

Communities. 1994 May 30. URL: [www.efdi.net](http://www.efdi.net). (дата звернення 02.12.2019)

14. Про зміну уповноваженої особи Фонду на ліквідацію ПАТ «ПРОФІНБАНК»: Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 25 бер. 2019 р. № 655 URL: <http://www.fg.gov.ua/not-paying/liquidation/94-profin-bank/42651-oholoshennia-pro-vyznachennia-povnovazhen-likvidatora-pat-profin-bank> (дата звернення 01.12.2019)

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення функцій з державного регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 вер. 2019 р. № 1069-2. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66723](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66723) (дата звернення 01.12.2019)

УДК 342.9

**Кафлюк Анастасія Ігорівна**  
магістр Чернівецького юридичного інституту  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»

## **ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

У статті аналізуються питання виникнення та розвитку державного управління та державної служби. Визначаються головні проблеми, цілі та аспекти реформування державного управління в Україні. Досліджуються заходи з питань підготовки до проведення повної і глибокої оцінки стану справ у системі державного управління України Національним агентством України з питань державної служби. Розглядаються етапи реформування державного управління та прогалини у законодавстві, які не дають змоги якісно виконувати реформування. Прогнозуються результати та якісність здійснення реформи. Також характеризується програма SIGMA та її мета у ході реформування державного управління. Досліджуються звіти про виконання реформ державного управління, де розглядаються ключові проблеми які

ускладнюють успішне реформування державного управління та державної служби. Вивчається тіньовий звіт щодо реформ у сфері державного управління та державної служби. Опрацьовано звіт від ГО «Лабораторії законодавчих ініціатив» про основні досягнення і проблеми реформ у сфері державного управління та державної служби. Розглядається ряд проблем, що затримують процес реформування державного управління відповідно до підзаконних та нормативно-правових актів. Простежено думку Сергія Сороки (експерта з реформування державного управління) щодо виконання плану реформи. Проаналізовано позитивні зрушення у державному управлінні після здійснення ряду реформ.

Низька якість здійснення реформи, негативними наслідками чого є постійне відкладання рішень щодо вирішення окремих елементів реформи, недостатня координація реформи, відсутність персональної відповідальності за невиконання окремих заходів реформи. Відсутність достатньої внутрішньої комунікації із тими, хто має безпосередньо впроваджувати реформу – як на рівні політичного, так і з боку державних службовців на всіх рівнях.

*Ключові слова:* державне управління, реформа, державна служба, програма, стратегія.

The article analyzes the issues of emergence and development of public administration and public service. The main problems, goals and aspects of public administration reform in Ukraine are identified. Measures to prepare for a full and in-depth assessment of the state of affairs in the public administration of Ukraine by the National Agency of Ukraine for Civil Service are being investigated. The stages of public administration reform and gaps in the legislation are considered, which do not allow quality reform implementation. The results and quality of the reform are projected. It also characterizes the SIGMA program and its purpose in the reform of public administration. The reports on the implementation of public administration reforms are explored, addressing key issues that complicate the successful reform of public administration and the civil service. The shadow report on public administration and public

service reforms is being studied. A report from the Legislative Initiatives Laboratory was elaborated on the main achievements and problems of reforms in the sphere of public administration and public service. A number of problems that delay the process of reforming public administration in accordance with by-laws and regulations are considered. The opinion of Sergiy Soroka (an expert on public administration reform) regarding the implementation of the reform plan was traced. Positive changes in public administration after a number of reforms have been analyzed.

Poor quality of implementation of the reform, the negative consequences of which are the permanent postponement of decisions on the solution of certain elements of the reform, the lack of coordination of the reform, the lack of personal responsibility for the failure of certain measures of reform. Lack of sufficient internal communication with those who need to directly implement the reform both at political and civil servants level at all levels.

*Keywords:* public administration, reform, public service, program, strategy.

**Постановка проблеми.** На сьогодні в Україні відбувається багато реформаційних процесів. Виникнення нових суспільних відносин, які не врегульовані законодавством, інтеграція України до Європейського Союзу, невдоволення населення якістю здійснення державного управління, низьке місце України у рейтингах конкурентоспроможності приводить до того, що потрібно здійснити ряд змін у законодавстві, органах публічного управління, механізмі здійснення публічного управління, знизити адміністративне навантаження державного регулювання, підвищити якість надання адміністративних послуг, забезпечити законність та передбачуваність адміністративних дій, тощо.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанням дослідження державного управління займалися такі фахівці, як: Є.І. Білокур, Н.С. Панова, А.О. Коровайко, Л.Р. Біла-Тіунова, А.І. Гнатівська, М.В. Журавель, Т.О. Коломоєць, Т.А. Маляренко та ін. Проте питання реформування державного управління в

сучасному адміністративному праві потребує подальшого удосконалення.

**Мета статті** полягає у визначенні мети та шляхів реформування державного управління в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Становлення державного управління незалежної України розпочалося 24 серпня 1991 року після проголошення Акту про державну незалежність України. Від тоді було проведено декілька етапів становлення системи державного управління: розбудова інститутів держави, формування політичної системи та системи місцевого самоврядування, затвердження конституційних засад життя суспільства і держави, становлення громадянського суспільства, політична боротьба щодо перспектив внутрішньої та зовнішньої політики України, тощо.

Проте самою видатною подією стало прийняття 28 червня 1996 р. нової Конституції України, згідно з якою Україну проголошено суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1), що і стало поштовхом до стрімкого розвитку державного управління, яке розвивається до сьогодні.

У даний час державне управління зазнає постійних перетворень, проте відсутність нормативно-правової бази, недосконалість системи державної та муніципальної служби, недотримання принципів відкритості та прозорості, низький рівень професійності та економічна нестабільність приводять до висновку, що державне управління негайно потрібно реформувати, щоб удосконалити систему державного управління та привести її до стану, який забезпечить сталий та ефективний розвиток суспільства та держави.

Відповідно до виявлених проблем у державному управлінні розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2016 року № 474-р Уряд розробив та затвердив Стратегію реформування державного управління до 2020 року і План заходів з її реалізації, що відповідає європейським стандартам належного урядування [4]. Також набув чинності новий Закон «Про державну службу» [3]. Ці документи заклали основу для процесу реформування, покликаного підвищити дієвість,

ефективність та підзвітність системи державного управління в Україні.

З того часу метою реформи державного управління стало вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. Результатом реалізації цієї реформи повинна стати більш ефективна та підзвітна громадянам система державного управління, яка працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги.

Було визначено ряд змін, які передбачені реформою, а саме:

створення нових структурних підрозділів у міністерствах – директоратів політики, основною функцією яких буде формування політик, тобто вироблення політик і оцінка наслідків втілення цих політик у реальність;

встановлення нової процедури формування урядових рішень, тобто робота з проблемами, варіантами та наслідками. Власне тому рішення уряду повинні бути послідовними, реалістичними, відкритими, збалансованими, цілісними та комплексними, узгодженими між собою, виваженими та зрозумілими;

створення прозорої системи підпорядкування та чіткий розподіл функцій центральних органів виконавчої влади. Чітке визначення коло повноважень центральних органів виконавчої влади, а також визначення сфери відповідальності;

модернізація сфери надання адміністративних послуг, а саме: впровадження адміністративних процедур відповідно до принципів ЄС, надання адміністративних послуг у електронній формі, підвищення якості надання адміністративних послуг;

формування професійної державної служби, невід'ємний напрям реформи. У КМУ та міністерствах з'явилася посада «державного секретаря». Державний секретар – службовець найвищої категорії, що призначається на конкурсній основі і відповідає за ефективну роботу міністерств. Також передбачається створення «команди реформ», в яку будуть включатися кваліфіковані та компетентні державні фахівці, що забезпечують реалізацію реформ та аналіз політики;

застосування сучасних методів управління персоналом, та запровадження прозорості та справедливої системи оплати праці державних службовців.

У 2018 році в рамках цієї реформи Національним агентством України з питань державної служби (спільно з програмою SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) було реалізовано ряд заходів з питань підготовки до проведення повної і глибокої оцінки стану справ у системі державного управління України.

Один із найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, який здійснює співробітництво з програмою SIGMA, був започаткований у 1992 році за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу [2].

Метою програми SIGMA є: зміцнення основ державного врядування; сприяння соціально-економічному розвитку шляхом посилення інституційної спроможності державного сектору; зміцнення горизонтального врядування; вдосконалення процесу розробки та впровадження реформи державного управління.

Відповідно до звіту 2018 року про виконання Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр. розділ про стратегічні засади реформування державного управління повинен був відповідати таким Принципам державного управління SIGMA, як:

1) розроблення та впровадження ефективної програми реформування державного управління, що відповідає на ключові виклики;

2) цілеспрямоване здійснення реформи державного управління;

3) забезпечення фінансової стабільності реформи державного управління;

4) реформа державного управління має мати міцні та дієву управлінську і координаційну структуру на політичному та адміністративному рівнях для управління процесом розробки та впровадження реформи [1].

У звіті зазначено, що за 2,5 роки з моменту запуску реформи державного управління Урядові вдалось досягти значного розвитку у впровадженні нових підходів до роботи, зокрема в частині забезпечення нової якості відбору фахівців до міністерств, підвищення окладів державних службовців, а також у частині значного кадрового посилення міністерств.

Водночас, за результатами проведеного аналізу, виявлено, що є ряд проблем які ускладнюють успішне реформування державного управління. Серед таких проблем можна виділити: недостатню якість планування; незначність низки заходів, запропонованих у Стратегії РДУ; відсутність уваги в Стратегії РДУ до найбільш нагальних проблем, які знижують спроможність державних службовців до підвищення ефективності та якості роботи. Зокрема, забюрократизованість внутрішніх процедур погодження та прийняття будь-якого рішення, перевантаження державних службовців системою доручень та публічними запитами. Усе це створює ситуацію, коли у державних службовців більше ні на що не залишається часу та мотивації, окрім як реагувати на внутрішню бюрократію.

Однією з ключових проблем також стала не реформованість системи управління персоналом, та, як наслідок, масове нерозуміння співробітниками кадрових служб (служб управління персоналом) суті процесу відбору та розвитку персоналу. Це призводить до значних викривлень в імplementації реформи та частковій втраті важливих ініціатив: значного погіршення якості процедур конкурсного відбору; формального встановлення ключових показників ефективності; неякісного оцінювання рівня досягнення державними службовцями ключових показників ефективності.

Низька якість здійснення реформи, негативними наслідками чого є постійне відкладання рішень щодо вирішення окремих елементів реформи, недостатня координація реформи, відсутність персональної відповідальності за невиконання окремих заходів реформи. Відсутність достатньої внутрішньої комунікації із тими, хто має безпосередньо впроваджувати реформу – як на рівні політичного, так і з боку державних службовців на всіх рівнях.

Непрозорість низки ключових процедур, що впроваджуються в рамках реформи, знижує можливий позитивний ефект від інновацій на посилення спроможності державної служби, зокрема, в частинах: призначення та звільнення державних службовців; визначення цільових показників ефективності для державних службовців та їх щорічне оцінювання та ін. Всі ці показники можна спостерігати у міжнародних рейтингах [9].

За словами Сергія Сороки (експерта з реформування державного управління) на кінець 2018 року виконано 50% плану реформи від запланованого на конкретну дату. Часто завдання про які звітував уряд, були виконані лише формально, в наслідок чого не дали результату [8]. Тому реформа здійснена не до кінця якісно.

Тому у 2018 році розпорядженням КМУ №1102 р. від 18.12.2018 було розроблено оновлену Стратегію та план заходів з її реалізації викладено в новій редакції. Крім того, відповідні зміни внесено до Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1013 [5].

Оновлення Стратегії містило у собі продовження її терміну до 2021 року. Саме цей шлях є вагомим кроком до побудови державного апарату європейського зразка. Відповідно, зміни, що були внесені, засновані на:

– результатах комплексної оцінки стану справ в системі державного управління, проведеної експертами європейської Програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management, спільна ініціатива ОЕСР та ЄС), а також їх рекомендацій;

– досвіді впровадження реформи, що триває з 2016 року.

Результатом реалізації Стратегії реформування державного управління на період до 2021 року мала стати більш ефективна та підзвітна громадянам система державного управління, яка працюватиме в інтересах суспільства та буде забезпечувати сталий розвиток країни, надаючи якісні державні послуги.



Також відповідно до цього розпорядження на основі методології «Result Based Management» (Канада) за участі проектів EDGE та EU4PAR, було розроблено «паспорт реформи» [4]. Паспорт реформи узагальнює зобов'язання та плани щодо реформи державного управління, викладені в основних стратегічних документах: Програмі дій Уряду 2019, Стратегії реформування державного управління 2016-2021, Концепції оптимізації ЦОБВ, Угоди з ЄС про фінансування.

З метою продовження курсу на досягнення цілей та пріоритетів, Уряд затвердив план пріоритетних дій на 2019 рік [7]. Одним із пунктів плану виступає ефективно врядування, тобто продовження реформ децентралізації та державного управління, а також удосконалення екологічного врядування.

Станом на сьогодні нещодавні президентські та парламентські вибори продемонстрували бажання українців до змін у державному управлінні. До цього призвели різні причини. Серед них – недостатня глибина та темпи реформ, спричинені низькою спроможністю «державної машини» планувати, проектувати й впроваджувати зміни загалом.

На початку липня 2019 р. у Торонто відбулася велика міжнародна конференція щодо українських реформ – Ukraine Reform Conference. Значний блок дискусій був пов'язаний з економічними питаннями, в рамках якого окреслили порядок денний для України – розробити таку модель розвитку, що гарантує економічне зростання щонайменше вдвічі більше за сьогоднішні показники. А також впроваджувати політику, спрямовану на забезпечення рівномірного розподілу результатів зростання в суспільстві. І ця місія неможлива без комплексної реформи державного управління.

У червні 2019 року ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» оприлюднила звіт про основні досягнення і проблеми реформ у сфері державного управління та державної служби станом на сьогодні [6]. Це звіт у форматі Shadow Report – «тіньового звіту», альтернативного урядовому. Звіт Кабінету Міністрів презентували на початку квітня 2019 року.

За висновками звіту основними проблемами визначені: несвоєчасне виконання заходів реформи у зв'язку з не

реалістичністю термінів та не доведення до кінця реформи пілотних міністерств.

Також це проблеми комунікації у рамках реформи на вищому політичному рівні – між міністрами, а також міністрами і фракціями, які входять до коаліції. Частина проблем з просуванням реформи пов'язані з недоліками самої Стратегії – у ній недостатньо чітко визначені проблеми, не проаналізовані альтернативні варіанти, не досліджені можливі ризики у процесі імплементації; не здійснено оцінку впливу – яких результатів планують досягнути і як це має вплинути на громадян. Конфлікт між «ною» і «старою» держслужбою став також однією з проблем.

Одним із нюансів було – недостатнє кадрове заповнення Директоратів. До кінця 2018 року планувалося набрати 2200 фахівців з питань реформ. Потім ця цифра переглядалася. Станом на травень, фахівців набрано менше 600, у тому числі через те, що окремі директорати не були сформовані, деякі – сформовані частково.

Позитивними зрушеннями стали прозорі конкурси, висока мотивація відібраних фахівців, запровадження показників ефективності, які орієнтують держслужбовців на досягнення цілей.

Отже, після зміни політичного керівництва країни важливо втримати позитивні досягнення та виправити усі недоліки. Це комплексна реформа, у якій потрібно докорінно змінювати ціле покоління чиновників для досягнення хорошого результату. Реформа державного управління є запорукою впровадження усіх інших реформ, а державна служба є «основою», для механізму держави, без якісної, ефективної та професійної державної служби ми навряд чи зможемо рухатися далі, особливо у євроінтеграційних реформах.

#### **Література:**

1. ЗВІТ про виконання Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки. Група «Реформа публічної адміністрації» Реанімаційного пакету реформ (2018). ([https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Zvit\\_final.pdf](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Zvit_final.pdf)).
2. *Співробітництво з програмою SIGMA* (<http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3281>).

3. Закон України «Про державну службу». *Відомості Верховної Ради* (ВВР), 2015, № 4 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

4. Стратегія реформування державного управління України 2016-2021. Паспорт реформи (логічна модель). (2018). URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/2021\\_](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/2021_).

5. Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 18 грудня 2018 р. № 1102-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-rozporyadzhenn-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-24-cherhvnya-2016-r-474-i-vid-27-gradnya-2017-r-1013>).

6. Досягнення і проблеми реформи держслужби в Україні: нове дослідження Лабораторії законодавчих ініціатив. (2019). URL: <http://uacrisis.org/ua/72487-state-service-reform-shadow-report>.

7. План пріоритетних дій Уряду на 2019 рік. (2019). URL: <https://minagro.gov.ua/ua/napryamki/programi-rozvitku-apk/plan-prioritetnih-dij-uryadu-na-2019-rik>.

8. Чому задуми не стали реальністю? Україні досі не вдалося створити ефективну та результативну державну службу, а також реформувати апарати міністерств та інших урядових органів. (2019). URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2019/08/27/650979/>.

9. Гнатовська А.І. Правові засади реформування публічного адміністрування в Україні. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. Чернівці, 2019. № 2. С. 35-43.

УДК 347.73

**Мандзюк Олександр Ігорович**  
аспірант кафедри фінансового права  
Національного юридичного університету  
ім. Ярослава Мудрого

## **СПІВВІДНОШЕННЯ ПРЯМИХ І НЕПРЯМИХ ПОДАТКІВ В УКРАЇНІ : ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ**

Статтю присвячено дослідженню характерних рис прямих та непрямих податків, визначенню їх співвідношення. Проаналізовано критерії класифікації податків на прями та