауважень сукупний показник виконання дорівнює близько 50 відсоткам, що свідчить про правильний напрям роботи та необхідні для цього ресурси, при цьому, не вміня належним чином все це використовувати.

3. Державна служба та управління людськими ресурсами.

Одними з основних завдань, які були визначені за результатами оцінки даного напрямку є наступні:

- впровадити інформаційну систему управління персоналом та забезпечити повне введення даних про всі посади державної служби та персонал; та
- визначити критерії та процедури, що застосовуються при підготовці, оцінці та класифікації посадових інструкцій для посад державної служби, та забезпечити єдину систему з чіткими критеріями визначення заробітної плати; та
- визначити стандарти для змінних елементів оплати праці та обмежити їхню частку в загальній структурі заробітної плати.

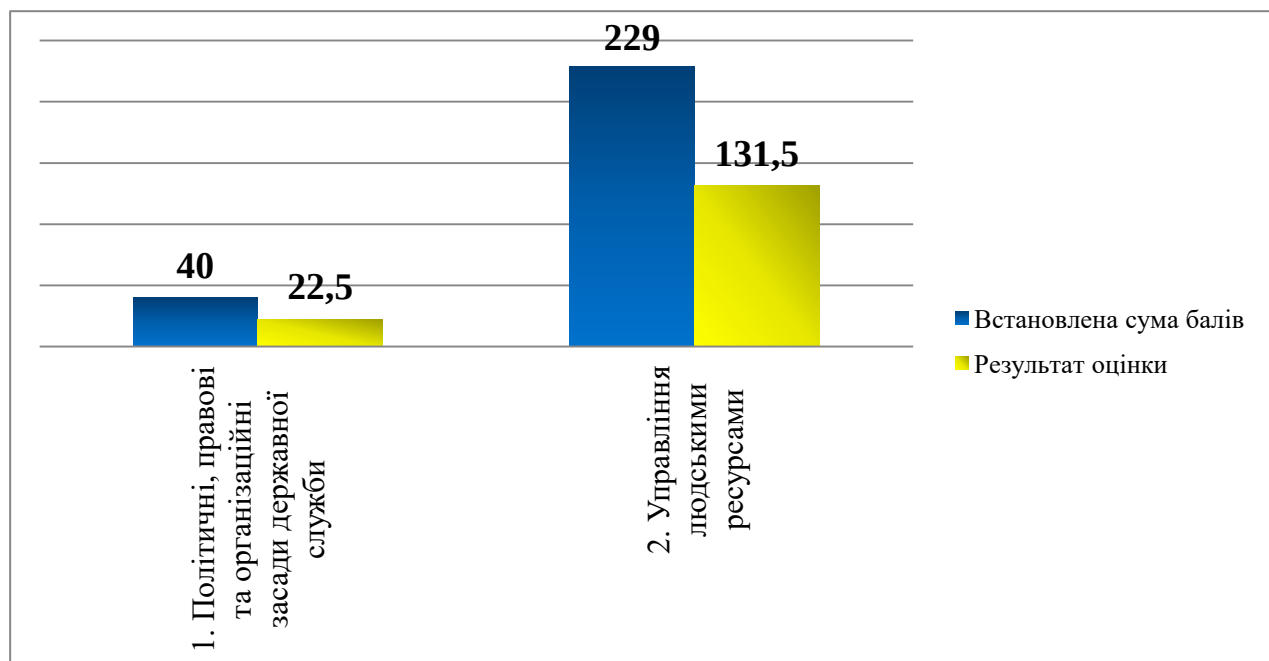


Рис.2.9 Індикатори розділу «Державна служба та управління людськими ресурсами», % [складено автором на основі 13].

Як бачимо з графіку середньозважений відсоток становить близько 60. Для урегулювання визначеної звітном проблематики встановлені рекомендації було включено до пунктів Стратегічного плану реформування державного управління до 2025 року.

На сьогодні постановою КМУ «Про підготовку до запровадження умов оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році» від 23.10.2023 р. № 1109, затверджено:

- критерії віднесення до посад державної служби та каталог типових посад державної служби;
- алгоритм проведення класифікації посад державної служби в умовах воєнного стану.

Крім того, в Україні з 1 січня 2024 року запрацює нова система оплати праці держслужбовців на основі класифікації посад, при цьому 70% зарплати становитиме посадовий оклад, а 30% — премія.

4. Підзвітність.

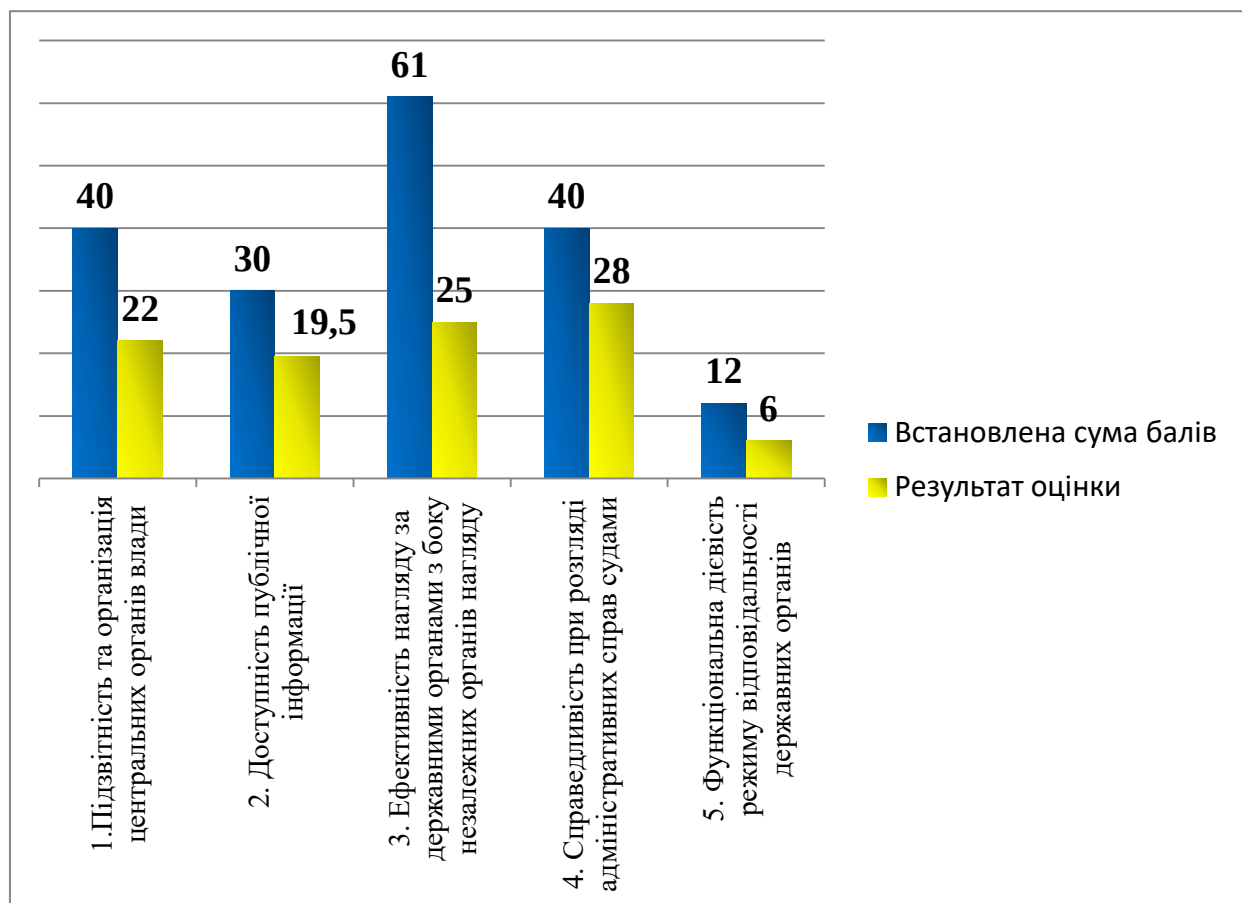


Рис.2.10 Індикатори розділу «Підзвітність», % [складено автором на основі 13].

Як бачимо з результатів оцінки, що кожен з зазначених індикаторів більше ніж на 50 відсотків відповідає встановленому показнику індикаторів. Найкращі результати відображені за індикаторами “доступність публічної інформації” (виконання 65 відс.) та “справедливість при розгляді адміністративних справ судами”(виконання 70 відс.) та найнижчу оцінку встановлено з індикатором “Ефективність нагляду за державними органами з боку незалежних органів нагляду”(виконання 41 відс.).

Інституційна модель компетентних органів влади є добре організованою, але інституційні та управлінські структури не гарантують ефективного та орієнтованого на результат управління.

5. Надання послуг

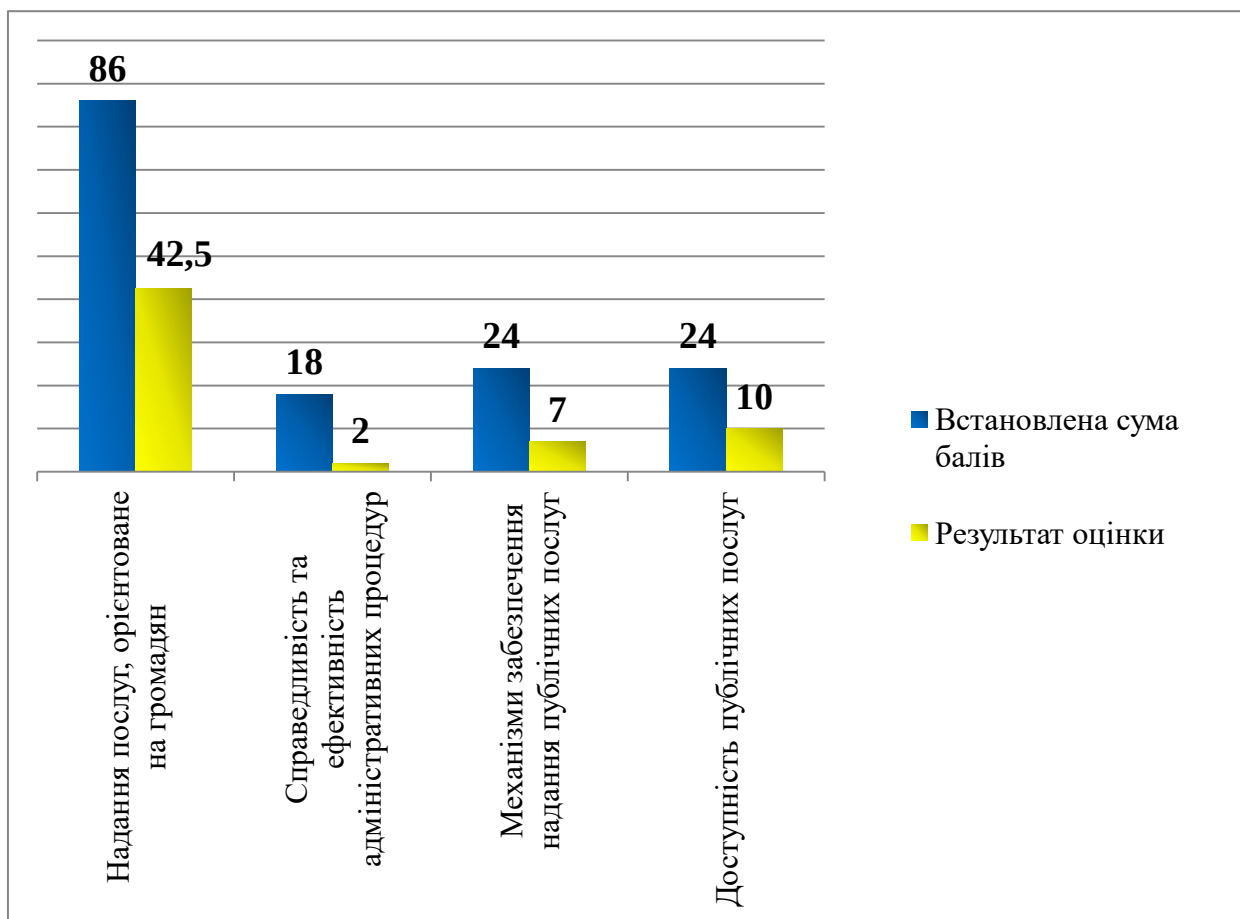


Рис.2.11 Індикатори розділу «Надання послуг», % [складено автором на основі 13].

Відсутність законодавства, яке б гарантувало єдині базові стандарти належного врядування в усіх процедурах, що здійснюються адміністративними органами, призводить до того, що спеціальні нормативні акти є непослідовними і неповними в забезпеченні належного захисту прав громадян в адміністративних процедурах. Це вважається викликом.

Виклики включають: розробку та впровадження програми систематичного підвищення обізнаності громадян про електронні послуги, проведення практичних тренінгів для максимального використання потенціалу цифрових послуг та запобігання появі груп з обмеженими цифровими навичками; забезпечення прийняття спеціального законодавства після ухвалення ЗУ “Про адміністративну процедуру”; проведення тренінгів та інформування державних службовців.

Так, на сьогодні вже прийнято Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX "Про адміністративну процедуру".

Підсумовуючи, визначено оцінкою SIGMA у 2018 році основні проблемні виміри: наявні стратегії та структура координації, нереалістичне планування, відсутність калькуляції, діюча законодавча та інституційна структура, але обов'язки, що збігаються, надзвичайно висока частка законопроектів, поданих до ВРУ депутатами, а не урядом, слабкий зв'язок між політикою та бюджетним плануванням, недоліки у системі заробітної плати та планування фонду оплати праці, відсутність структури ефективності підзвітності. При цьому на сьогодні враховано значну низку рекомендацій та включено повторну оцінку SIGMA до Робочої програми SIGMA для України (протягом грудня 2022 - березня 2024 року). Оцінка проводиться за двома етапами: станом на кінець грудня 2021 року та станом орієнтовно на 28 квітня 2023 року, головною метою такого розмежування є чітке розуміння прогресу, досягнутого Україною до війни, та ситуації, яка є зараз, з усіма наслідками війни.

Таким чином, уже сформоване ефективне врядування в Україні потребує подальших кроків у реалізації державного управління на всіх рівнях, також і під час війни. Створення потужних інституційних механізмів дозволить країні рухатися до інтеграції в ЄС відповідно до "адміністративного принципу", що вимагає реформ стратегічного планування та вироблення політики, очолюваних і координованих центральним урядом, оптимізації адміністративних структур, сприяння модернізації державної служби та створення надійної системи доброчесності в державному секторі.

2.3 Імплементація європейських цінностей в державне управління України в умовах повномасштабної російськоукраїнської війни

У всіх розвинених країнах світу стратегічне планування соціально-економічного розвитку є ефективним способом реагування на сучасні

загрозливі виклики, які ще більше ускладнюються геополітичними та гео економічними змінами, зумовленими нещодавною російською агресією.

Те, що Україна, будучи демократичною правовою державою, розвиваючи соціально орієнтовану ринкову економіку, гарантуючи права і свободи людини і громадянина, наближаючись до європейських стандартів, цінностей та принципів демократичного врядування, зробила свій вибір на користь Європи і 23 червня 2022 року набуде статусу кандидата на членство в ЄС відповідно до рішення Європейської Ради та прагнення стати державою-членом ЄС У зв'язку з тим, що Україна є країною-кандидатом на членство в ЄС, необхідно продовжувати процес адміністративної модернізації як у воєнний, так і у післявоєнний період.

Його тривалість залежатиме від швидкості та якості впровадження адміністративних реформ, які наблизять Україну до європейського адміністративного простору та європейських цінностей. Для ЄС це також означає перехід від політики сусідства щодо України до політики розширення.

Статус кандидата на вступ до ЄС є важливим політичним сигналом для України та серйозним стимулом для продовження адміністративних реформ і модернізації, які вже відбуваються. Україна вже давно продемонструвала свою відданість демократичним цінностям, але сьогодні, в умовах війни, вона платить високу ціну за європейське майбутнє. Модернізація державного управління спрямована на вдосконалення існуючої адміністративної системи, впровадження європейських принципів і цінностей та подолання системних проблем системи державного управління, включаючи проблеми правового, організаційного, функціонального та інституційного забезпечення публічного сектору.

Необхідність модернізації ДУ в Україні, яка обрала європейський вектор розвитку, зумовлена недостатньою спроможністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування ефективно виконувати свої зобов'язання перед українським суспільством і громадянами, а також потребою в адаптації ДУ до європейських стандартів і принципів, утвердженні європейських

цінностей та підвищенні якості ДУ. Саме з цих потреб і випливає цей проект. Модернізація ДУ є ключовим елементом процесу докорінного оновлення українського суспільства, надання громадянам якісних державних послуг на рівні європейських стандартів та забезпечення становлення України як європейської держави з високим рівнем життя, соціальною стабільністю, демократією, європейськими цінностями та верховенством права.

Адміністративна модернізація - це системний і комплексний процес перетворень і розвитку у сфері державного управління, що забезпечує перехід від стабільного стану до динамічного і сучасного стану з постійними змінами, здійснюється в напрямі оновлення та реформування організаційних, правових, інституційних, соціально-політичних, економічних та інших аспектів державного управління.

Статус країни-кандидата на вступ до ЄС надає Україні низку переваг. Для прискорення реформ та модернізації державного управління Україна отримує доступ до низки фінансових інструментів ЄС, включаючи Єдине агентство (IRA), індивідуальні проекти економічної допомоги, довгострокові кредити та гранти. Вона також зможе брати участь у різних програмах та ініціативах ЄС і отримувати технічну та консультативну допомогу. Україна вже прийняла близько 70 відсотків правової бази ЄС, *Aquí Communautaire*, яка включає законодавство, стандарти, норми і правила ЄС. Україна також продемонструвала високий рівень демократичного та адміністративного розвитку, активне та поінформоване громадянське суспільство, успішні реформи децентралізації та високий рівень освіти і цифровізації.

Комісія визначила наступні сім додаткових умов, за яких рекомендації мають бути виконані для того, щоб Україна зберегла свій новий статус і перейшла до наступного етапу

- Реформа Конституційного суду
- Продовження судової реформи
- Антикорупційна реформа
- Боротьба з відмиванням грошей

- Впровадження антиолігархічного законодавства;
- Гармонізація аудіовізуального законодавства з європейським;
- Внесення змін до законодавства про національні меншини.

Слід зазначити, що Україна досягла стабільних макроекономічних показників на початок 2022 року та просувається на шляху до побудови повноцінної ринкової економіки. Водночас протягом останніх років українська сторона доклала значних зусиль для гармонізації внутрішнього законодавства, у тому числі в адміністративній сфері, із законодавством ЄС та європейськими стандартами.

На тлі війни з Росією існує нагальна потреба в модернізації адміністрації, українського суспільства та держави в цілому. Адже слабка і нерозвинена держава не здатна захистити свій суверенітет, свій народ і державу в цілому.

Для того, щоб зрозуміти перебіг війни, необхідно визначити цілі кожної сторони у війні. Для українців - це боротьба за захист своїх цінностей та ідентичності, для РФ - заперечення нашої ідентичності та державності, бачення нашого існування як загрози своєму національному існуванню. Водночас російська влада воює не лише з Україною, але й опосередковано із Заходом. Це відбувається тому, що Російська Федерація вважає, що Захід нав'язує нам свої цінності і через нас загрожує її власній нації.

С. Желіховський зазначає, що війна має різне значення для країн Західної Європи, навіть у межах ЄС. Угорщина відкрито підтримує Росію, виходячи з практичних національних інтересів: Хоча вона приєдналася до санкцій під тиском країн ЄС, але спочатку відмовлялася дозволяти поставки зброї в Україну через свою територію і виступала проти повної заборони імпорту російської нафти і газу, висловлюючи готовність платити за них рублями; Польща, Чехія, Литва, Латвія та Естонія активно підтримують Україну, усвідомлюючи, що наступними жертвами агресора стануть саме вони. США і Туреччина переслідують у цій війні політичні та матеріальні цілі, що відповідають їхнім власним стратегічним інтересам. Для більшості західних

країн ця війна є локальним проявом глобального конфлікту між авторитарним і демократичним світами, або між світами добра і зла [21].

Однак ми вважаємо, що останнім часом ситуація суттєво змінилася, оскільки більшість країн посилили свою рішучість надавати всебічну та різноманітну підтримку Україні з метою досягнення перемоги у війні та повернення окупованих територій. Модернізація державного управління в Україні має продовжуватися в напрямку наближення до європейських цінностей.

Мельков Ю.О. підкреслює, що було б дуже корисно мати детальне уявлення про європейські цінності, в тому числі для того, щоб проаналізувати та запропонувати шляхи впровадження в наше суспільство вимог толерантності, поваги до інших та захисту прав меншин. Феномен демократії є одним з головних орієнтирів самопізнання в нинішній війні "знань і смислів", оскільки він має більш прямий зв'язок з адміністративними та управлінськими завданнями, ніж інші культурні цінності. Він також зазначає, що сучасні досягнення в галузі інформаційних технологій та розвиток віртуальних спільнот, здатних до справжньої самоорганізації, дають підстави для оптимізму щодо перспектив становлення в країні електронної демократії, демократії компетенцій та демократії участі [23].

С. В. Куйбіда вважає, що модернізацію в Україні слід здійснювати у воєнний, міжвоєнний та повоєнний періоди, вирішуючи відповідні виклики та знаходячи доступні внутрішні та зовнішні ресурси. Наприклад, економіку воєнного часу слід розділити на директивну та ринкову. Воєнна економіка має забезпечувати не лише виробництво і транспортування товарів, необхідних Збройним силам України, а й мінімальні потреби цивільного населення - від продуктів харчування до комунальних послуг, а також товарів і послуг, необхідних для життя цивільного населення. Ринкова економіка має чітко змінити свою структуру і набути характеристик модернізованої післявоєнної економіки, що функціонує на основі вимог як міжнародного ринку, так і українського ринку, що скорочується. При цьому просторове співвідношення

між командною та ринковою економікою змінюється в залежності від регіональної близькості до зони бойових дій [19].

У всі ці періоди очевидно, що розвиток військово-промислового комплексу з максимально можливим замкнутим циклом виробництва та безпека критичного виробництва є пріоритетами в структурі української економіки. Однак, станом на 19 липня 2022 року 9 567 033 особи покинули Україну внаслідок вимушеного переміщення, яке, за даними Агентства ООН у справах біженців, на початок квітня 2022 року сягнуло майже 4 мільйонів осіб. Транскордонні переміщення, які можуть бути масштабними і не вважаються свідченням сталого повернення, становлять 3 793 403 особи. За даними ООН, станом на 7 вересня 2022 року кількість українських біженців впала нижче 7 мільйонів, 6 мільйонів українців є внутрішньо переміщеними особами, а понад 13 000 цивільних осіб стали жертвами російської агресії.

Зменшується продуктивна робоча сила, з кожним днем зростають втрати виробничих потужностей, житлового фонду, нежитлових будівель, транспортної та соціальної інфраструктури, інвентаризація та оцінка яких необхідна для того, щоб порушити питання про компенсацію завданих Україні збитків. За різними аналітичними даними, від 5 до 15 мільйонів працездатного населення України втратили роботу через війну. Підрахувати рівень безробіття в розпал війни практично неможливо, але навіть за найоптимістичнішим сценарієм він у кілька разів вищий, ніж у ковідний період 2020 року. За прогнозами Світового банку, до кінця 2022 року рівень бідності сягне 70%. Для порівняння, у 2021 році Світовий банк оцінює цей показник на рівні 18%.

На наш погляд, у світлі проаналізованої інформації, необхідно вирішити два нагальні питання:

- 1) Забезпечення військового сектору всім необхідним, від техніки до продовольства;

- 2) Відновлення воєнної економіки та облаштування відсталих регіонів, тобто регіонів, з яких було переміщено мільйони громадян і сотні підприємств. Останнє передбачає негайне будівництво житла, розселення та нових

підприємств і працевлаштування працездатного населення. Розташування місць переселення та нових виробничих потужностей не повинно бути випадковим, а плановане переселення має враховувати національні пріоритети та поєднувати інтегрований, просторовий та економічний підходи.

Необхідно також боротися з корупцією. Без реформ у цій сфері неможливо завершити процес вступу до ЄС, наближення до європейських цінностей та модернізації державного управління. Це вимагає прийняття нових нормативно-правових актів та розширення повноважень національних органів управління фінансами для контролю за цільовим, законним та ефективним витрачанням усіх державних ресурсів.

Слід враховувати, що модернізація державного управління має бути тісно пов'язана з відновленням і модернізацією промислових об'єктів, забезпеченням енергетичної безпеки, розвитком військово-промислового комплексу, сільського господарства та інших секторів національної економіки.

Заходи, які необхідно вжити в різних секторах державного управління та економіки під час війни та в післявоєнний період.

Відбудова національної промисловості повинна базуватися на технологічній модернізації. Ринкові стимули самі по собі не спрацюють, особливо в секторах з високим ступенем ризику, які стикаються з постійними військовими загрозами. Ізраїль має цікавий досвід ефективної інноваційної політики: Венчурна індустрія, заснована на військово-державному співробітництві, була створена в середині 1980-х років. Yozma, ізраїльська програма підтримки технологічних інноваторів, отримує державну підтримку до 50% коштів, необхідних для її діяльності. Ізраїльські військові відіграють роль кадрового резерву для технологічного сектору, а держава створила систему венчурних фондів для інноваційних ініціатив, у тому числі із залученням коштів іноземних інвесторів.

Енергетична безпека має бути забезпечена шляхом збільшення видобутку вуглецевої сировини власного виробництва, будівництва заводів з переробки вуглеводнів та покращення логістичної інфраструктури для постачання

енергоресурсів. Важливим є також повне використання природних ресурсів. Заданими Національної академії наук України, найбільш перспективними галузями української економіки, де відповідна технологічна модернізація принесе значні економічні вигоди, є ядерна енергетика, включаючи створення елементів ядерного паливного циклу з використанням родовищ урану та цирконію, виробництво титану, літію, алюмінію, чорна металургія, важке машинобудування, фармацевтична промисловість та виробництво медичного обладнання, сучасне нафтохімічне виробництво, виробництво органічної продукції та хімічне виробництво. Важливим пріоритетом промислової політики на найближчу перспективу має стати розвиток вітчизняного військово-промислового комплексу та виробництва продукції подвійного використання. Особливу увагу слід приділити виробництву ракетної техніки, переносних систем, безпілотних літальних апаратів та боєприпасів.

Сільськогосподарські підприємства є висококонкурентними виробниками і можуть збільшувати власні виробничі потужності та інвестувати в переробні підприємства. Однак вузькі ринки збуту та висока вартість кредитів змушують аграріїв активно використовувати інструменти державної кредитної підтримки. Зміцнення платіжного балансу має стати середньостроковим стратегічним пріоритетом для підтримки макроекономічної стабільності.

На кінець 2022 року зведений платіжний баланс України за період війни мав дефіцит у розмірі 2,9 млрд доларів США, тоді як у 2021 році було зафіксовано профіцит у розмірі 487 млн доларів США. Основними причинами погіршення стану платіжного балансу є: закриття підприємств через війну; обмеження морських експортних торговельних шляхів; звуження ринків збуту; збільшення попиту на товари цивільного та військового призначення; збільшення грошових переказів біженців з України; затримки з купівлею валюти підприємствами-експортерами; закриття зовнішніх ринків капіталу для українських емітентів; інші канали відтоку іноземної валюти тощо.

Заходи для зміцнення платіжного балансу можна поділити на дві категорії: адміністративні та структурні заходи. Адміністративні заходи

включають більш жорстке регулювання та контроль за потоками капіталу, валютними та імпортними операціями. Такі заходи, навіть якщо вони є тимчасовими, повинні бути швидко впроваджені на основі постійного моніторингу та контролю. Структурні заходи включають заходи зі стимулювання імпортозаміщення та локалізації виробництва, а також урядові ініціативи з покращення логістики та експортних транспортних маршрутів. Такі заходи допомагають посилити базову стійкість економіки до валютних шоків і мають середньостроковий ефект [9].

Таким чином, створення робочих місць допоможе зберегти поточний рівень доходів населення та запобігти зменшенню заощаджень. Україна має перетворитися на державу, яка виконує національну місію створення інновацій та принесення і впровадження духовних цінностей у сучасне суспільство. Війна підкреслила і загостила необхідність підвищення ефективності та якості державних послуг і державного управління в цілому, а також спроможності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів військово-цивільного управління та органів місцевого самоврядування.

Новою парадигмою державного управління має стати утвердження духовних цінностей, ідеалів та смислів. Це означає примат духовності у визначенні державної політики та управлінських цілей, дотримання етичних традицій і високих моральних стандартів українського народу у здійсненні державного управління, а також примат народу у формуванні та реалізації державної політики і у відносинах з органами публічної влади. Для подолання відчуження населення і суспільства від влади передбачається рішуча боротьба з корупцією, реформи, спрямовані на популяризацію прямої демократії, посилення належного громадського контролю за діяльністю органів державної влади, вдосконалення виборчої системи таким чином, щоб забезпечити рівні можливості для всіх кандидатів і гарантувати волевиявлення народу, створення ефективної виконавчої влади та місцевого самоврядування, незалежної і відповідальної функції ЗМІ у сфері державного управління.

Модернізація державного управління неможлива без стратегічного визначення та вдосконалення його правових засад. Головною метою Стратегії адміністративної реформи України 2022-2025 років є побудова в Україні компетентної сервісної та цифрової держави на основі європейських стандартів та досвіду, що захищає інтереси громадян.

Очікуваними результатами адміністративної реформи до 2025 року є створення адміністративних процедур, які надають якісні послуги та є зручними для громадян і бізнесу; створення професійної та політично нейтральної системи публічних послуг, орієнтованої на захист інтересів громадян; формування публічних політик для сталого розвитку держави та їх успішна реалізація розвиток ефективних та підзвітних публічних інституцій, здатних впроваджувати та успішно реалізовувати публічні політики для сталого розвитку держави [11].

З огляду на численні нові виклики, що постали перед державними інституціями під час та після війни, доцільно було б розробити стратегічне бачення функціонування та розвитку державного управління на середньо- та довгострокову перспективу та переглянути Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Відповідно до Стратегії, Закон України "Про державну службу" відповідає європейським принципам і спрямований на вирішення основних проблем державної служби. Водночас, окремі положення Закону потребують суттєвого вдосконалення і потребують комплексних зусиль усіх органів державної влади для забезпечення ефективної імплементації, викорінення корупції та підвищення довіри громадян до державних службовців. Необхідно ухвалити нову редакцію Закону України "Про посади в органах місцевого самоврядування" з метою створення комплексу правових передумов для підвищення професіоналізму, ефективності та гідності посад в органах місцевого самоврядування [9].

Ключовими напрямками адміністративної модернізації є реформування центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, чіткий функціональний розподіл влади, завершення

децентралізації, посилення ролі місцевого самоврядування та запровадження префектурного устрою. У цьому контексті необхідно внести зміни до Конституції України (щодо децентралізації влади), прийняти нові редакції законів "Про центральні органи виконавчої влади", "Про місцеві державні адміністрації", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві референдуми", "Про засади адміністративно-територіального устрою" та багато інших. Важливим напрямом адміністративної модернізації є реформування та модернізація публічних послуг.

На думку Н. Гончалка та Л. Прудиус, основними напрямами реформування та модернізації публічної служби є "запровадження нового підходу до управління, організації та функціонування публічної служби, розвиток принципу конкуренції при доборі та управлінні персоналом публічної служби, забезпечення політичної нейтральності при виконанні обов'язків публічної служби, правовий та соціальний захист, використання інноваційних технологій моніторингу та оцінювання державних службовців у кадровій роботі, врегулювання процедур та порядку оплати праці державних службовців.

На нашу думку, модернізації державної служби сприяють також інновації у функціонуванні державної служби та реалізація стратегічного порядку денного щодо протидії корупції на державній службі та в органах місцевого самоврядування. Модернізація державного управління має бути спрямована на досягнення реальної зміни ціннісних орієнтацій українського суспільства, суттєве підвищення демократичних політичних і громадянських цінностей громадян та зміцнення ідентичності українського суспільства, особливо в надзвичайних умовах, пов'язаних з війною та періодом післявоєнної відбудови.

У результаті нашого дослідження динаміки цінностей ми сформулювали такі сім основних тенденцій

- Нагальна потреба в тому, щоб державні інституції сприяли позитивній ціннісній трансформації суспільства;
- Домінування ситуативних цінностей над стратегічними. Досить повільний життєвий цикл ціннісних трансформацій;

- негативний вплив індивідуалізації на процеси, якими має управляти державне управління
- позитивна тенденція поступової зміни ціннісних орієнтирів у бік наближення до європейських стандартів;
- ризик суперечливої прихильності до системи цінностей та стійкості такої системи;
- нагальна потреба органів державної влади та місцевого самоврядування сприяти позитивним ціннісним змінам у суспільстві.

Таким чином, модернізація ДУ під час та після війни в контексті європейських цінностей є об'єктивно нагальним процесом, реалізація якого визначатиме можливість національної відбудови та подальшого соціально-економічного розвитку в післявоєнний період. Сьогодні в суспільстві та бізнесі існують серйозні запити на зміни, які наблизять Україну до повноправного членства в ЄС та реалізацію швидких і ефективних євроінтеграційних реформ. Україна має унікальну можливість модернізувати країну та здійснити швидкі та комплексні зміни в усіх секторах за підтримки міжнародних партнерів. Після закінчення війни інвестиційний простір в Україні значно розширився, а безпека інвестицій гарантується європейським майбутнім. Враховуючи вітчизняний досвід та досвід успішних країн, які змогли модернізуватися в умовах нестабільного миру та високої мобілізаційної готовності суспільства, пріоритетними напрямками мають стати розвиток оборонно-промислового комплексу, машинобудування, будівництва, агропереробки, впровадження інноваційних цифрових технологій та безпека об'єктів критичної інфраструктури. Першочерговим завданням державної політики у сфері національної безпеки є реформування системи державного управління, зміна її суспільно-політичного характеру та належне кадрове забезпечення відповідно до моральних цінностей України та неухильного дотримання принципів "верховенства права", "верховенства закону" та "процесуальної справедливості". Таким чином, для модернізації державного управління в Україні необхідно внести зміни до нормативно-правових документів щодо діяльності органів

влади в умовах воєнного стану та у повоєнний період; внести зміни до Закону "Про забезпечення місцевого самоврядування в умовах воєнного стану"; завершити післявоєнний процес децентралізації; завершити формування системи центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Необхідно оптимізувати та чітко розподілити завдання і повноваження між інституціями та рівнями публічної влади, сформувати систему публічної адміністрації. Бажано сформулювати концепцію формування цінностей українського суспільства в умовах трансформації та вестернізації українського суспільства, враховуючи сучасні тенденції розвитку цінностей суспільства. Модернізація державного управління під час та після війни сприяє приведенню адміністративної системи у відповідність до стандартів ЄС та створенню умов для підвищення якості та ефективності державного управління відповідно до європейських цінностей та принципів демократичного врядування.

РОЗДІЛ 3

СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НА ШЛЯХУ ДО ЄС

3.1 Зарубіжний досвід державного управління та можливості його адаптації до умов України.

Ефективне управління виконавчою владою є ключовим фактором соціально-економічного розвитку. Трансформації останніх двох десятиліть призвели до значних змін у виконавчій владі, у відносинах між владою та народом, до появи нових форм управління, соціальних інститутів і структур. Однак сучасний стан функціонування органів виконавчої влади вказує на необхідність інституційного та комплексного реформування.

Як свідчить світова практика, у сучасну епоху технологічних інновацій рівень соціально-економічного розвитку держави залежить не лише від наявних економічних ресурсів, а й від ефективної адміністративної системи. Тому на перший план виходять такі питання, як раціональне та високоспеціалізоване державне управління, ефективна організація вертикалі управління та збалансовані міжбюджетні відносини.

На початку 21-го століття уряди країн, що розвиваються, стикаються з подвійним викликом - проведенням адміністративних реформ та одночасною адаптацією до умов глобалізації.

Очевидно, що Україна повинна ретельно вивчити досвід європейських країн, багато з яких вже здійснили реформи державного сектору, щоб винести уроки, які дозволять їй уникнути помилок інших країн. Перед українськими парламентарями, Урядом, Президентом стоїть дилема вибору моделі реалізації реформи системи органів виконавчої влади. Відповідно, необхідно слідувати світовим тенденціям реформування державного управління, адже формування

ефективної системи виконавчої влади є важливим пріоритетом і стратегічним курсом України на модернізацію суспільства та держави.

Характерною рисою сучасної світової науки і практики державного управління є концептуальний та методологічний плюралізм, який, зокрема, знаходить своє відображення в концепціях нового державного менеджменту, соціальних мереж та соціальної модернізації. Отже, реформування системи виконавчої влади України на засадах концепції публічного управління зможе розширити можливості для адекватного реагування на виклики глобалізації та зростання чисельності населення [32, с. 28].

Структурні, функціональні, організаційні та кадрові зміни в Україні на сучасному етапі мають торкнутися насамперед органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які забезпечують практичну реалізацію державних законів і нормативно-правових актів. Здійснюючи свої повноваження та безпосередньо взаємодіючи з населенням, органи публічної влади впливають на найважливіші процеси суспільного розвитку. Тому має бути гарантовано реальне дотримання та захист прав і свобод кожного у сфері публічної влади, а також ефективний захист цих прав і свобод у разі їх порушення.

Аналіз досвіду інших країн у проведенні адміністративної реформи, визначення їх політичного контексту, етапів реалізації та особливостей є необхідною передумовою для проведення ефективної адміністративної реформи в нашій країні. Необхідно визначити, чи можливо здійснити реформування адміністративних інститутів і досягти поставлених цілей, які умови для цього необхідно створити, як подолати перешкоди і конфлікти на різних етапах змін. З огляду на вирішальну роль органів виконавчої влади у забезпеченні верховенства права та пріоритетності прав і свобод людини і громадянина, необхідно визначити основні передумови реформування органів виконавчої влади в Україні з урахуванням євроінтеграційного курсу України та поточної політичної, соціальної та економічної ситуації в державі.

В одних країнах реформа виконавчої влади характеризується як радикальна (повна реорганізація системи управління, "нове державне управління" - Австралія, Нова Зеландія, Велика Британія), в інших - як більш прагматична і поступова (Німеччина, Фінляндія, Нідерланди). Варто зазначити, що як країни, які застосовують радикальний підхід, так і ті, що проводять поступові реформи, прагнули запозичити моделі та методи управління (повністю або частково) у приватного сектору. І це незважаючи на значні відмінності між відносно простими результатами діяльності приватного сектору та надзвичайно складними результатами роботи державних установ. Це прагнення пов'язане з усвідомленням необхідності відмови від суто бюрократичних принципів, форм і методів як основи державного управління в сучасному контексті.

Соціально орієнтовані цілі адміністративної реформи зумовили закономірний перехід у цю сферу, адаптуючи результати передового бізнес-менеджменту до специфіки державного управління. Досвід реформування державного управління в провідних країнах Заходу свідчить про спроби застосування підходу бізнес-менеджменту до управління бізнесом з метою вирішення особливо важливої управлінської проблеми проблеми оцінки якості управління з точки зору досягнення кінцевого результату. Для цього використовується узагальнений підхід до оцінки успішності управління, прийнятий в управлінні підприємством. Цей підхід виділяє три фактори: результативність, ефективність та економічність.

У деяких країнах (Великобританія, Нова Зеландія та Австралія) програми реформ були сформульовані, прийняті та впроваджені політичною елітою та державними службовцями. В інших країнах базові рамки адміністративної реформи були встановлені політичною елітою та центральним урядом, але багато заходів впроваджувалися знизу вгору шляхом експериментів та різноманітних інновацій (деякі реформи в США, Німеччині, Фінляндії та ін.). У Канаді, наприклад, використовувалися обидва підходи. Важливим тут є державний устрій, політична система та конституційний лад.

Досвід реалізації реформ адміністративних інститутів в інших країнах показує, що для стабільного функціонування адміністративних інститутів важлива особлива потреба у своєчасній нормативній підготовці та правових нормах. Нормативно-правове забезпечення реформ у цій сфері зазвичай відбувається у двох напрямках: аналіз відповідності регуляторного законодавства потребам реформи (інвентаризація), підготовка нового регуляторного законодавства та імплементація норм незалежно від їх змісту. У Франції, наприклад, у 1997 році було розроблено "Хартію якості послуг" для всіх державних адміністрацій, в якій визначено параметри послуг, що надаються, та права громадян, включаючи право на участь в оцінці досягнутих результатів.

Найбільш радикальні структурні реформи були проведені в країнах англосаксонської правової системи (зокрема, у Великобританії, Австралії та Новій Зеландії). У центральному уряді було створено трирівневу систему міністерства - департаменти - децентралізація. Міністерства відповідають за стратегічне управління у відповідних сферах. Департаменти організовують виконання конкретних програм на основі угод з міністерствами. Децентралізовані організації, які можуть бути державними або приватними, надають державні послуги безпосередньо громадянам та юридичним особам. У такий спосіб англосаксонські країни переглянули систему міністерств і відмовилися від класичної централізованої бюрократії.

Зараз загальновизнано, що їхні адміністративні традиції сприяли створенню більш гнучких та ефективних форм управління. Країни континентальної Європи загалом здійснювали реформи в тому ж напрямку, але вони були менш радикальними і більш консервативними. Водночас централізовані та децентралізовані, державні та приватні інституції перерозподіляють свої ролі в рамках єдиної системи державного управління, створюючи інтерактивну систему.

Структурним реформам цих держав передував тривалий період змін у взаємозв'язках влади, суспільства та приватних осіб. Структурні реформи стали

наступним етапом трансформації державного апарату після успішних процедурних та функціональних реформ. У цих країнах до кінця XX століття змінився підхід до розуміння державних реформ. Реформа виконавчої влади усвідомлюється як одна з найважливіших, що здійснюється з метою модернізації всіх істотних і значущих складових державного управління.

Формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів реалізації публічного управління у сфері державної влади постає як принципово важливий напрям реформування системи органів державної влади в Україні. Цей напрям видається центральним, оскільки передбачає необхідність упорядкування системи центральних органів виконавчої влади, підвищення ефективності їх функціонування шляхом проведення "державно-управлінської реформи" [21].

Зарубіжні автори часто стверджують, що сучасна державна влада руйнується. Це означає, що всі країни все менше покладаються на владу для здійснення соціального контролю. У деяких випадках це пов'язано з правовими кризами, спричиненими процесом глобалізації, а також широкими культурними змінами, які розхитують основи ієрархічних владних відносин. Країни шукають нові форми управління, які можуть виникати одночасно з передачею державної влади нагору (наднаціональна), вниз (національна) або назовні (громадянська) [5, с. 41-42]. Тому реформа виконавчої влади в Україні має бути спрямована на відновлення високого статусу державної влади на національному та міжнародному рівнях.

У цьому сенсі корисним для реформування виконавчої влади та реалізації ефективної регіональної політики є досвід європейських країн. Загальновідомо, що після війни європейські країни почали досліджувати власні схеми децентралізації.

Варто зазначити, що в Україні існує проблема неврахування національного характеру України при впровадженні різного зарубіжного досвіду в адміністративну систему. Потребує критичного аналізу надмірне захоплення політиків та науковців у посткомуністичних країнах методом

аналогії та уподібнення, яке науковці називають "найголовнішою методологічною слабкістю вітчизняного реформізму".

Часто предметом дослідження і порівняння стає державне управління розвинених країн, де увага акумулюється лише на новизні, яку вкладають у власну парадигму цього механізму, що не зовсім коректно.

За словами М. Бебеля, реформи адміністративного банкрутства у Східній Європі відбуваються у зовсім іншому середовищі, ніж у розвинених країнах. Зокрема, загальна терміновість і масштаб змін є безпрецедентними, оскільки реформи передбачають повну політичну та економічну трансформацію. Реформи управління в цих країнах відбуваються в умовах безпрецедентної кризи управління та значного скорочення гарантованих державою послуг. Вони впроваджуються в умовах нечітких меж державного сектору, ослабленого верховенства права і дуже високого ступеня правової невизначеності. Реформи базуються на дуже низькій адміністративній спроможності нової держави та її нездатності до змін. [4, с. 38].

Польща та країни Балтії - Естонія, Литва та Латвія - є гарним прикладом для вивчення досвіду реформування виконавчої системи банківської системи, оскільки вони є державами з адміністративно-командним минулим України, і при цьому перейшли від декларування своїх проєвропейських намірів до конкретних дій [6].

У Центральній Європі і, можливо, в Україні система виконавчої влади, здатна функціонувати в умовах ринкової демократії, є передумовою для розвитку багатьох інших систем, і, відповідно, реформа цієї системи є головним чинником інших реформ. Однак трансформація системи виконавчої влади в Україні відбувається в умовах, що містять набагато більше викликів, ніж у країнах сталої демократії.

Важливим фундаментом реформи є зміна стимулів, зміна людей та інвестиції в людей. Один або два з цих факторів без третього можуть дати набагато менше результатів, ніж їх поєднання. Наприклад, неможливо змінити всю систему державної служби, якщо суспільство не має достатньої кількості

висококваліфікованих людей, які могли б їх замінити. Але й інші зміни не відбудуться без заміни багатьох державних службовців. результати не будуть оптимальними, якою б не була комбінація "нових" і "старих" державних службовців, якщо вони не матимуть належних стимулів і належної підготовки.

Ефективне функціонування оновлених органів виконавчої влади можливе в результаті реального вкорінення нової організаційної моделі в практику та суспільну свідомість. Для України в коротко- та середньостроковій перспективі вибір організаційної моделі має ґрунтуватися на поєднанні принципів лінійної, адаптивної та превентивної (у різних пропорціях, що відображають особливості культури, рівень економічного розвитку, ступінь політичного плюралізму тощо) моделі. Спостерігаючи асиметричність системи органів виконавчої влади в країнах світу, ми робимо наступний висновок. На цьому тлі постійно підтверджується практична корисність самоорганізації, що найбільш ефективні системи органів виконавчої влади побудовані та функціонують на принципах самоорганізації, як, наприклад, у Японії, США, Франції, Великобританії (незважаючи на недоліки, які перешкоджають повноцінному функціонуванню системи) [5, с. 41-42].

Кожна держава для реалізації концепції реформування виконавчої влади повинна враховувати всі існуючі організаційні моделі, їх практичні позитивні та негативні моменти, національну специфіку (в процесі імплементації) та багато інших чинників світового та національного значення. З огляду на вищезазначене, визначимо умови ефективної організації реформи державного управління для України.

1) Багатовимірність діяльності органів виконавчої влади. Це означає здатність реагувати на несподівані та раптові виклики і ситуації. Система органів виконавчої влади повинна характеризуватися достатньою розгалуженістю. Наприклад, міністерств має бути не менше десяти, причому різних типів - галузевих, функціональних, звичайних.

2) Адміністративна діяльність. Йдеться про застосування лінійних ієрархічних структур до непорушності функцій держави як універсального соціального арбітра.

3) Прямолінійність діяльності. Характеристиками діяльності є стабільність гарантій прав і свобод людини; стартові соціальні можливості та реалізація суспільно значущих інтересів; збереження та підвищення професіоналізму в органах виконавчої влади та інші.

4) Раціональність централізації та децентралізації. Завжди бажаною є максимізація делегування повноважень від центру до адміністративно-територіальних одиниць, оскільки вона втілює принципи свободи, автономії, самовизначення, ініціативи, спеціалізує і розподіляє матеріальні та фінансові витрати. Практика тотальної децентралізації виявила поріг децентралізації, при перевищенні якого починається явище розпаду організаційної цілісності виконавчої влади.

5) Правильне співвідношення постійних і тимчасових (проектних) принципів. Тимчасові організації економічно вигідні, але не потрібно ігнорувати далекосяжні перспективи, турбуючись лише про створення тимчасових зв'язків.

6) Правильне дозування формальних і неформальних методів організації. Не варто абсолютизувати неформальність, розумно інкорпорувати певну долю формальних правил у функціонування організації.

7) Відповідність організаційної структури політичним умовам. Специфіка полягає в тому, що органи виконавчої влади мають деякі монопольні права (збір податків, представництво інтересів населення в міжнародних відносинах). Виконавча влада виступає інструментом, за який конкурують різні політичні сили.

8) Наявність "організаційної пам'яті". Радикальні реформи в системі органів виконавчої влади не порушили історичної спадковості організаційних форм у таких країнах, як Великобританія, Японія, США, Німеччина, Польща. При переході від лінійної ієрархічної моделі до адаптивної не

використовувалися практичні методи діалектичного заперечення старих принципів.

9) Оптимальне психологічне середовище для ефективної роботи працівників. Матеріальне середовище та психологічна атмосфера системно пов'язані між собою.

10) Можливість адаптації організаційних стандартів до індивідуальних особливостей, що не супроводжується зниженням стандартів. необхідно створювати авангардні стандарти - оперативні та короткострокові, окрім кар'єрних перспектив.

На нашу думку, реформування як процес залежить від багатьох факторів, але найважливішими з них є дотримання основних принципів, сформованих на початку процесу реформування, та ефективне використання людських, технічних і фінансових ресурсів. Причини неефективної роботи можна усунути, але необхідно бачити проблеми, відповідно усвідомлювати та системно їх долати. Відомства не бачать проблем всередині своєї структури, а отже, ігноруються шляхи протидії та запобігання проблемам. Інша проблема - вузькість сприйняття породжує внутрішні кризи та погіршує ситуацію. У цьому випадку кожен проблему слід розглядати різнобічно як по горизонталі (фінанси, виробництво, людські ресурси), так і по вертикалі (різні рівні владної ієрархії).

В управлінні вирішальними є не структурні, а функціональні питання, про що свідчить багатовікова практика. Антибюрократичні реформи стануть ефективними лише тоді, коли небюрократичні методи та принципи діяльності будуть імплементовані в апарат державного управління. Бар'єром успішного процесу трансформації державного управління є недостатня поінформованість громадян та працівників органів виконавчої влади про хід реформи, її основні напрями та заходи з реалізації.

Реальний стан розвитку українського суспільства вимагає більшої гнучкості у підходах адміністративних органів до системних реформ. Демократизація в політичній, економічній та правовій сферах послабила

адміністративну систему. Механізми колишніх радянських держав стали неефективними в нових геополітичних та гео економічних умовах. Україна будувала ефективну адміністративну систему протягом 20 років. Для цього потрібні серйозні та комплексні заходи. Без створення раціональної та ефективної адміністративної системи безглуздо сподіватися на якісний прогрес в економічній, соціальній та гуманітарній сферах.

3.2 Проблеми реформи державного управління в Україні

Протягом останніх років адміністративна система України зазнає безперервної трансформації. Як і в інших країнах, реформування адміністративної системи в Україні залежить від низки внутрішніх і зовнішніх факторів, які чинять опір або змінюють траєкторію змін. Впровадження реформ є складним завданням, яке передбачає, серед іншого, їх розробку, подолання правових перешкод та отримання схвалення громадськості.

Підвищення якості урядування в Україні напряду залежить від ефективного впровадження реформи державного управління.

Отже, основними бар'єрами, які протидіють розробці, впровадженню та реалізації концепції реформи, є:

- стабільність інститутів та органів державної влади та їх небажання змінювати існуючі умови життя;
- складний процедурний механізм прийняття рішень, включаючи проект реформи та механізми його подальшої реалізації;
- значний спротив реформі з боку чиновників, які втрачають стабільність та довіру до своєї організації.

Щодо основних проблем, які були встановлені як результат оцінки Стратегії реформування ДУ:

- нереалістичні строки виконання пунктів плану реформування ДУ;
- невідповідність реальним фінансовим можливостям держави і гарантованим обсягам фінансування від донорів;

- відсутність повного розуміння стану справ у всіх ключових напрямках реформування державного управління;
- неефективна система ЦОВВ;
- відсутність чіткого розподілу обов'язків у формуванні та реалізації політики;
- неврегульованість системи національного стратегічного планування;
- часті законодавчі зміни негативно впливають на чіткість та стабільність нормативно-правової бази;
- низька якість аналізу політики, що лежить в основі законодавства. Міністерства мають обмежену відповідальність за розробку законодавства, оскільки більшість прийнятих законів розробляються народними депутатами. Щоб уникнути процедури погодження та затвердження законопроектів Кабінетом Міністрів України, народні депутати подають законопроекти безпосередньо до парламенту в інтересах міністерств. На практиці не виконуються вимоги щодо обґрунтованого формування державної політики та проведення консультацій з неурядовими суб'єктами;
- дублювання повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері координації процесу формування державної політики та моніторингу діяльності уряду.

Таким чином, існує сукупність проблем, які потребують вирішення та, які більш ніж реальні для їх виправлення. Відповідно, при ціленаправленому бажанні якомога швидше дійти до мети, тобто мати належне врядування, як один з головних драйверів конкурентоспроможності та економічного розвитку держави, а також передумова європейської інтеграції. - зазначені проблеми будуть вирішені в найближчі роки, так як їх вирішення є обов'язковим для подальшого успішного впровадження РДУ.

3.3 Прогрес реформи державного управління в Україні

Виклики сучасної глобалізації та суспільні зміни в Україні вимагають поглиблення та інтенсифікації процесів трансформації державного управління в Україні на засадах демократичності, прозорості, підзвітності та підконтрольності системи державного управління громадянському суспільству.

Реформа ДУ впроваджується поетапно з 2016 року за підтримки ЄС. Деякі ключові результати, які позитивно вплинули на систему ДУ, включають:

- запровадження оновлених конкурсних процедур;
- оптимізація систем ЦОВВ;
- запуск різних модулів інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS) у державному секторі. Розпочато класифікацію посад державної служби. В результаті їх було класифіковано за ступенем відповідальності, складністю роботи, навантаженням та типом посадової функції;
- оновлення регламенту Кабінету Міністрів України відповідно до рекомендацій SIGMA;
- прийняття Закону України "Про адміністративну процедуру". Президент підписав Закон України "Про адміністративну процедуру", над яким Україна працювала понад 20 років і який був прийнятий Парламентом. Замість сотень різних процедур закон запроваджує загальні правила взаємодії держави з громадянами та бізнесом. Це важливий крок на шляху до сервісної держави. Закон набув чинності в грудні 2023 року; оскільки більшість країн-членів ЄС мають спільні адміністративні процедури, імплементація цього закону наблизила Україну до стандартів ЄС;
- автоматичний обмін даними між національними реєстрами в системі "Трембіта";
- розпочато реформування системи оплати праці державних службовців. Уряд подав до Верховної Ради України законопроект щодо реформування системи оплати праці державних службовців. Законопроект передбачає

запровадження нової системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад. Законопроект пропонує такі основні зміни: Зміна шкали оплати праці з 70% (оклад) на 30% (премія) для забезпечення прозорості та справедливої винагороди державних службовців. Максимальний розмір надбавки за вислугу років буде встановлений на рівні 30% від підвищення посадового окладу, з підвищенням на 2% (зараз 3%) за кожний рік вислуги. Зменшення розміру виплати з 50% до 30% не призведе до погіршення умов оплати праці. Сума розраховується, зокрема, на основі підвищення заробітної плати, яке, як очікується, збільшиться в результаті цієї економії. Класифікація посад державної служби відповідно до каталогу типових категорій посад та встановлення посадових окладів відповідно до критеріїв класифікації. Крім того, при встановленні системи оплати праці щорічно проводиться порівняння рівня заробітної плати за типовими професіями державної служби з рівнем заробітної плати в приватному секторі. Така практика дозволяє розвиненим країнам бути конкурентоспроможними роботодавцями на ринку праці, залучати та утримувати кваліфікованих фахівців.

- діджиталізація багатьох державних послуг.

Це прогрес, який вже впливає на життя громадян, і можна говорити про позитивні результати адміністративної реформи. Зважаючи на зацікавленість уряду та громадянського суспільства в ефективному, якісному та результативному державному управлінні, реформу було продовжено до 2025 року. Стратегія є продовженням попереднього етапу адміністративної реформи і базується на Принципах державного управління, розроблених програмою SIGMA.

Таким чином, незважаючи на надзвичайно складну ситуацію воєнного стану, адміністративна система продемонструвала свою здатність приймати необхідні рішення, надавати послуги громадянам, рухатися до членства в ЄС та підтримувати міжнародну діяльність України.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній магістерській сформовано низку теоретичних, методичних і практичних положень щодо імплементації рформи державного управління до стандартів ЄС. Водночас досягнуто поставленої мети, яка полягає у визначенні особливостей імплементації РДУ до стандартів ЄС та основних проблем під час її реалізації.

Основні результати дослідження знайшли відображення у висновках і пропозиціях в контексті виначених у роботі мети і завдань.

Так, результати дослідження дають змогу зробити наступні висновки.

1. Вивчено основні аспекти ДУ в Україні. Було з'ясовано, що в науковому полі є значна кількість досліджень, які дають змогу ознайомитись з системою державного управління з моменту його формування. При цьому, у зв'язку з активним розвитком ДУ на сучасному етапі, дане питання є перспективним для його подальших наукових досліджень. Крім того, наша країна переживає надзвичайно складний період війни з росією, що вимагає постійного вдосконалення ДУ. Для того, щоб Україна мала змогу успішно відновлюватися і рухатися вперед, система ДУ потребує реформування. Нагальність РДУ неможливо переоцінити, якщо Україна хоче досягти політичної стабільності, економічного зростання та соціального розвитку.

2. Також описано діючу систему та структуру ДУ в Україні. Однак розвиток суспільних відносин призводить до змін у структурі суб'єктів ДУ. Адже, РДУ має безпосередній взаємозв'язок із структурою та системою, крім того, для досягнення загальнонаціональних цілей розвитку зміни у структурі є одним з пріоритетних напрямків.

3. У третьому пункті другого розділу кваліфікаційної роботи надано загальну характеристику органів та інституцій Європейського Союзу. Варто зауважити, що ЄС – це унікальне міждержавне об'єднання, основною метою якого є підтримання миру, своїх цінностей і добробуту своїх народів. Інституції

ЄС є частиною наднаціональної системи управління, яка використовується переважно країнами-членами для виконання положень договорів та іншого законодавства ЄС. Тому динаміка й успішність європейської інтеграції багато в чому зобов'язана саме оригінальності цієї системи.

4. Проведено аналіз Стратегії реформування державного управління України до 2025 року. За результатами аналізу можна дійти наступного висновку хоча і Україна відповідає більшості європейських принципів, зокрема щодо цілісності та чіткості правового регулювання державної служби та розмежування посад державної служби і політичних та інших посад у державному секторі та і стратегія РДУ в Україні має позитивні показники, є і негативні моменти, які, зокрема, спричинені військовою агресією РФ проти України, що і, значною мірою, вплинуло на невиконання окремих пунктів Стратегічного плану реформування державного управління.

5. Також проаналізовано оцінку ДУ України відповідно до принципів SIGMA. Оцінкою SIGMA у 2018 році визначено основні проблемні виміри: наявні стратегії та структура координації, нереалістичне планування, відсутність калькуляції, надзвичайно висока частка законопроектів, поданих до ВРУ депутатами, а не урядом, слабкий зв'язок між політикою та бюджетним плануванням, недоліки у системі заробітної плати та планування фонду оплати праці, відсутність структури ефективності підзвітності. При цьому на сьогодні враховано значну низку рекомендацій та включено повторну оцінку SIGMA до Робочої програми SIGMA для України (протягом грудня 2022 - березня 2024 року). Оцінка проводиться за двома етапами: станом на кінець грудня 2021 року та станом орієнтовно на 28 квітня 2023 року, головною метою такого розмежування є чітке розуміння прогресу, досягнутого Україною до війни, та ситуації, яка є зараз, з усіма наслідками війни.

6. Досліджено імплементацію європейських цінностей в ДУ України в умовах повномасштабної російськоукраїнської війни. Визначено, що модернізація ДУ під час та після війни в контексті європейських цінностей є об'єктивно нагальним процесом, реалізація якого визначатиме можливість

національної відбудови та подальшого соціально-економічного розвитку в післявоєнний період. Сьогодні в суспільстві та бізнесі існують серйозні запити на зміни, які наблизять України до ЄС та реалізацію швидких і ефективних євроінтеграційних реформ. Україна має унікальну можливість модернізувати країну та здійснити швидкі та комплексні зміни в усіх секторах за підтримки міжнародних партнерів. Після закінчення війни інвестиційний простір в Україні має на меті значно розширитися, а безпека інвестицій гарантується європейським майбутнім. Враховуючи вітчизняний досвід та досвід успішних країн, які змогли модернізуватися в умовах нестабільного миру та високої мобілізаційної готовності суспільства, пріоритетними напрямками мають стати розвиток оборонно-промислового комплексу, машинобудування, будівництва, агропереробки, впровадження інноваційних цифрових технологій та безпека об'єктів критичної інфраструктури. Першочерговим завданням державної політики у сфері національної безпеки є реформування системи ДУ, зміна її суспільно-політичного характеру та належне кадрове забезпечення відповідно до моральних цінностей України та неухильного дотримання принципів "верховенства права", "верховенства закону" та "процесуальної справедливості".

7. Опрацьовано зарубіжний досвід ДУ та можливості його адаптації до умов України та, як результат, визначено, що реформування як процес залежить від багатьох факторів, але найважливішими з них є дотримання основних принципів, сформованих на початку процесу реформування, та ефективне використання людських, технічних і фінансових ресурсів. Причини неефективної роботи можна усунути, але необхідно бачити проблеми, відповідно усвідомлювати та системно їх долати. Відомства не бачать проблем всередині своєї структури, а отже, ігноруються шляхи протидії та запобігання проблемам. Інша проблема - вузькість сприйняття породжує внутрішні кризи та погіршує ситуацію. У цьому випадку кожен проблему слід розглядати різнобічно як по горизонталі (фінанси, виробництво, людські ресурси), так і по вертикалі (різні рівні владної ієрархії).

Реальний стан розвитку українського суспільства вимагає більшої гнучкості у підходах адміністративних органів до системних реформ. Демократизація в політичній, економічній та правовій сферах послабила адміністративну систему. Механізми колишніх радянських держав стали неефективними в нових геополітичних та геоекономічних умовах. Для цього потрібні серйозні та комплексні заходи. Без створення раціональної та ефективної адміністративної системи безглуздо сподіватися на якісний прогрес в економічній, соціальній та гуманітарній сферах.

8. Виявлено проблеми РДУ в Україні. До основних з них можемо віднести:

- стабільність інститутів та органів державної влади та їх небажання змінювати існуючі умови життя;
- нереалістичні строки виконання пунктів плану реформування ДУ;
- невідповідність реальним фінансовим можливостям держави і гарантованим обсягам фінансування від донорів;
- відсутність повного розуміння стану справ у всіх ключових напрямках реформування ДУ;
- часті законодавчі зміни негативно впливають на чіткість та стабільність нормативно-правової бази;
- низька якість аналізу політики, що лежить в основі законодавства;
- дублювання повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері координації процесу формування державної політики та моніторингу діяльності уряду.

9. Встановлено прогрес РДУ в Україні. Ключові результати, які позитивно вплинули на систему ДУ:

- запровадження оновлених конкурсних процедур;
- запуск різних модулів інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS) у державному секторі. Розпочато класифікацію посад державної служби. В результаті їх було класифіковано за ступенем відповідальності, складністю роботи, навантаженням та типом посадової функції;

- прийняття Закону України "Про адміністративну процедуру".
- розпочато реформування системи оплати праці державних службовців.
- діджиталізація багатьох державних послуг.

Таким чином, незважаючи на надзвичайно складну ситуацію воєнного стану, система ДУ продемонструвала свою здатність приймати необхідні рішення, надавати послуги громадянам, рухатися до членства в ЄС та підтримувати міжнародну діяльність України.

Крім того варто не забувати, що імплементація реформи державного управління до стандартів ЄС має бути не точною копією міжнародного законодавства, а глибоко пропрацьованим результатом високваліфікованих спеціалістів з урахуванням усіх національних особливостей та спроможностей нашої держави. Адже без ефективної системи державного управління неможливо побудувати сильну демократичну державу. Саме тому реформа державного управління - це важлива передумова євроінтеграційного курсу України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / ред.: О.Ф. Андрійко; НАН України. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького 2011. 447 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
3. Бакуменко В., Попов С. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. Ефективність державного управління: зб. наук. праць. Вип.43. 2015. с. 21-28.
4. Бебельва, М.. Реформа державного управління в Словаччині та інших країнах Центральної Європи та її значення для України. Досвід країн Центральної Європи у впровадженні економічних реформ: Ідеї та рекомендації для України. Київ: МЦПД, 2005, с. 35-43.
5. Бевір, М. Енциклопедія врядування. (Том 1). Лондон: SAGE Reference Publications., 2007.
6. Гонцяж, Ю., Гончіз, І., Гнидюк, Н. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості: Як знайти конструктивний шлях реалізації основних складових адміністративної реформи? Київ: Міленіум, 2002.
7. Державне управління: підручник: у 2-х т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
8. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. No 831-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
9. Довженко В. А., Дзюба І.С. Реалізація інструментів публічного управління в умовах реформи децентралізації. Актуальні проблеми соціального управління в Україні за умов глобалізації: [збірник наукових робіт / за ред. Т. В. Семенюк, С. М. Коляденко, Н. П. Павлик]. Житомир: Вид-во Житомирського державного університету імені Івана Франка, 2017. с.29-31.

10. Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління: [навч. посібн. у трьох частинах]. Ч. 2.: Система органів державної влади та місцевого самоврядування України. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. 248 с.
11. Желябін В.О. Еволюція управління в контексті державного управління. Гуманітарний вісник ЗДІА. 2009. Вип.38. с. 167-173.
12. Жукова Є.О. Публічне адміністрування та державне управління: особливості співвідношення. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 2. с. 137–140.
13. Звіт про базові вимірювання. Принципи державного управління. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/SIGMA-UA-BM-2018-UKR_Final-version.pdf
13. Звіт про виконання у 2020 році Стратегії реформування державного управління. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/20/02_PAR_Report_2020_ukr_web.pdf
14. Звіт про виконання у 2021 році Стратегії реформування державного управління. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/27/PAR_Annual_Report_2021_ukr.pdf
15. Звіт про виконання у 2022 році Стратегії реформування державного управління. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/39/PAR_Report_2022_ukr.pdf
16. Калашников В.М. Військова демократія як додержавна форма соціального управління у світовій та вітчизняній історії. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2015. № 6. с.10-18.
17. Ключко А. А. Особливості становлення сучасної політико-управлінської еліти в контексті модернізації публічного управління в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 12. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1881>

18. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Проць І.М., Скриньковський Р.М., Лозинський Ю.Р. Фінансове право України: навчальний посібник. Львів: СПОЛОМ, 2022. 394 с.

19. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Ярема О. Г. Інформаційне право України: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. 416 с.

20. Козак В. Стратегічні аспекти реформування публічного управління в Україні в умовах децентралізації. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. № 1. с. 27-34.

21. Кравченко, С.О. Реформи державного управління: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями реалізації. Київ: НАДУ. 2008.

22. Миколенко О.І. Поняття «державне управління» і «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. Правова держава. 2018. № 30. с. 101–107.

23. Нижник, Н. Р. (Ред.). Публічна влада та управління: принципи та механізми реалізації. Чернівці: Технодрук, 2008.

24. Остапенко О.І., Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Вид. 2-е, доповнене. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.

25. Пантелейчук І. В. Політичний режим в Україні: проблеми демократичного транзиту. Актуальні проблеми державного управління. 2010. № 2 (38). с. 282–289.

26. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

27. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій: Закон України від 09.07.2022 р. № 2389-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#n8>.

28. Про затвердження деяких нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку в державному секторі: наказ Міністерства фінансів

України від 29.12.2015 р. № 1219. URL.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0085-16#Text>.

29. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>.

30. Про публічні електронні реєстри: Закон України від 18.11.2021 р. № 1907-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1907-20>.

31. Рабінович П.М. Основи теорії та філософії права: навч. посібник. Львів: Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2021. 256 с.

32. Радзієвський, І. Сучасні тенденції розвитку системи державного управління: Концептуальний вимір. Вісник державної служби України, 4, 2008, 24-28.

33. Рубцов В.П., Перинська Н.І. Державне управління та державні установи: навч. посіб. для дистанційного навчання. За ред. Ю.П. Сурміна. К.: Університет «Україна», 2008. 440 с.

34. Рябець К. Система та сутність загальних функцій державного управління у сучасний період. Державне управління. 2022. № 1 (11). с. 207–221.

35. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>

36. Стратегія реформування державного управління в Україні на 2022 - 2025 роки. URL:
<https://drive.google.com/file/d/1S4qFq68W7xOA4znj2NgoACXRZIWt8h5a/view>

37. Теорія та історія державного управління / Г. Одінсова та ін. Харків : ХарPI НАДУ, 2012. 252 с.

38. Consolidated version of the Treaty on European Union. Article 16. URL:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016M016>

39. Consolidated version of the Treaty on European Union. URL:
<https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>

40. Court of Justice. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:court_of_justice

41. European and international courts. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-and-international-courts.html>

42. European Council Decision of 1 December 2009 adopting its Rules of Procedure. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009D0882>

43. Kuzio T. Regime type and politics in Ukraine under Kuchma. *Communist and PostCommunist Studies*. 2005. № 38. p. 167–190.

45. The Council of the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/>

46. The Council of the European Union. What does the Council of the EU do? URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/>

47. The European Commission. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legalcontent/summary/the-european-commission.html>

48. The European Parliament. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legalcontent/summary/the-european-parliament.html>

49. Types of institutions and bodies. URL: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-andbodies_en

Додаток А

Таблиця А.1

ВИСОКОЯКІСНІ ПОСЛУГИ ТА ЗРУЧНІ ПРОЦЕДУРИ

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за такими індикаторами:

ІНДИКАТОРИ	БАЗОВЕ ЗНАЧ.	2022 РІК	2023 РІК	2024 РІК	2025 РІК
1. Рівень зростання задоволеності громадян якістю надання адміністративних послуг, щонадаються, відсотків:					
а) в центрах надання адміністративних послуг	70	73	75	78	80
б) в державних органах	40	50	60	65	70
в) в електронній формі	50	60	70	80	90
2. Кількість електронних послуг, які мають високий вплив на громадян і суб'єктів господарювання, запроваджених відповідно III—IV рівня (за методологією ООН), одиниць	120	130	250	300	350
3. Частка державних електронних інформаційних ресурсів, з якими запроваджено електронну взаємодію та здійснюється обмін даними через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів “Трембіта”, з переліку пріоритетних державних електронних інформаційних ресурсів, відсотків	50	60	70	80	90
4. Рівень інтегрованості до центрів надання адміністративних послуг окремих груп послуг (відсотків загальної кількості центрів надання адміністративних послуг, що надають такі групи послуг):					
а) реєстрація актів цивільного стану	20	30	70	80	90
б) послуги, пов'язані з оформленням та видачею паспортів	20	30	50	65	80
в) адміністративні послуги соціального характеру	50	60	70	80	90
г) послуги, пов'язані з пенсійним забезпеченням	3	10	25	40	50
г) послуги у сфері оподаткування для громадян		5	25	40	50
д) реєстрація (перереєстрація) транспортних засобів та видача (обмін) посвідчень водія	6	10	25	40	50
5. Відповідність мережі центрів надання адміністративних послуг новому адміністративно-територіальному устрою:					
а) частка населених пунктів — адміністративних центрів районів (станом на 1 січня 2020 р.), в яких створено центри надання адміністративних послуг, відсотків	49	60	70	75	80

Продовження Додатка А

ІНДИКАТОРИ	БАЗОВЕ ЗНАЧ.	2022 РІК	2023 РІК	2024 РІК	2025 РІК
б) частка територіальних громад, де проживає понад 10 тис. мешканців, в яких створено центри надання адміністративних послуг, відсотків	25	37	50	65	80
в) частка територіальних громад, де проживає менш як 10 тис. мешканців, в яких створено центри надання адміністративних послуг (у разі виділення відповідного державного фінансування на будівництво, реконструкцію, облаштування приміщень та забезпечення обладнанням таких центрів), відсотків	8	15	60	70	80
6. Кількість спрощених процедур надання адміністративних послуг, одиниць		5	5	5	5
7. Реалізація закону про адміністративну процедуру:					
а) частка необхідних для реалізації закону законопроектів, які внесено на розгляд Верховної Ради України, відсотків		70	80	90	
б) частка державних службовців, які пройшли навчання щодо нових засад здійснення адміністративної процедури, відсотків загальної кількості державних службовців, які потребують такого навчання		20	40	60	80

Додаток Б

Таблиця Б.1

ПРОФЕСІЙНА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ТА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за такими індикаторами:

ІНДИКАТОРИ	БАЗОВЕ ЗНАЧ.	2022 РІК	2023 РІК	2024 РІК	2025 РІК
1. Середня кількість кандидатів на посади державної служби	3	10	12	13	15
2. Плинність кадрів на посадах державної служби категорії "А", відсотків	18	17	15	13	10
3. Плинність кадрів на посадах державної служби категорії "Б", "В", відсотків	25	20	15	13	10
4. Частка посад державної служби, щодо яких запроваджено систему оплати праці на основі класифікації посад, відсотків загальної кількості посад, на які поширюються єдині умови оплати праці		1	70	75	90
5. Частка державних органів, у яких запроваджено інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах, відсотків	0,5	25	50	65	80
6. Частка державних службовців, які підвищили кваліфікацію, відсотків загальної кількості державних службовців	49	55	60	65	70
7. Частка видатків державних органів на підвищення кваліфікації державних службовців апарату, відсотків фонду оплати праці	до 1	1	1,5	1,75	2

Додаток В

Таблиця В.1

ЕФЕКТИВНЕ ВРЯДУВАННЯ

Прогрес у досягненні запланованих результатів буде визначатися за такими індикаторами:

ІНДИКАТОРИ	БАЗОВЕ ЗНАЧ.	2022 РІК	2023 РІК	2024 РІК	2025 РІК
1. Рівень задоволеності заявників, які надіслали звернення через єдину систему опрацювання звернень, відсотків		15	25	35	40
2. Частка звернень громадян, поданих в електронній формі, відсотків	15	25	35	40	50
3. Частка директоратів міністерств, забезпечених кадрами у повному обсязі, відсотків	80	82	85	88	90
4. Частка здійснених заходів, визначених уплані пріоритетних дій Уряду, відсотків	45	47	50	53	55
5. Частка центральних органів виконавчої влади, які інтегрували локальні системи документообігу з єдиним інтегрованим порталом моніторингу та контролю виконання управлінських рішень, відсотків		5	70	80	90
6. Кількість робочих процесів (процедур), щодо яких кожним центральним органом виконавчої влади проведено реінжиніринг		1	4	6	8