

**А. В. Мовчанюк**, кандидат економічних наук,  
доцент кафедри публічного управління  
та адміністрування Уманського національного  
університету садівництва

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

*У статті проаналізовано особливості організації, функціонування системи державного управління та становлення інститутів державної влади України. Розкрито концептуальні засади модернізації ролі, функцій органів державної влади, вказано на вирішення проблем реформування систем органів виконавчої влади, що є важливим чинником забезпечення державності. Зазначено, що формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад є основними питаннями, які підлягають вирішенню на сучасному етапі державотворення в Україні. Окреслено пріоритетні напрями реформування державного управління та з'ясовано, що ключовим із них є модернізація державної служби та управління людськими ресурсами.*

*З'ясовано, що державна служба в Україні є одним із важливих інститутів формування й розвитку державності, невіддільним елементом сучасного суспільного життя та організації державного управління в країні, органом державної влади, який забезпечує реалізацію прав і свобод громадян та існування держави загалом. Зазначено, що проведення ефективних змін у державній службі значною мірою визначає й успіх інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості управлінських рішень державних органів, отже, впровадження організаційно-правових основ перетворення усталених елементів системи державного управління, ускладнення трансформаційних процесів, впровадження новітніх інститутів організаційних структур і методів державного управління метою яких є законодавче, кадрове, наукове та інформаційне забезпечення державної служби, що мають проводитись постійно. Сформовано рекомендації, які можуть допомогти у розв'язанні актуальних проблем кадрового та іншого ресурсного забезпечення органів державної влади.*

*Ключові слова: концепція державного управління, державне управління, державна служба.*

### *A. V. Movchaniuk. Conceptual basis of reforming public administration system in Ukraine*

*In the article analyzes the peculiarities of organization, functioning of the system of state administration and establishment of the institutions of state power of Ukraine. Conceptual foundations of the modernization of the role and functions of the state authorities are revealed, the solutions to the problems of reforming the systems of the executive authorities are pointed out, which is an important factor in ensuring statehood. It is noted that the formation of effective local self-government and territorial organization of government to create and maintain a complete living environment for citizens, to provide high quality and accessible public services, to establish institutions of direct democracy, to harmonize the interests of the state and territorial communities are the main issues that need to be addressed nowadays by government formation in Ukraine. Priority directions of public administration reform are outlined and determined that key ones are modernization of civil service and personnel management.*

*It is determined that the civil service in Ukraine is one of the important institutions of statehood formation and development, an integral element of modern public life and organization of public administration in the country, a body of state power that ensures the realization of citizens' rights and freedom and the existence of the state as a whole. It is noted that the implementation of effective changes in the civil service largely determines the success of other reforms, the results of which depend directly on the quality of administrative decisions of public administration, so the introduction of organizational and legal foundations of transformation established elements of the public administration system, complication of transformation processes, the introduction of new institutions of organizational structures. and public administration methods aimed at legislative, personnel, scientific and information support of the state the service, which should be provided on an ongoing basis. Recommendations have been formulated that can help solve the pressing problems of staff and other resources of public authorities.*

*Key words: concept of governance, public administration, public service.*

**Постановка проблеми.** Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, подолання політичної корупції, забезпечення реалізації принципів верховенства права та передбачуваності адміністративних дій є основним комплексом заходів, який необхідно провести Україні в процесі реформування її системи державного управління. Від безпосередньої ефективності реалізації реформи держуправління залежать рівень життя громадян, якість ведення бізнесу, рівень внутрішнього валового продукту та інші економічні показники.

Нааявна з часів незалежності в країні система державного управління демонструє свою неефективність, внутрішню незбалансованість, віддаленість від громадян, що в результаті виступає стримуючим засобом під час

здійснення системних перетворень, модернізаційних процесів в усіх сферах розвитку суспільства. Враховуючи векторний вибір України до європейської інтеграції перед її інститутами постають непрості завдання щодо проведення законодавчої та інституційної реформи, необхідної для ефективної реалізації трансформації системи органів державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Основні принципи державного адміністрування були розроблені в працях класиків теорії адміністративно-державного управління, до яких по праву належать М. Вебер, А. Файоль, Л. Вайт, Ф. Тейлор, А. Маслоу, В. Мерфі, М. Фоллет, Д. Мак-Грегор. Питання, пов'язані з науковими розробками процесів впливу на державне управління, в умовах політичної реформи в Україні, стандартів країн європейського адміністративного простору досліджують такі вітчизняні вчені, як І. Коліушко, Е. Лібанова, Т. Мотренко, В. Чорноус, В. Шаповал. Особливу увагу заслуговують дослідження вчених Національної академії державного управління при Президенті України, де вивчаються актуальні проблеми реформування державного управління в Україні в контексті європейської інтеграції: С. Дубенко, Ю. Кальниша, Н. Нижник, О. Оболенського, Ю. Сурміна та інші.

**Метою статті** є з'ясування особливостей і перспектив реформ системи державного управління в Україні з урахуванням європейських стандартів, а також обґрунтування необхідності формування оновленої моделі державної служби в контексті системної реформи управлінських дій.

**Виклад основного матеріалу.** Із здобуттям у 1991 році незалежності України вибудовування основних інституцій демократичної держави відбувалось практично з нуля, при цьому на початковому етапі розбудови української державності було збережено організаційну систему виконавчої влади, яка діяла у радянські часи і базувалась на принципах вертикального підпорядкування центральним органам влади. Водночас у пошуку конструктивної моделі власної системи державного управління було зроблено акцент на використанні західних моделей державного управління, однак на перехідному етапі становлення нової системи суспільно-політичного устрою держави вони були неоднозначно сприйняті українським соціумом. Наслідком реалізації цієї стратегії стало створення гібридної системи адміністративно-державного управління, яка слабо реагує на потреби українського суспільства, де постійно змінюються політичні ризики та соціально-економічна динаміка розвитку.

Система державного управління України, як і в більшості утворених країн на пострадянському просторі, переживає не кращі часи, перебуваючи у стані перманентних перебудов. Сьогодні особливо актуально проаналізувати можливості й перспективи розвитку державного управління в Україні в контексті окресленої адміністративно-територіальної реформи та однієї з важливих її частин проведення – децентралізації влади. Формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад і є основними питаннями, які підлягають вирішенню на сучасному етапі державотворення в Україні.

Із скасуванням у 1991 році керівної ролі комуністичної партії та запровадженням поста Президента України відбулися суттєві зміни із визначенням компетенцій гілок влади. Тоді Президент України визначався як глава держави і глава виконавчої влади. Начебто реформаторські дії, які стосувалися реформи у сфері організації і системи виконавчої влади, через нестабільну економічну та політичну ситуацію не сприяли узгодженості дій між державницькими інституціями у реалізації виконання завдань і функцій державного управління. Особливо неузгодженість дій спостерігалась на місцевих рівнях, де боротьба точилася передусім щодо місця і ролі виконавчих органів Рад народних депутатів як місцевих органів виконавчої влади та упровадженого на місцях інституту представника Президента України. По суті, виник стан протиріччя щодо визначення та врегулювання взаємодій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Можливість загрози громадському миру, забезпечення злагодженості в суспільстві вимагали від держави прийняття законодавчих актів із врегулювання діяльності органів виконавчої влади на всіх рівнях. Тому важливим етапом у формуванні структури органів державної влади й управління незалежної України стало розроблення й прийняття нової Конституції. Конституційний процес тривав у гострих дискусіях і протиріччях стосовно проблеми розподілу влади, оскільки в перших скликаннях народних депутатів Верховної Ради України значну частку посідали депутати-комуністи, які вимагали зберегти положення чинного Основного Закону Української РСР 1978 року і відкидали норми про сильну вертикаль виконавчої влади, яка б починалася з президента, у наданні повноважень регіональному й місцевому самоврядуванню, оскільки вони хотіли зберегти радянську систему влади. У багатьох депутатів сама ідея обмеження повноважень Парламенту функціями лише прийняття законів не викликала ентузіазму, адже законодавча влада абстрактна, тоді як виконавча влада має повноваження з безпосереднім впливом на матеріальні цінності та прийняття управлінських рішень. В умовах, що склалися протягом 1992–1995 років, залишався тільки один варіант мирного розв'язання конфлікту – це підписання Конституційної угоди на період до прийняття нової Конституції між Президентом і Верховною Радою в особі більшості її членів. Укладена в червні 1995 року така угода дала змогу зберегти керованість у державі, започаткувати цілісність державної політики на основі принципу розподілу влади та розблокувати роботу конституційного процесу [1, с. 112].

Значення Конституції для держави й суспільства є визначальним, адже є основоположним документом яким установлюються статус держави, її устрій, порядки і принципи функціонування всіх органів влади, визначаються

права й обов'язки держави, суспільства, громадян. Прийнята у 1996 році, Конституція України стала доленосним Основним Законом, яким гарантовано незалежність України, закріплено принципи поділу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову, визначено систему державного управління та державної служби, удосконалено механізми їхнього інституціонального забезпечення.

Згідно з Конституцією, найвищим і єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України у складі 450 народних депутатів, які обираються виборцями у виборчих округах шляхом таємного голосування. Верховна Рада України виконує низку функцій щодо створення відповідних органів державного управління. За поданням Президента України Верховна Рада України дає згоду на призначення Прем'єр-міністра, голови Національного банку. До її повноважень належать також призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку, Національної Ради з питань телебачення й радіомовлення. До компетенції Верховної Ради належать призначення на посади та звільнення з посад Голови та членів Рахункової палати, яка здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України.

Президент України – глава держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання конституційних прав і свобод людини й громадянина. Президент України уособлює державну владу загалом, об'єднує всі гілки державної влади, забезпечує спрямованість їхньої діяльності в спільному напрямі в разі виникнення непорозумінь між законодавчою і виконавчою гілками влади, забезпечує єдність держави.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів. Кабінет Міністрів як вищий державний орган оперативного управління спрямовує свою діяльність на забезпечення суверенітету та економічної самостійності держави, розробляє загальнодержавні програми економічного, соціального, культурного розвитку та організовує їх реалізацію, проводить фінансову, інвестиційну, податкову політику, здійснює необхідні заходи у сфері забезпечення обороноздатності держави, боротьби зі злочинністю, розвитку економіки, науки, охорони здоров'я, природи, економічної безпеки, спрямовує й координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади. Місцевими органами державної виконавчої влади в областях і районах є державні адміністрації, голів яких призначає Президент України, а оперативне керівництво місцевими державними адміністраціями здійснює Кабінет Міністрів.

Важливе місце в системі державної влади України посідає судова гілка влади, основними засадами судочинства якої є законність, рівність усіх учасників судового процесу перед законом, забезпечення обвинуваченому права на захист, підтримання прокурором державного обвинувачення в суді, забезпечення апеляційного й касаційного оскарження рішення суду відповідно до норм закону, обов'язковість прийняття судового рішення. Згідно з чинною системою судів в Україні найвищим судовим органом загальної юрисдикції є Верховний Суд України. У системі судів загальної юрисдикції діють вищі спеціалізовані суди з розгляду цивільних і кримінальних, господарських, адміністративних справ. На місцевому рівні діють відповідні суди: обласні, районні, міські.

Особливе місце в системі державних органів посідає Конституційний Суд України, який незалежний від судів загальної юрисдикції, і його основна функція полягає в офіційному тлумаченні Конституції та законів, взаємодії відповідності законів та інших правових актів із нормами Конституції України.

Отже, в Україні з прийняттям у 1996 році Конституції практично було побудовано єдину систему державної влади. Водночас, незважаючи на конституційну визначеність засад діяльності і повноважень органів виконавчої влади в Україні, тривалий час система державного управління в нашій країні поєднувала державні інституції із принципами роботи радянської доби та сформовані нові інститути влади в період незалежності України, що в результаті не можна вважати задовільною та ефективною. Практика діяльності центральних органів виконавчої влади та її структурних підрозділів, відомств практично до 2014 року вирізнялась надмірним адміністративним втручанням у всі сфери життя і виробництва, при цьому не забезпечувалась чітка взаємодія між усіма гілками влади у розв'язанні питань суспільного розвитку відповідних територій і громад. Тож очевидною стала необхідність проведення в Україні комплексних реформ у різних сферах державної політики.

Формування незалежної, демократичної, правової держави є тривалим процесом, який вимагає від усіх управлінських структур ефективною та відповідальною діяльністю з реалізації державної політики, економічного та ефективного витрачання ресурсів в умовах сталого розвитку країни.

З урахуванням докорінних суспільних змін, які здійснюються державою для забезпечення європейських стандартів життя в країні, та виходом на провідні позиції у світі Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5 ухвалено Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [4], у межах якої державна політика спрямовується на проведення структурних реформ за чотирма основними векторами руху, а саме: розвитку, безпеки, відповідальності, гідності. У межах названих стратегічних векторів руху передбачається реалізація 62 реформ і програм розвитку держави. Одними з першочергових реформ і програм у реалізації державної політики є проведення децентралізації та реформування державного управління.

Дієва система державного управління є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави та передумовою європейської інтеграції. Реалізація Стратегії «Україна – 2020» передбачає проведення реформи державного управління, яка полягає в побудові ефективною, прозорою структури публічної адміністрації, здатної забезпечу-

вати реалізацію цілісної державної політики, спрямованої на сталий суспільний розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики. Вагоме місце в реформуванні державного управління відведено сфері децентралізації, завдяки якій здійснюється відхід від централізованої моделі управління в державі до забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудови ефективної системи територіальної організації влади, яка базується на принципах субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [2, с. 194].

Передумовою забезпечення демократичного врядування в державі на принципах верховенства права є функціонування ефективної системи державного управління. Важливими складниками підвищення ефективності державного управління в Україні є забезпечення :

- стратегічного планування державної політики із залученням громадськості;
- модернізації державної служби з визначенням оптимальних масштабів, структури, складу управлінь, людських ресурсів із дотриманням правової компетентності, організованості, дисципліни, законності, ефективності та інших факторів;
- формування єдиних правил надання якісних адміністративних послуг із організацією роботи державних електронних реєстрів публічної інформації;
- управління державними фінансами з використанням дієвих механізмів щодо адміністрування дохідної частини державного бюджету його використання, проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту, прозорої системи державних закупівель, обліку та звітності.

Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу, яка є особливим інститутом сучасної держави.

До інституту управління державної служби входять:

- територіальні управління державної служби центрального органу з питань державної служби, які покликані впроваджувати кадрову політику і забезпечувати управління персоналом на територіях;
- Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС як установа, яка організує роботу з науково-практичної підтримки управління змінами в системі державної служби, та Школа вищого корпусу державної служби, що забезпечує тренінги державних службовців;
- система професійного навчання, яка покликана забезпечувати підвищення професійної компетентності державних службовців державних органів відповідно до державного замовлення і потреби цих органів у фахівцях у галузі державного управління.

Державна служба в Україні є одним із важливих інститутів формування та розвитку державності і сьогодні розуміється як невіддільний елемент сучасного суспільного життя та організації державного управління. Завдяки державній службі функціонують органи державної влади, які забезпечують реалізацію прав і свобод громадян та існування держави.

Розбудова державності України має супроводжуватися відповідним розвитком і вдосконаленням державної служби, тому прийняття у грудні 2015 року нового Закону України «Про державну службу» [3] є досить актуальним на сучасному етапі реформи державного управління в Україні. Законом встановлено нові правові та організаційні засади державної служби, які спрямовані на вирішення низки гострих проблем кадрового забезпечення органів державного управління, реалізацію положень щодо суттєвої зміни системи державної служби в Україні. Створення правових передумов для підвищення престижності державної служби, врегулювання статусу державного службовця, рівного доступу до державної служби, запровадження прозорого механізму прийняття на державну службу, введення в дію ефективного механізму запобігання корупції, а також підвищення рівня соціального та матеріального захисту державних службовців – усе це сприятиме підвищенню авторитетності державної служби, а отже, інституту державної влади загалом.

У сучасних умовах стратегічної визначеності Української держави на європейську інтеграцію та різновекторне міжнародне партнерство перед Україною постають нові виклики, що потребують належного рівня адміністративної та організаційної спроможності органів державної влади, професіоналізму державних службовців, нових стандартів і процедур їхньої роботи, адекватних вимогам сучасного життя. Отже, сьогодні вкрай потрібна чітка, продумана система організації роботи з кадрами, спрямована на збагачення їхнього фахового потенціалу, підвищення моральних і професійних якостей апарату державних органів влади. У зв'язку з цим набуває актуальності проблема визначення насамперед сутнісних ознак організаційного та кадрового забезпечення діяльності органів виконавчої влади та насамперед посадовців на місцевих рівнях, які найбільш наближені до населення, з метою надання їм якісних і своєчасних управлінських послуг. Ефективність державного управління значною мірою залежить від рівня підготовки кадрів, налаштованих на активну професійно-компетентну та інноваційно-творчу роботу в нових умовах демократії, економічної та політичної конкуренції, глобалізації. Тому постійний еволюційний процес у державному управлінні, зміна форм і методів виконання службовцями завдань і функцій держави, утілення на практиці цільових програм потребують постійного підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Держава є одним із найбільших роботодавців у країні, тому вона має бути здатною залучати найкращі таланти, які хочуть служити суспільству, стати привабливим роботодавцем, що

використовує сучасні інструменти управління персоналом. Питання кадрового забезпечення органів виконавчої влади, залучення до державної служби кадрів нової генерації залишаються актуальними і вимагають системного підходу. Реформа державної служби значною мірою визначає успіх і інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості управлінських рішень державних органів. Відтак упровадження організаційно-правових основ перетворення усталених елементів системи державного управління, ускладнення трансформаційних процесів, упровадження новітніх інститутів організаційних структур і методів державного управління, метою яких є законодавче, кадрове, наукове та інформаційне забезпечення державної служби, мають проводитись постійно. Формування сучасної, раціональної та орієнтованої на європейський рівень врядування державної служби потребує виваженої та науково обґрунтованої концепції комплексних заходів у межах реалізації Стратегії реформування державного управління України до 2021 року, затвердженої Урядом України 18 грудня 2018 року [5].

Керівним принципом розбудови державності за умов сьогодення є ідея народовладдя, яка характеризується цілою низкою безсумнівних переваг, що робить її вельми популярною в усьому цивілізованому світі. Демократія цілком справедливо вважається ефективним компромісом між економічно панівними прошарками суспільства та всім іншим населенням, своєрідною формою соціально-політичного консенсусу, який стосується керівництва суспільними процесами.

Діяльність державної влади безпосередньо залежить від її кадрів. Високий рівень їхньої кваліфікаційної підготовки та досвідченість необхідні не тільки для реалізації державницьких завдань, а й для формування позитивного ставлення та зміцнення довіри з боку населення до державної служби, що є неодмінним атрибутом демократичного суспільства.

Вирішення основних проблемних питань, особливо стабільність корпусу державних службовців, їхній професіоналізм, можливе за умови здійснення необхідних інвестицій у розвиток кадрового ресурсу та створення потужної горизонтальної інфраструктури управління процесом європейської інтеграції у всій системі державних органів.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Отже, говорячи про перспективи реформ системи державного управління в Україні, перш за все слід продовжувати вдосконалення системи правових і соціальних засад ефективного функціонування державної служби та її кадрового забезпечення, адаптуючи інститут державної служби в Україні до стандартів європейської спільноти, створивши чітку систему регламентів надання публічних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Впровадження заходів, які спрямовані на формування моделі державної служби, дасть змогу сформулювати стратегічне бачення системи державної служби в Україні й таким чином удосконалити систему управління державною службою, нормативне регулювання питань державної служби, закріпити єдині стандарти якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створити механізм гарантування їхньої реалізації в усьому державному апараті, що призведе до зміцнення авторитету державної служби, а також поступово дасть змогу сформувати належні механізми забезпечення сервісного призначення державної служби, задовольняти потреби громадянського суспільства.

### Список використаних джерел:

1. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ, 2002. 260 с.
2. Мовчанюк А.В. Соціально-економічні аспекти розвитку сільських територій в умовах децентралізації влади. *Східна Європа*. 2017. № 2. С. 193–196.
3. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 24.04.2020).
4. Стратегія сталого розвитку «України – 2020» : Указ Президента України від 12 жовтня 2015 р. № 5/2015 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 24.04.2020).
5. Стратегія реформування державного управління України до 2021 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80> (дата звернення: 25.04.2020).

### References:

1. Koliushko, I.B. (2002). *Vykonavcha vlada ta problemy administrativnoji reformy v Ukraini*. Kyiv [in Ukrainian].
2. Movchaniuk, A.V. (2017). Socio-economic aspects of rural territories in the conditions of power decentralization. *Shkhidna Jevropa*. № 2. P. 193–196 [in Ukrainian].
3. The Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). The Law of Ukraine “About the civil service”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (Accessed 24 April 2020).
4. Decree of the President of Ukraine. (2015). Ukraine’s 2020 Sustainable Development Strategy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 24 April 2020).
5. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2018). Strategy for reforming the governance of Ukraine until 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80> (Accessed 24 April 2020).