

УДК 342.5(477)

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.4.2>

## ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ В ПОБУДОВІ І РЕАЛІЗАЦІЇ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: СТАН І ПОДАЛЬШІ МОЖЛИВОСТІ

**Бондаренко Л. І.** – аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

ORCID: 0000-0002-6944-3489

В статті розглянуто складові Стратегії реформування державного управління України. Розкрито зміст заходів стратегії, відмічено їх масштабність, особливості і значущість. Зазначено широку участь країн Європейського Союзу, Організації економічного співробітництва і розвитку, інших демократично розвинених країн у формуванні і реалізації заходів стратегії та їх фінансовому забезпеченні. Висвітлено досягненні успіхи в методичному забезпеченні розроблених заходів (система стратегічного планування, удосконалення методичних засад розробки державної політики і її моніторингу, визначена чисельність нових організаційних структур центральних органів виконавчої влади, кількість державних службовців, оплата і стимулювання їх праці, професійне навчання, надання послуг населенню тощо). Відмічено, що крім достатньо чіткої розробленості заходів реформ і їх амбітних цілей, мають місце певні прорахунки й огріхи, недоопрацьованість і незавершеність заходів. У складі недоліків названо критерії оцінювання прогресу в управлінні внаслідок здійснення реформаторських заходів, які замість конкретних результатів враховують процес здійснення заходів, який набагато нижчий стовідсотковий загальноприйнятий рівень оцінювання досягнень. Не враховується зростання показників соціального й економічного розвитку територій, без урахування яких оцінювати успішність проведення заходів реформи державного управління неприпустимо. Подальшими доцільними кроками реалізації заходів Стратегії реформування державного управління визначено охоплення всіх аспектів побудови системи національного управління, широке залучення наукового супроводу здійснюваних заходів, застосування сучасних методів аналітичного забезпечення ухвалених рішень підвищення якості послуг, розгляд можливостей не розширення діяльності структурних утворень органів виконавчої влади, а створення нових організаційних структур відповідно до вимог часу, широке застосування моделювання як окремих елементів, так і цілісної системи управління та їх інформаційно-комунікаційної реалізації. Це дозволить накопичувати і розвивати управлінський потенціал органів виконавчої влади і створювати умови для його успішної реалізації і участі в розвитку країни.

**Ключові слова:** Стратегія реформування державного управління, зарубіжний досвід, органи виконавчої влади, державні службовці, методичні засади, заходи, методи, моделювання, конструювання.

### **Bondarenko L. I. The use of foreign experience in the construction and implementation of transformational processes in the organization of the activities of executive authorities: status and further opportunities**

The article examines the components of the State Administration Reform Strategy of Ukraine. The content of the strategy's measures is disclosed, their scale, features and significance are noted. The broad participation of the countries of the European Union, the Organization for Economic Cooperation and Development, and other democratically developed countries in the formation and implementation of strategy measures and their financial support is noted. The successes achieved in the methodical implementation of the developed measures are highlighted (strategic planning system, improvement of the methodical foundations of the development of state policy and its monitoring, the number of new organizational structures of central executive bodies, the number of civil servants, payment and incentives for their work, professional training, provision of services to the population, etc.). It was noted that in addition to the sufficiently clear development of the reform measures and their ambitious goals, there are certain miscalculations and mistakes, incompleteness and incompleteness of the measures. As part of the shortcomings, the criteria for

*evaluating progress in management as a result of the implementation of reform measures are named, which instead of concrete results take into account the process of implementing measures, which is much lower than the one hundred percent generally accepted level of assessment of achievements. The growth of indicators of social and economic development of the territories is not taken into account, without taking into account the success of public administration reform measures. Further expedient steps in the implementation of the measures of the State Administration Reform Strategy are defined as covering all aspects of the construction of the national administration system, wide involvement of scientific support for the implemented measures, the application of modern methods of analytical support for the adopted decisions to improve the quality of services, consideration of opportunities not to expand the activities of structural entities of executive authorities, but to create new ones organizational structures in accordance with the requirements of the time, wide application of modeling of both individual elements and a complete management system and their information and communication implementation. This will make it possible to accumulate and develop the management potential of executive authorities and create conditions for its successful implementation and participation in the development of the country.*

**Key words:** *Public administration reform strategy, foreign experience, executive authorities, civil servants, methodological principles, measures, methods, modeling, construction.*

**Постановка проблеми.** Перехід України до нової моделі економічного розвитку зумовив глибокі зміни в змісті й організації праці центральних органів виконавчої влади (далі – органів виконавчої влади), професійному і компетентісному наповненні процесів трудової діяльності, зміни в структурі зайнятості в системі органів влади. У ході розвитку організація діяльності і функції органів виконавчої влади набувають нових властивостей, змінюються структура і реалізація управлінської владної діяльності відповідно до суспільних змін у країні. Безпосередньо пов'язана з соціально-економічними змінами в суспільстві вона потребує глибокого розуміння змістовно-функціонального змісту, чинників, що впливають на задоволення потреб суспільства, особливостей еволюційних змін, які дозволяють здійснювати процеси управлінської праці і забезпечують її ефективність. Це зумовило появу в українському суспільстві розробки і здійснення реформи державного управління, спрямовані на створення умов ефективної діяльності органів виконавчої влади. Для цього і була розроблена стратегія розвитку державного управління.

Система публічного управління в Україні починаючи з 2016 р. і до сьогодні перебуває під впливом глибоких і різнобічних перетворень, спрямованих на підвищення продуктивності, результативності й ефективності діяльності. Пріоритети загальнонаціональних питань були розглянуті в низці нормативно-правових і законодавчих документів, які знайшли свою реалізацію в Стратегії реформування державного управління України (далі – Стратегія реформування).

Аналіз стратегічних документів розвитку системи державного управління із визначеними в них заходами, строками їх виконання і критеріями оцінювання результатів показує, що у вирішенні проблеми побудови нової моделі організації діяльності виконавчої влади є певні досягнення. Однак не всі реформаторські заходи здійснювалися відповідно до встановлених строків, у запланованому обсязі і за критеріями позитивних змін. Враховуючи строки здійснення Стратегії реформування (починаючи з 2016 р. і до сьогодні), а також її продовження протягом 2022 – 2025 років [14] надзвичайно актуальним стає проведення подальших досліджень причин недовиконання усіх запланованих перетворень, розробка пропозицій щодо підвищення спроможності української влади у їх здійсненні і дослідження чинників, які впливають на реальне покращення дієвості заходів.

**Аналіз останніх досліджень.** Результати наукових досліджень демократичних зарубіжних країн знайшли своє втілення в досвіді управління державою в Данії, Фінляндії, Швейцарії, Великої Британії, США, країн ЄС та інших. Велика увага до

вивчення та узагальнення зарубіжного досвіду реформування державного управління, дослідження проблеми побудови української державності, нової системи публічного управління, його демократизації на сучасному етапі і стратегічного майбутнього приділяється українськими вченими: В. Авер'яновим, О. Андрійчуком, В. Бакуменком, В. Бодровим, Л. Шереметьєвим, Л. Гонюковим, О. Оболенським, Ю. Дубровіним, І. Лозицьким, Ю. Сурміним, А. Попком, І. Розпутенком, М. Марчуком, О. Руденко, О. Євсюковою та ін. [1; 3; 7; 9; 10]. Зарубіжний досвід організації та функціонування державної служби досліджували А. Оболенський, В. Олуйко, С. Серьогін, Н. Нижник, С. Дубенко, Н. Богданова, Т. Кіцак, Ж. Таланова, В. Чмига, В. Гриненко та ін. [2; 22; 23]. Зарубіжний досвід був використаний для побудови систем державного управління і використаний у вигляді проєктів, концепцій, аналітичних досліджень, експертних оцінок і донорської допомоги Україні, що створили умови для глибокої трансформації складників системи публічного управління в Україні. Втім, нові ідеї публічного управління, втілення досвіду зарубіжних країн в нову систему управління ще не завершилися. Кінцеві результати не визначені, потребують продовження узагальнення існуючих методів державного управління, методичних і практичних засад їх реалізації і оцінки запровадження інноваційних трансформаційних процесів в організацію діяльності органів виконавчої влади.

**Мета статті:** Узагальнити використання світового досвіду і національних особливостей здійснюваної в Україні Стратегії реформування державного управління, надати висновки стосовно успішності застосування цього досвіду і пропозиції щодо можливостей подальшого співробітництва України для використання зарубіжного досвіду успішних країн.

**Виклад основного матеріалу.** Основою функціонування будь-якої держави чи формування нових умов розвитку державності є належне функціонування системи державного управління. Її інтенсивне удосконалення в європейських високорозвинених країнах почалось наприкінці другого тисячоліття і стало загальносвітовим процесом. Спостерігалось розширення функцій держави, системні перетворення в політичній, економічній і соціальних сферах, почав вестись пошук моделей побудови високорозвинених соціально орієнтованих держав, спираючись на науково-технічний прогрес, структурне збалансування економіки з попитом населення.

Україна, обравши шлях європейських демократичних країн, почала активну трансформацію системи державного управління з переходом від командно-адміністративної системи до соціально орієнтованої сучасної економіки. Ці глибокі трансформації здійснювались за безпосередньої практичної, методологічної і фінансової підтримки країн Євросоюзу та інших країн. Концепція належного управління була сформульована країнами ЄС і зафіксована у Хартії основних прав ЄС. У 1999 р. аналітичний центр SIGMA запропонував поняття Європейський адміністративний простір, яке включало такі складники, як: надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічну та управлінську компетентність, організаційну спроможність, фінансову стабільність і участь громадськості [18, с. 4].

Основи побудови нової системи управління в країні були розроблені за допомогою Європейського Союзу і Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Проведення інституційних заходів почалося з послідовної імплементації угоди про асоціацію між Україною та ЄС в напрямі стійкого політичного і економічного розвитку України шляхом удосконалення ключових сфер державного управління і впровадження Європейських стандартів у життя

населення: адаптації державної служби до стандартів ЄС і європейських орієнтирів у розбудові державної служби. Реформа державної служби була спрямована на забезпечення її нової якості відповідно до європейських практик. Основними пріоритетами реформи стали побудова професійної, некорумпованої престижної державної служби, орієнтованої на потреби громадян; побудова ефективних структур та впровадження сучасних процедур у центральних органах виконавчої влади; впровадження сучасних методів управління персоналом у державній службі; реалізація інструментів електронного урядування; відділення політики від адміністрування; впровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами; впровадження прозорої моделі оплати праці і кар'єрного зростання державних службовців, використання ідейних практик зарубіжного досвіду в процесах трансформаційних змін та ін.

Починаючи з 2017 р. стала проводитися робота в напрямі створення умов для реалізації Стратегії реформування. Головними драйверами реформ Уряду були призначені спроможні міністерства і низка нових інституцій, завдання яких полягало в розбудові інструментарію для реалізації реформ. Були створені нові організаційні ланки в системі органів державної влади – директорати і секретаріат міністерства з передбаченням застосування ними нових методів роботи. Розроблено порядок процедур оцінювання стану діяльності, запропоновано виконання десяти пілотних проєктів, створено координаційні ради, експертні і робочі групи, запроваджено посади секретаря міністерства і нові вимоги до підбору кадрів та інші заходи. У складі заходів – створення організаційних умов діяльності, робочих кабінетів виконавців, в яких передбачені електронні базові сервіси, консолідований пошук інформації, бізнес-аналітика, стратегічні й управлінські завдання, інформаційно і методично упорядкована інформація тощо.

Порядок реалізації реформаторських заходів став проводитися за напрямками: стратегічне планування, інституційні зміни, нові процедури, кадри, технології. Для досягнення головних цілей розвитку державного управління були розроблені стратегії розвитку з виокремленням кроків і вартості їх здійснення. Заявлена сукупна вартість реформи становить 4 млрд грн, або 152,2 млн доларів США. У 2019 р. були впроваджені 24 проєкти міжнародної технічної допомоги у секторі «Реформа державного управління» на загальну суму 110,3 млн дол. США і 5 проєктів технічної допомоги, що фінансуються ЄС, загальною кошторисною вартістю 17,6 млн дол. США [11, с. 51]. Ці проєкти спрямовані на формування і реалізацію державної політики, модернізації державної служби та управління людськими ресурсами, забезпечення підзвітності державного управління і надання адміністративних послуг та управління державними фінансами. При цьому слід зазначити, що виділені гроші на здійснення реформаторських заходів реформ були розподілені між напрямками реформ, хоча включали здебільшого витрати на утримання виконавчого персоналу, а не на конкретні заходи.

Національним провайдером та координатором інституційної перебудови органів державної влади України щодо можливостей її розбудови і адаптації до стандартів ЄС, зміцнення основ державного вдосконалення управлінськими процесами, розробки та впровадження реформ державного управління став Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС створений, у складі Національного Агентства державної служби (НАДС) [19; 20]. Була налагоджена співпраця з ЄС для проведення аналітичних досліджень та функціональних обстежень і реалізації різних інструментів організації заходів для органів виконавчої влади. Налагоджені процеси розробки та впровадження реформи державного управління і програм

ОЕСР/SIGMA – програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту за участю найпрестижніших аналітичних центрів ЄС, які сприяють зміцненню основ державного управління та впровадження реформ для його інноваційної перебудови.

Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС – державна установа співпраці з ЄС та міжнародними організаціями, програмами та проектами, що забезпечує інституціональну розбудову, проводить експертно-аналітичні дослідження та функціональні обстеження, реалізує різні інструменти для вдосконалення організаційних процесів (включаючи інструменти управління якістю), а також організує та проводить навчальні й комунікативні заходи для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, організуючи роботу за рахунок ефективного використання в Україні інструментів інституціональної розбудови ЄС Twinning, TAIEХ, SIGMA для підвищення професійного рівня державних службовців та поліпшення роботи з інформування суспільства з питань європейської інтеграції. Станом на січень 2022 р. завершено 56 проєктів Twinning. У 2022 р. Адміністративний офіс програми Twinning опрацював проєктні пропозиції, надані органами державної влади, та включив 151 пропозицію до Плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEХ на 2022 р. від 43-х органів державної влади України [21].

Завдяки міжнародному співтовариству в Україні була створена значна кількість документів соціального й економічного розвитку (концепції, програми, нормативно-правові акти, регіональні економічні і соціальні практики тощо). Реформування передбачало кардинальні трансформації всієї сфери публічного управління.

Водночас потужна і довготривала допомога європейських та інших країн у здійсненні Україною кроків реформування на сучасному етапі на в'яз чи можна назвати очікувано успішними і завершеними [8; 9]. Про це свідчать реальні результати діяльності органів виконавчої влади й оцінка результатів реформи незалежними експертами. Так, на збереження недоліків здійснюваних кроків реформування управлінської діяльності органів виконавчої влади впливає рівень прийнятих індикаторів, що вимірюють прогрес в напрямку більш ефективного планування процесу прийняття рішень, які дозволяють оцінити якість і ступінь виконання прийнятих стратегій, а саме: частка стратегій, прийнятих у поточному році, які відповідають встановленим вимогам у 2020 р. – 50 %, а у 2021 р. – 80 %; частка стратегій, щодо виконання яких здійснюється щорічне звітування у 2018 р – 40 %; 2019 р. – 45 %, 2020 р. – 40 %, а у 2021 р. – 60 %; частка виконаних заходів річного плану дій Уряду у 2020 р – 50 %, а у 2021 р. – 65 % [15; 16; 17; 12]. Недоказовим і незрозумілим є планування недовиконання власних дій замість стовідсоткового їх здійснення. І чому це називається прогресом діяльності? До того ж заплановані обсяги фінансових витрат розраховувались і приймалися у повному обсязі. Це призводить до того, що заплановані заходи щодо подальшого здійснення реформи також можуть бути малообґрунтованими і навіть сумнівними, а оцінка фаховості органів влади залишається недостатньою і безвідповідальною. Більшість заходів реформування державного управління спрямовувалась на внутрішні проблеми чинних органів влади без достатнього врахування їх коштовності на об'єкти державного управління на державному і місцевому рівнях. І хоч стало більш зрозумілою і значно більш контрольованою відповідальність за виконувані роботи, конкретні дії і поведінка органів влади з урахуванням стану допущених негараздів передбачається до висвітлення вкрай узагальнено.

Недостатньо чітко визначені і заходи щодо використання системи державного управління, яких країна має дотримуватись у процесі європейської інтеграції, а саме Принципи державного управління [18], які доповнюють моніторинговий механізм. Їх повне врахування дає можливість оцінити стан державного управління в певний час і досягти результатів прогресу. Принципи державного управління відомі ще під назвою Принципи SIGMA. Їх застосування передбачено в інформаційних заходах з реалізації Стратегії реформування, але при цьому існує їх певна відокремленість від конкретних заходів, що не дозволяє досягати синергійного ефекту їх спільного застосування. Чітко наголошеним є принцип 8 в другому напрямі реформи «Розробка і координація політики» стосовно безпосередньої перебудови структури органів державного управління. Його зміст зведений до такого: «організаційна структура, процедури і склад кадрів у міністерствах забезпечують можливості впровадження розроблених стратегій і нормативних актів та відповідності цілям уряду» [18, с. 13]. Його застосування формує конкретні вимоги і завдання для реформаторських дій уряду щодо організаційного реформування влади.

Необхідним є також удосконалення методологічних засад аналітичної оцінки існуючого стану систем державного управління, як за окремими напрямами, так і в цілому системи управління. Перелік видів функцій органів виконавчої влади, представлений для проведення функціонального аналізу, також має узагальнений характер і напряму не прив'язується до рівня органів виконавчої влади чи сфер їх діяльності. Тому при створенні структурних підрозділів органів виконавчої влади з конкретних галузей діяльності їх предметна особливість потребує подальшого глибокого аналізу.

Методика здійснення процесного аналізу (аналіз робочих процесів) не прив'язується ні до пропозованих функцій, ні до управлінського циклу розробки і прийняття управлінських рішень. А саме визначені процеси управління повністю не зачіпають усіх його складників, що суттєво обмежує результати їх проведення і застосовування їх результатів при здійсненні організаційної модернізації системи органів управління.

Відсутнє прозоре організаційне поєднання методології розвитку в структурі органів виконавчої влади, повністю не розподілені зони їхніх повноважень і відповідальності, не встановлені межі розподілу змісту виконання одноіменних функцій з огляду на безпосереднє уточнення змісту поняття «функція». У найзагальнішому вигляді термін «функція» (від лат. *functio* – виконання, здійснення) означає діяльність, обов'язок, роботу; зовнішній прояв властивостей якого-небудь об'єкта; роль, яку виконує певний об'єкт або процес щодо цілого [25, с. 1430]. К. С. Бельський вважає, що функції виконавчої влади – це провідні напрями діяльності її органів, у яких виражається цільова направленість цієї гілки влади, і з ними безпосередньо пов'язаний наданий органами виконавчої влади обсяг державно-владних повноважень. Науковець зазначає: «Інакше кажучи, під функціями розуміють цілі, які держава ставить перед виконавчою владою і основні напрями її діяльності, й правові засоби, за допомогою яких досягають поставлених цілей... Функції відображають зміст діяльності виконавчої влади і характеризують її сутність» [26, с. 141]. Водночас у змісті цієї діяльності чітко не визначені умови до складності й оцінювання якості стратегічних планів розвитку територіальних громад. Існують і інші компоненти організаційної структури органів виконавчої влади, які не отримали достатнього якісного розгляду для подальшого розвитку [5; 6].

Незважаючи на багатосторонню конкретну методичну, практичну і фінансову допомогу з боку ЄС та інших країн, побудова дієвої моделі державного управління України ще не відбулась. Водночас оцінка означених прорахунків ні в якому разі не свідчить про відсутність досягнутого прогресу у вже здійснених запланованих заходах, певної упорядкованості і набуття прозорості дій органів влади, хоча поки вони не знайшли достатнього прояву в покращенні економічного і соціального стану країни, враховуючи час проведення реформ і залучення великої кількості учасників в її здійсненні. Має місце і певний професійний розвиток і підвищення конкурентоспроможності органів виконавчої влади. В подальшому необхідне більш повне застосування принципів децентралізації влади і передача їм запланованих повноважень на місцевий рівень, оскільки ще залишилися елементи деконцентрації влади, які дозволили хоч і передати частину повноважень на нижчий рівень, але їх реалізація повинна бути узгодженою з вищим рівнем. Повної самостійності дій і функціональної відокремленості органів виконавчої влади нижчих рівнів поки не спостерігається. Теза скорочення кількості державних службовців також поки не є дієздатною, оскільки частина функцій передана за межі влади іншим структурам. Аналізуючи причини зростання чисельності державних службовців доцільно зазначити, що ця проблема існує і в зарубіжних країнах. Так, кількість державних службовців відносно працюючого населення країни у Великій Британії становить 18,3 %, США – 14,4 %, Німеччині – 10,6 %, Польщі – 9,7 %, Сінгапурі – 6,6 % [22], хоча їх більшість працює у виконавчих органах влади. Українське та європейське розуміння терміна «державна служба» має суттєві відмінності в значеннях. До державних службовців США належить будь-яка особа, чия праця оплачується з бюджету федерації, штату або місцевого органу влади. До них не належать виборні посади, що пов'язані з юриспруденцією, армійські та флотські посади, посади в поліції тощо. А у Франції це всі особи, що зайняті в системі державного управління. У Бельгії державними службовцями вважаються всі, хто перебуває на службі в державі (працівники урядових органів, освітяни, лікарі, працівники правоохоронних органів, податківці). В Італії на державній службі перебувають лише дипломати, префекти, поліцейські, а також речники, що обіймають вищі керівні посади в публічних адміністраціях державного рівня [23, с. 60].

Загалом у світі широко вживаються заходи зі зменшення рівнів керованості і підвищення спроможності управлінських структур, удосконалення процедур вироблення й ухвалення рішень і скорочення кількості державних службовців.

Для ліквідації допущених прорахунків і невикористаних можливостей подальшого формування досконалої системи державного управління доцільним є при проведенні процесів перетворень планування їх результатів. Необхідно провести глибокий і об'єктивний аналіз раніше сформованих і статичних структур управління, управлінської поведінки органів державної влади і їх нових структур. Аналіз слід починати не тільки з видів і змісту традиційних і нових функцій влади, а і їх продуктивності, взаємозв'язку, трудомісткості, результативності і розкриття причин та існуючих чинників змін, вияву і передбачуваності результатів діяльності, визначення факторів впливу, параметрів керованості, узгодження і розподілу завдань за структурними підрозділами. Традиційні організаційні структури в нових умовах господарювання слід не розширювати, а реформувати або повністю змінювати з огляду на сучасні технології і нові вимоги до результату управлінської діяльності. Послідовність здійснення напрямів реформування потребує більшої обґрунтованості з точки зору визначення ключових орієнтирів, перегляду змісту і розподілу сфер власних дій, їх змістовно-функціональної визначеності

і процесів здійснення з метою створення нових можливостей для реалізації цілей управління із запровадженням нових ідей і їх переведення в інноваційний ресурс керівних і керованих суб'єктів.

Під час адаптації зарубіжного досвіду доцільно не перекреслювати характер і досвід інституту державної служби України. Усі зміни повинні здійснюватись в умовах власної моделі державного управління з урахуванням особливостей існування і змістовних ознак вітчизняного досвіду і його складників, спрямованих на підвищення внутрішніх стандартів і процедур на підставі змісту моделей державної служби та її особливостей.

Огляд змісту впроваджуваних законодавчих, адміністративних, нормативно-правових і методичних документів про зміст і стан виконання заходів Стратегії реформування державного управління на період до 2021 р. [13], запланованих заходів Стратегії реформування державного управління на 2021–2025 рр. [14] і визначення отриманих результатів їх здійснення [24] дозволяють виокремити низку проблемних питань, які потребують подальшої уваги й інноваційних заходів і умов їх вирішення. Перш за все слід зазначити недостатнє використання і навіть певну проігнорованість наукового підходу до обґрунтування заходів стратегій з огляду на застосування сучасних методів аналізу (методи Фортсайту, Індсайту), недостатність кількісних розрахунків очікуваних витрат і результатів заходів, реалізація яких має конкретні параметри, відсутність варіативних прорахунків заходів, невизначеність індивідуальної відповідальності за їх невчасне і неякісне виконання.

Інформаційне поле системи державного управління охоплює всі його елементи, дозволяє синхронізувати їх і визначати логіку побудови і дії кожного з них. Засобом опису організаційного устрою системи та порядку організації управлінської праці доцільно обрати моделювання. Його відносять до основних категорій теорії пізнання і широко використовують у дослідженнях при виборі їх методології. Розробка теоретико-методичної моделі системи управління дозволить повніше уявити образ структури системи управління як об'єкта дослідження, надати пояснення зв'язків, пов'язаних між собою елементів, надасть інформацію для уточнення умов визначення їх змісту та отримати іншу інформацію, що сприятиме уяві картин внутрішнього і зовнішнього середовища систем управління.

Для опису при дослідженні моделей систем управління, як і будь-яких інших систем, слід використовувати схеми, структури, графічні зображення, факторні взаємозв'язки та інший інструментарій, що дозволяє здійснювати моделювання соціальних систем і їх процесів. Опис доцільно здійснювати чинними інститутами спільно з науковою громадськістю, що забезпечить узгодження функціонування всіх елементів і прогнозування їх трансформаційних змін.

Для моделювання управлінських процесів системи органів виконавчої влади доцільно побудувати низку моделей, у тому числі компонентної, функціональної, структурної, соціально-комунікативної та інших моделей процесів і робіт, моделей алгоритмів функціонування та інших, використання яких у сукупності дозволить сформулювати адаптивні обов'язки і повноваження органів виконавчої влади, розробити трансформаційні заходи, послідовність їх здійснення і моделі діяльності за видами виконуваних робіт. Означені дії дозволяють забезпечувати необхідну стійкість системи органів державного управління і своєчасно здійснювати необхідні трансформації. Тому, незалежно від складності моделювання процесів соціальної спрямованості, представлення процесу управління у вигляді когнітивних схем надасть можливість визначити концептуальний характер усіх необхідних



змін процесів управління, що суттєво підвищить швидкість і якість здійснюваних заходів реформування.

**Висновки.** Результати проведеного дослідження засвідчили, що в Україні вже багато зроблено для розвитку державного управління, як на центральному, так і на місцевому рівнях із широким застосуванням досвіду зарубіжних країн. Хоча проблема створення потужної цілісної системи державного управління остаточно не завершена. Тому вирішення трансформаційних проблем у структурі, процесах і процедурах, кадровому, методико-аналітичному й інформаційно-комп'ютерному забезпеченні на всіх рівнях органів виконавчої влади продовжує існувати і потребує розгляду.

Подальше звернення до зарубіжного досвіду і його широке використання буде більш успішним, якщо воно охопить усі наявні проблеми. Для подальшої ефективної співпраці із зарубіжними країнами в напрямі застосування прогресивного досвіду необхідним є проведення комплексного аналізу досягнутих результатів за окремими заходами і загалом усієї системи державного управління в країні, з охопленням використаних здобутків зарубіжних країн і власного досвіду. Основою, на якій будується зовнішній вплив управління на керівну систему, є принципи управління. Тому основними підходами до аналізу повинні залишитися: змістовно-діяльнісний, функціональний, інституційний, системний і організаційний підходи з використанням Принципів SIGMA, які регулюють внутрішньосистемні зв'язки з управлінськими підсистемами; узгодження державного і системного управління; принципи універсалізації і спеціалізації управління; баланс між децентралізацією влади, принцип ієрархічності, підпорядкованості та інші.

Каталізатором прогресу в багатьох галузях знань є моделювання та інформаційні технології. Їх структура і зміст можуть охопити майже всі управлінські процеси і висвітлити їх характеристики, хоч і без достатнього опису, оскільки вони мають здатність до узагальнення. Широке запровадження моделювання управлінських процесів з метою їх інноваційної трансформації надасть можливість розробляти програми концептуалізації прискорення необхідних перетворень.

Прискоренню цих перетворень слугує ефективне застосування внутрішніх, організаційно-інституційних механізмів, які дозволяють визначати зміни функцій, технологій, інструментів і заходів управління, стандартів підготовки управлінських рішень, визначення впливових чинників, складність і професіоналізацію робіт та інші інструментально-методичні засоби управління.

Узагальнюючи кроки європейського досвіду в стратегіях розвитку державного управління України, слід зазначити, що сама система управління органів виконавчої влади повинна включати не окремі, а всі сумісні елементи управління ЄС, враховувати певні особливості і нові тенденції й умови власного розвитку. Українська економіка має свою власну специфіку і обтяжливу структуру галузей виробництва. Тому, застосування досвіду європейських та інших країн для України – це складне питання, яке слід вирішувати з урахуванням обставин. У чистому вигляді без належного обґрунтування європейський досвід використовувати недоцільно. Необхідно враховувати в проєктах трансформаційних процесів організації діяльності органів виконавчої влади повне ліквідування функцій командно-адміністративного управління, усунення застарілих механізмів управлінських рішень, знаходити нові механізми зближення і співпраці з територіальними органами влади.

Адаптація до трансформаційних змін повинна забезпечуватись використанням і реалізацією організаційних чинників, які насамперед впливають на якість

удосконалення системи управління (функцій, структури, підпорядкованості, процесів у сфері повноважень, надання особливих статусів та ін.).

При побудові трансформаційних процесів необхідно враховувати всі зовнішні і внутрішні чинники впливу на функціонування системи управління, появу нових функцій і повноважень, пов'язаних зі вступом України в різноманітні світові регіональні й міжвідомчі організації та інші наднаціональні органи, враховувати фактори ризику, самоідентифікації, зберігати попередні позитивні тенденції власного розвитку, що потребує подальшого переосмислення всіх управлінських процесів. Тому, щоб обрати нові вектори подальшого розвитку системи державного управління, слід дослідити і розглянути його в більш широкій інтерпретації елементів, заходів, їх адміністративний і виконавчий характер, сукупність важелів адміністративного, правового, економічного, політичного характеру та інші.

Необхідним є окреме виділення в економічних соціальних науково-технічних та інших стратегіях соціально-економічного розвитку розділу удосконалення систем управління цими процесами, які в комплексі за конкретними вимірами створюють зв'язок різних політик для реалізації спільної мети і розвитку країни.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Євсюкова О. В., Михайлова Т. М. Державна служба України: специфіка складників модернізаційного процесу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2041>

2. Реформування державної служби в країнах світу. Інформаційна довідка. Київ: Інформаційно-дослідницький центр при Верховній Раді України, 2021, Березень. 12 с.

3. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк. Київ : Міленіум, 2003. 384 с.

4. Україна 2030: Доктрина збалансованого розвитку. Видання 2-ге. Львів : Кальварія, 2017. 164 с.

5. Рубцов В. П., Перинська Н. І. Державне управління та державні установи: навчальний посібник для дистанційного навчання / за ред. Ю. П. Сурміна. Київ: Університет «Україна», 2008. 440 с.

6. Сороко В. М. Результативність та ефективність управління і місцевого самоврядування: навчальний посібник. Київ: НАДУ, 2012. 260 с.

7. Рейни Х. Дж. Анализ и управление в государственных организациях. Хэл Дж. Рейни; пер с англ. М. З. Штернгарц. Москва : ИНФРА-М, 2004, 402 с.

8. Пекар В. Реформа державного управління: критична фаза. Українська правда. Блоги. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/pekar/5b55897f44c2a>

9. Сидоренко В. В., Новак Я. В. Сучасні особливості модернізації державної служби в Україні. URL: [http://www.nvpp-p.in.ua/vip/2019/1/tom\\_2/18.pdf](http://www.nvpp-p.in.ua/vip/2019/1/tom_2/18.pdf)

10. Шамраєва В. М. Забезпечення норм службової етики в структурах державної влади США. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 1 (35). С. 384–392.

11. Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні / за результатами проведеного Міністерством економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України моніторингу проектів у першому півріччі 2019 року. 2019. 223 с.

12. Звіт про виконання у 2021 році Стратегії реформування державного управління України. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>

13. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року / Деякі питання реформування державного управління України:

розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p#Text>

14. Стратегія реформування державного управління України на 2022 – 2025 роки. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>

15. Звіт про виконання у 2018 році Стратегії реформування Державного управління України на 2016–2020 роки. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>.

16. Звіт про виконання у 2019 році Стратегії реформування державного управління України. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>

17. Звіт про виконання у 2020 році Стратегії реформування державного управління України. Документи Уряду. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports>.

18. Принципи державного управління / SIGMA. 2017. 34 с. URL: [www.sigmaxweb.org](http://www.sigmaxweb.org)

19. Про утворення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 р. № 485. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/485-2004-p#Text>

20. Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 р. № 528. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528-2008-p#Text>

21. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL: <https://www.center.gov.ua/pro-tsentr>

22. Карпунець А. С. Зарубіжний досвід організації та функціонування інституту державної служби. URL: <https://ktrpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2018/05/Zarubizhniy-dosvid-organizatsiyi-ta-funktsionuvannya-institutu-derzhavnoyi-sluzhbi.pdf>

23. Олуйко В. М. Організація державної служби (аналіз світового досвіду). *Університетські наукові записки*. 2017. № 64. С. 56–72.

24. Реформа державного управління. Урядовий портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavного-upravlinnya>

25. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. 2-е изд. Москва: Сов. энциклопедия, 1983. 1600 с.

26. Кунцевич М. П. Функції виконавчої влади. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 60. С. 140–145.

## REFERENCES:

1. Yevsyukova, O.V., & Mykhaylova, T.M. (2021). Derzhavna sluzhba Ukrayiny: spetsyfika skladnykiv modernizatsiynoho protsesu [Civil service of Ukraine: specifics of the components of the modernization process]. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, vol. 4. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2041> [in Ukrainian].

2. Reformuvannya derzhavnoyi sluzhby v krayinakh svitu [Reforming the civil service in the countries of the world]. (2021). Informatsiyna dovidka. Kyiv: Informatsiynodoslidnyts'kyu tsentr pry Verkhovniy Radi Ukrayiny [in Ukrainian].

3. Novak-Far, A., Hontsyazh, YA., & Rodyuk, I. (2003). *Mekhanizmy koordynatsiyi yevropeys'koyi polityky: praktyka krayin-chleniv ta krayin-kandydativ [Mechanisms of European policy coordination: practice of member countries and candidate countries]*. Kyiv: Milenium [in Ukrainian].

4. Ukrayina 2030: Doktryna zbalansovanoho rozvytku [Ukraine 2030: Doctrine of balanced development] (2017). (2nd ed.). L'viv: Kal'variya [in Ukrainian].

5. Rubtsov, V.P., & Peryns'ka, N.I. (2008). *Derzhavne upravlinnya ta derzhavni ustanovy [State administration and state institutions]*. Kyiv: Universytet «Ukrayina» [in Ukrainian].

6. Soroko, V.M. (2012). *Rezultatyvnist' ta efektyvnist' upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya [Effectiveness and efficiency of management and local self-government]*. Kyiv : NADU [in Ukrainian].
7. Reyni, KH. Dzh. (2004). *Analiz i upravleniye v gosudarstvennykh organizatsiyakh [Analysis and management in state organizations]*. (M. Z. Shterngarts, Trans). Moskva: INFRA-M [in Russian].
8. Pekar V. Reforma derzhavnoho upravlinnya: krytychna faza [Public administration reform: a critical phase]. *Ukrayins'ka pravda. Blohy*. Retrieved from: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/pekar/5b55897f44c2a>
9. Sydorenko, V.V., & Novak, YA.V. (2019). Suchasni osoblyvosti modernizatsiyi derzhavnoyi sluzhby v Ukrayini [Modern features of the modernization of the civil service in Ukraine]. Retrieved from: [http://www.nvpp-p.in.ua/vip/2019/1/tom\\_2/18.pdf](http://www.nvpp-p.in.ua/vip/2019/1/tom_2/18.pdf) [in Ukrainian].
10. Shamrayeva, V.M. (2009). Zabezpechennya norm sluzhbovoyi etyky v strukturakh derzhavnoyi vlady SSHA [Ensuring the norms of official ethics in the structures of the US government]. *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya – Actual problems of public administration*, 1(35), 384–392 [in Ukrainian].
11. Informatsiya shchodo mizhnarodnoyi tekhnichnoyi dopomohy, shcho nadayet'sya Ukrayini [Information on international technical assistance provided to Ukraine]. (2019) [in Ukrainian].
12. Zvit pro vykonannya u 2021 rotsi Stratehiyi reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukrayiny [Report on the implementation in 2021 of the State Administration Reform Strategy of Ukraine]. *Dokumenty Uryadu. Reforma derzhavnoho upravlinnya*. Retrieved from: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports> [in Ukrainian].
13. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny Deyaki pytannya reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukrayiny: vid 24 chervnya 2016 roku № 474-r. [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine Some issues of reforming the state administration of Ukraine: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 24, 2016, No. 474-r.]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p#Text> [in Ukrainian].
14. Stratehiya reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukrayiny na 2022 – 2025 roky [Strategy for reforming the state administration of Ukraine for 2022-2025]. *Dokumenty Uryadu. Reforma derzhavnoho upravlinnya*. Retrieved from: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports> [in Ukrainian].
15. Zvit pro vykonannya u 2018 rotsi Stratehiyi reformuvannya Derzhavnoho upravlinnya Ukrayiny na 2016–2020 roky [Report on the implementation in 2018 of the State Administration Reform Strategy of Ukraine for 2016–2020]. *Dokumenty Uryadu. Reforma derzhavnoho upravlinnya*. Retrieved from: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports> [in Ukrainian].
16. Zvit pro vykonannya u 2019 rotsi Stratehiyi reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukrayiny [Report on the implementation in 2019 of the State Administration Reform Strategy of Ukraine]. *Dokumenty Uryadu. Reforma derzhavnoho upravlinnya*. Retrieved from: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports> [in Ukrainian].
17. Zvit pro vykonannya u 2020 rotsi Stratehiyi reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukrayiny [Report on implementation in 2020 of the State Administration Reform Strategy of Ukraine]. *Dokumenty Uryadu. Reforma derzhavnoho upravlinnya*. Retrieved from: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports> [in Ukrainian].
18. SIGMA (2017). *Pryntsypy derzhavnoho upravlinnya [Principles of public administration]*. Retrieved from: [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org) [in Ukrainian].
19. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny Pro utvorennya Tsentru spryyannya instytutsiynomu rozvytku derzhavnoyi sluzhby: vid 14 kvitnya 2004 roku № 485. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the establishment of the Center for the Promotion of Institutional Development of the Civil Service: Resolution of

the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 14, 2004, No. 485]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/485-2004-p#Text> [in Ukrainian].

20. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pytannya Tsentru spryannya instytutsynomu rozvytku derzhavnoyi sluzhby: vid 4 chervnya 2008 roku № 528 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the issue of the Center for the Promotion of Institutional Development of the Civil Service: dated June 4, 2008, No. 528]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528-2008-p#Text> [in Ukrainian].

21. Sait «Tsentr adaptatsiyi derzhavnoyi sluzhby do standartiv Yevropeys'koho Soyuzu» [Website «Center for Adaptation of State Service to the Standards of the European Union»]. Retrieved from: <https://www.center.gov.ua/pro-tsentr> [in Ukrainian].

22. Karpunets', A.S. (2018). Zarubizhnyy dosvid orhanizatsiyi ta funktsionuvannya instytutu derzhavnoyi sluzhby [Foreign experience of the organization and functioning of the civil service institute]. Retrieved from: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2018/05/Zarubizhnij-dosvid-organizatsiyi-ta-funktsionuvannya-institutu-derzhavnoyi-sluzhbi.pdf> [in Ukrainian].

23. Oluyko, V.M. (2017). Orhanizatsiya derzhavnoyi sluzhby (analiz svitovoho dosvidu) [Organization of civil service (analysis of world experience)]. *Univertsytet-s'ki naukovi zapysky – University scientific notes*, 64. 56–72 [in Ukrainian].

24. Uryadovyy portal orhaniv vykonavchoyi vlady Ukrainy «Reforma derzhavnoho upravlinnya» [The government portal of the executive authorities of Ukraine «Public Administration Reform»]. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya> [in Ukrainian].

25. Prokhorov, A.M. (Eds.). (1983). *Sovetskiy entsiklopedicheskiy slovar'* [Soviet Encyclopedic Dictionary] (2nd ed., rev.). Moskva : Sov. entsiklopediya [in Russian].

26. Kuntsevych, M.P. (2013). Funktsiyi vykonavchoyi vlady [Functions of executive power]. *Derzhava i pravo. Yurydychni i politychni nauky – State and law. Legal and political sciences*, 60, 140–145 [in Ukrainian].