

УДК 351

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-4\(76\)-2](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-4(76)-2)

### **Зоряна БУРИК**

доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та адміністрування,  
Університет Григорія Сковороди в Переяславі, z.burik@ukr.net  
ORCID: 0000-0002-4394-6766

### **Андрій КАРСІМ**

аспірант кафедри менеджменту та публічного управління, Державний податковий університет,  
auk440@gmail.com  
ORCID: 0000-0001-6400-9491

## **РЕФОРМУВАННЯ ТА ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НОВИХ РЕАЛІЙ**

*Процеси європеїзації в Україні вимагають інституційних змін та перебудови системи публічного управління задля покращення якості публічних послуг, забезпечення ефективності діяльності державного апарату та службовців, посилення їх спроможності до задоволення суспільних потреб та вимог. У статті висвітлюються процеси реформування системи публічного управління в умовах нових реалій за такими складовими, як стратегічні засади реформування, формування та координація політики, реформування державної служби та управління людськими ресурсами, підзвітність, надання публічних послуг, управління державними фінансами та державним бюджетом, публічні закупівлі, зовнішній аудит. До основних переваг реформування публічного управління віднесено електронне врядування та цифровізацію адміністративних послуг; зростання рівня підзвітності та прозорості управління публічними фінансами; розвитку законодавчої бази як основи для управління; зростання ролі місцевої влади в управлінні територіями; покращення стратегічних засад в різних сферах публічного менеджменту та середньострокового планування політик. При цьому, існує ряд проблем, які варто вирішити для продовження процесів трансформації: управління в державній службі та оплата праці державних службовців; зменшення залежності реформи від зовнішніх консультативних служб та зовнішнього фінансування; середній або низький рівень виконання завдань та заходів реформування; корупційні ризики та бюрократичні процедури. Процеси реформування системи публічного управління потребують запровадження кількісних індикаторів вимірювання фактичного стану запровадження заходів для покращення різних сфер суспільного життя.*

**Ключові слова:** публічне управління, публічні фінанси, реформування публічного управління, державна служба, підзвітність, публічне адміністрування.

### **Zoriana Buryk, Andrii Karsim. REFORMATION AND TRANSFORMATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN THE CONDITIONS OF NEW REALITIES**

*The processes of Europeanization in Ukraine require institutional changes and restructuring of the public administration system in order to improve the quality of public services, ensure the efficiency of the state apparatus and employees, and strengthen their ability to meet public needs and requirements. The article highlights the processes of reforming the public administration system in the conditions of new realities in terms of such components as strategic principles of reform, policy formation and coordination, civil service reform and human resource management, accountability, provision of public services, management of public finances and the state budget, public procurement, and external audit. The main advantages of public administration reform include e-governance and digitalization of administrative services; increased accountability and transparency of public finance management; development of the legislative framework as a basis for management; increased role of local authorities in territorial management; improvement of strategic principles in various areas of public management and medium-term policy planning. At the same time, there are a number of problems that need to be solved to continue the transformation processes: management in the civil service and remuneration of civil servants; reducing the dependence of the reform on external advisory services and external financing; average or low level of implementation of reform tasks and measures; corruption risks and bureaucratic procedures. The processes of reforming the public administration system require the introduction of quantitative indicators to measure the actual status of the implementation of measures to improve various areas of public life.*

**Key words:** public administration, public finance, public administration reform, civil service, accountability, public administration.

**Постановка проблеми.** Процеси європеїзації в Україні вимагають інституційних змін та перебудови системи публічного управління задля покращення якості публічних послуг,

забезпечення ефективності діяльності державного апарату та службовців, посилення їх спроможності до задоволення суспільних потреб та вимог.

Реформування системи державного управління в Україні – одна з найбільш пріоритетних та актуальних тем для наукових дискусій з початку 2014 року. У червні 2016 року затверджено Стратегію РДУ, а вже у 2018 році проведено першу оцінку змін за принципами державного управління в усіх сферах за виключенням державних фінансів. В результаті сформовані рекомендації для оновлення Стратегії РДУ та прийняття нового стратегічного документу, ухваленого у 2021 році. До основних результатів реформування державного управління належать надання зручних, якісних адміністративних послуг для населення та бізнесу, розвиток системи політично нейтральної та професійної публічної служби, ефективні та підзвітні державні інституції, які успішно реалізують державну політику.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика реформування ситсеми публічного управління висвітлюється у працях Бігняка П. І. [1], Михальчука В. М., Гончарука Н., Чередниченка А. [2], Дамірова Н. [3], Кучука А. М. [10], Лахижи М. [11], Пучкова Д. І. [15], Рубана Д. [16], Сидоренка Н. [17], Хаджирадієвої С., Шевцової Є. [19], Шляхтіної Г. В. [20]. В науковій думці існують різносторонні погляди щодо зміни публічного управління в Україні. Хаджирадєва С. К. робить висновок, що підтримка реформування публічного управління в Україні європейськими партнерами, що передбачає реалізацію відповідних програм, забезпечила посилення проактивності українського уряду, командної роботи, ролі лідерства, впровадження стратегічних та правових рамок, цифровізацію та координацію взаємозв'язків між державними інституціями [19, с. 797]. Про процеси діджиталізації публічного управління також вказує Пучков, Д. І., виділяючи такі елементи, як: багатоканальне інформування громадян, цифрові робочі місця, електронна ідентифікація громадян, технічна забезпеченість державних службовців, цифрова грамотність, цифрові державні платформи [15]. Натомість, Лахижа, М. характеризує стан публічного управління в Україні як безсистемний, відмічаючи незрозумілість стану реформ для суспільства [11, с. 24]. Рубан Д. систематизує проблемні питання, які потребують вирішення завдяки реформам публічного управління в умовах децентралізації: дисбаланс розподілу повноважень між органами влади, переважання ієрархічних зв'язків, непрозорість діяльності, проблеми відкритості [16]. Гончарук Н., Чередниченко А. виокремлює проблемні питання модернізації публічного управління в умовах війни [2].

**Формулювання мети статті** (постановка завдання). Мета статті полягає у дослідженні процесів реформування та трансформації публічного управління в умовах нових реалій.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасний процес реформування системи публічного управління відбувається в складних умовах, що характеризуються:

1. Зростанням ступеня політичної нестабільності та невизначеності у зв'язку з війною, що призводить до навантаження на державну службу в ситуації мобілізації, міграції державних службовців, потребою продовжувати діяльність на окупованих територіях. За даними Світового банку оцінка політичної стабільності в Україні у 2022 році склала -2 (-1,13 у 2021 році), що пов'язано з військовими діями.

2. Продовженням процесів децентралізації влади, зміни відповідного нормативно-правового забезпечення органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування, врегулювання питань законності прийнятих нормативно-правових актів повноважних суб'єктів управління місцевого рівня.

3. Перехід до європейських принципів діяльності влади центрального та місцевого рівнів: демократичності, прав та свободи громадянина, верховенства права, повага до прав меншин, рівність незалежно від соціально-економічного положення у суспільстві та інших.

У звітах щодо моніторингу ефективності публічного адміністрування в Україні наводяться оцінки якості діяльності органів управління за стандартними показниками на основі принципів державного управління. В моніторингу враховані передумови ефективності публічного управління: наявне законодавство, політика, інституційна спроможність та процедури, практична діяльність органів державної влади.

Покращення оцінок стратегічних засад розвитку публічного управління в Україні пов'язано з активізацією стратегічного планування у різних сферах діяльності органів влади, спрямованих на задоволення суспільних потреб. На регулярній основі функціонує Координаційна рада з питань реформування державного управління – координаційний орган політичного рівня [13]. Впровадження моніторингу цільових показників ефективності досягнення цілей з реформування системи державного управління дає розуміння стан виконання планових заходів з модернізації. Станом на 2023 рік рівень виконання всіх заходів з модернізації становив 49%, а 54,7% цільових індикаторів ефективності

Таблиця 1

**Середні значення оцінок державного управління у різних сферах  
в Україні у 2018, 2021, 2023 роках**

Сфера управління	2018	2021	2023
Стратегічні засади РДУ	1,5	1,5	3
Формування, координація політики	2,5	2,6	2,6
Державна служба, управління людськими ресурсами	2,8	2,4	2,1
Підзвітність	2,8	3,4	3,2
Надання публічних послуг	1,5	4,3	4,5
Управління державними фінансами	Дані відсутні	2,9	2,8
Управління державним бюджетом, внутрішній аудит та контроль	Дані відсутні	2,9	2,8
Публічні закупівлі	Дані відсутні	3,2	3,0
Зовнішній аудит	Дані відсутні	2,5	2,5

Джерело: складено авторами за даними [5].

було досягнуто у 2022 році [8–9]. Не менш важливим є оновлення стратегій державного управління відповідно викликам та потребам суспільства. В грудні 2022 року оновлено Стратегію реформування державного управління, Стратегію розвитку фінансового сектору до 2025 року, розроблені та затверджені стратегії регіонального розвитку [6; 18].

Прогрес у посиленні стратегічних засад публічного управління для його модернізації відбувся завдяки ряду дій уряду та центральних органів виконавчої влади. По-перше, відбувається координація процесу інтеграції до ЄС, створюються передумови для підтримки фінансової стабільності, налагоджена тісна взаємодія різних органів управління. Координаційна рада регулярно розглядає звіти з питань реформування, відбувається контроль виконання запланованих заходів. Неурядові організації виступають активними учасниками дискусій щодо якості звітів.

Звіти щодо моніторингу стану виконання стратегічних документів включають загальні відомості про виконання заходів, досягнення визначених цільових індикаторів ефективності. Серед запланованих в 2022 році заходів в межах СРДУ на 2022–2025 роки виконано 89,3% заходів, в межах СРСУДФ на 2022–2025 роки – лише 40% [8–9]. Ця різниця зумовлена внесенням змін до СРДУ в грудні 2022 року, а відповідно коригування кінцевих термінів виконання заходів в умовах війни. Натомість до СРСУДФ не були внесені зміни. У 2022 році досягнуто 59,3% цільових значень показників ефективності проведених реформ управління, 50% – цільових значень показників ефективності здійснених змін в системі управління державними фінансами [5; 14].

Чітко встановлена в Україні загальна інституційна та управлінська підзвітність щодо реформування державного управління, зростає рівень підзвітності в управлінні державними фінансами, публічними закупівлями. Уряд відповідальний за виконання СРДУ, тоді як Міністерство фінансів – за реформування управління державними фінансами, управління фіскальними ризиками, публічними інвестиціями.

Позитивно вплинуло на реформування публічного управління створення Міністерства цифрової трансформації в Україні, що сприяло не лише цифровізації адміністративних послуг, а й в цілому автоматизації управлінської діяльності державних службовців, її прозорості та підзвітності завдяки відкритим даним, розвитку цифрових навиків населення. З 2014 року в Україні покращуються оцінки Індексу е-врядування, складаючи 0,503 в 2014 році (87 місце), 0,607 в 2016 році (62 місце), 0,616 в 2018 році (82 місце), 0,711 в 2020 році (69 місце), 0,802 в 2022 році (46 місце), 0,884 в 2024 році (30 місце) [21].

За даними звітів про виконання заходів Міністерства цифрової трансформації у 2021–2023 роках діяльність органу влади спрямована на виконання завдань цифровізації, цифрових інновацій, електронного врядування та демократії, розвитку цифрових навиків та прав громадян, електронних інформаційних ресурсів, публічних електронних реєстрів, надання електронних адміністративних послуг, електронної комерції та бізнесу, інфраструктури доступу до мережі Інтернет тощо. На кінець 2023 року забезпечено доступ громадян до 113 видів електронних послуг, через мобільний додаток Дія – 40 послуг [7].

Про ефективність реформування публічного управління в Україні вказує зростання рівня задоволеності населення публічними послугами. За даними опитування Дія у році серед 7464 жінок та 12409 чоловіків понад 95% задоволені якістю адміністративних послуг, місцем їх надання, процесом надання, персоналом та повнотою переліку послуг (рис. 1).

Сильні та слабкі сторони реформування системи публічного управління наведено на рис. 2. Вище наведені показники рівня задоволеності населення адміністративними послугами демонструють трансформацію цієї складової публічного врядування завдяки електронному врядуванню та цифровізації послуг. Процеси цифровізації також сприяли зростанню рівня підзвітності центральних органів виконавчої влади.

Фундаментальне оновлення законодавства в різних сферах управління суспільними відносинами за європейськими стандартами також можна віднести до основних позитивних результатів реформування публічного управління.

Фіскальна децентралізація та зростання ролі органів місцевого самоврядування у розвитку територій свідчать про значні зрушення у цій сфері публічного управління. Відтак, впродовж 2018–2020 років частка доходів місцевих бюджетів у державному бюджеті була на високому та середньому рівні (79,29% у 2018 році, 46,92% у 2021 році). З початку війни існують проблеми у формуванні місцевих фінансових ресурсів, скорочуються частка доходів місцевих бюджетів відносно державного бюджету, що пов'язано з переви-

щенням темпів останніх над темпами формування фінансів місцевого рівня.

Витрати державного бюджету динамічно зростають впродовж 2018–2024 років, що потребує від суб'єктів публічного управління державними фінансами ефективних дій та заходів протидії неефективним витратам, не правильного розподілу фінансових ресурсів. частка витрат місцевих бюджетів відносно витрат державного бюджету також скорочується у 2018–2024 роках.

Оцінювання фінансової спроможності громад в Україні у 2023 році показує, що 495 громад (34,4%) характеризуються високим рівнем фіскальної здатності, 314 (21,8%) – оптимальним рівнем, 200 (13,9%) – задовільним рівнем, 247 (17,2%) – низьким та 182 (12,7%) – критичним рівнем. Тож в цілому 70,1% територій мають вище задовільного рівень фіскальної здатності, що вказує на їх стійкість та відповідно достатньо високу ефективність фінансового регулювання на місцевому рівні. При цьому, саме громади регіонів, де ведуться бойові дії або наближені до територій ведення бойових дій, характеризуються критичним або низьким рівнем фінансової спроможності [12].

Варто також розглянути ефективність використання фінансових ресурсів як один з чинників зміни публічного управління за показниками: обсягів та частки видатків на загальнодержавні функції (утримання державного апарату), індексу ефективності управління державними фінансами (оцінка роботи Міністерства економіки, публічних закупівель, Державної аудиторської, фіскаль-

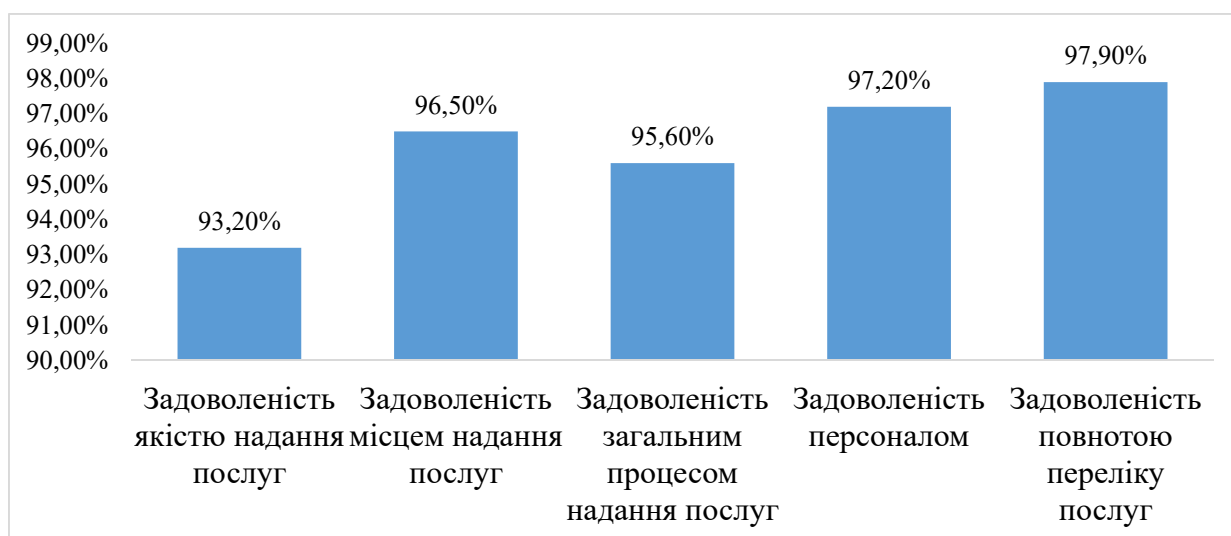
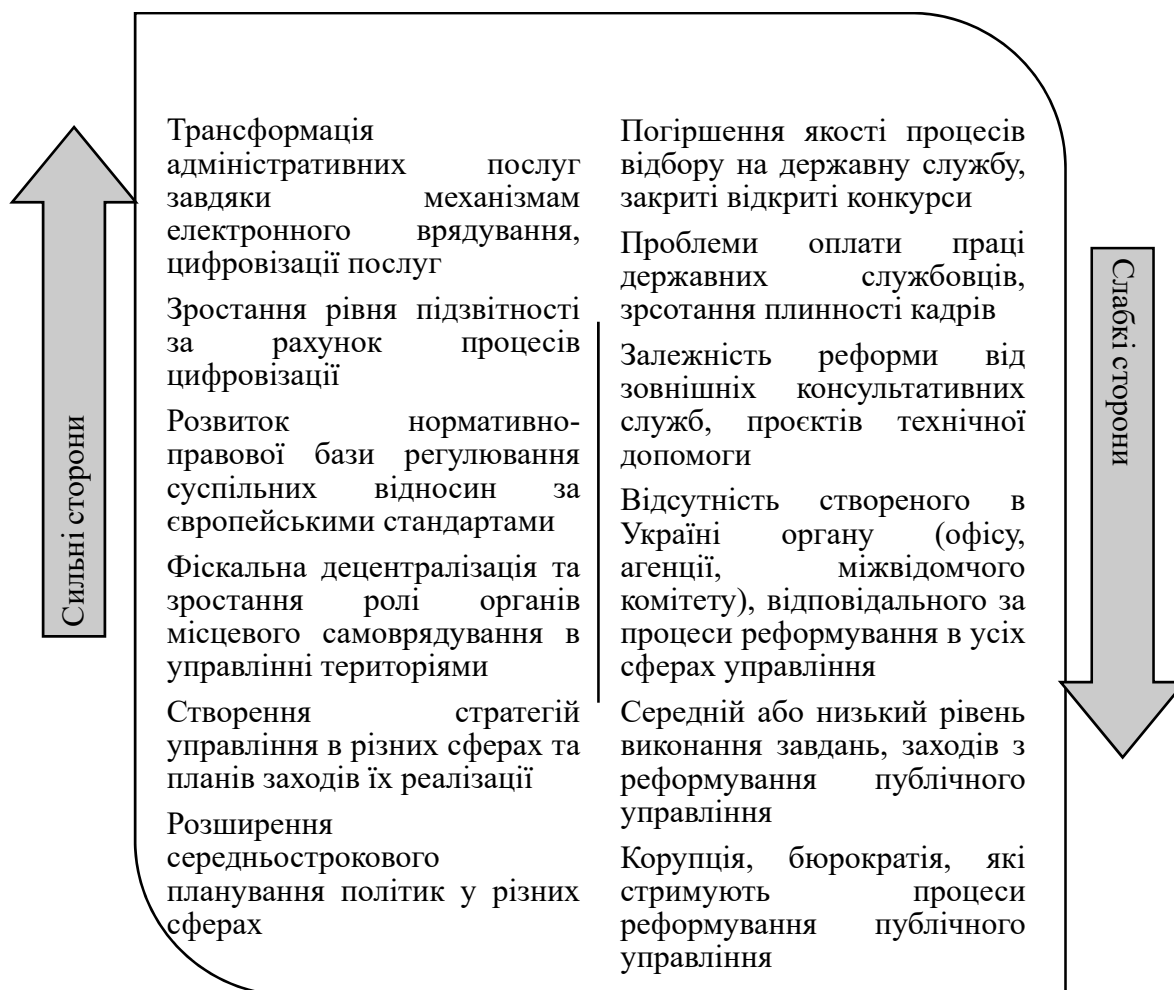


Рис. 1. Показники рівня задоволення населення адміністративними послугами в Україні у 2023 році

Джерело: складено авторами за даними [4].



**Рис. 2. Сильні та слабкі сторони реформування системи публічного управління**

Джерело: сформовано авторами.

**Динаміка доходів та витрат державного та місцевих бюджетів України у 2018–2024 роках, млрд. грн. %**

Таблиця 2

Вид бюджету	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Відхилення, 2023–2018
Доходи державного бюджету	928,11	998,28	1076,02	1296,85	1787,40	2672,00	2169,15	1743,89
Доходи місцевих бюджетів	735,94	684,53	509,56	608,50	566,39	676,42	510,70	-59,51
Питома вага доходів місцевих бюджетів у державному бюджеті, %	79,29	68,57	47,36	46,92	31,69	25,32	23,54	-53,98
Витрати державного бюджету	985,37	1072,89	1288,02	1490,26	2705,42	4014,42	2977,71	3029,05
Витрати місцевих бюджетів	744,10	690,25	516,19	597,23	495,58	670,64	435,23	-73,46
Питома вага витрат місцевих бюджетів у державному бюджеті, %	75,51	64,34	40,08	40,08	18,32	16,71	14,62	-58,81

Джерело: розраховано авторами за даними [22].

Таблиця 3

Динаміка витрат державного та місцевих бюджетів на загальнодержавні функції управління, 2018–2024 років, млрд. грн. / %

Показник	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Відхилення, 2023–2018
Витрати на загальнодержавні функції державного бюджету	461,41	428,56	324,62	409,52	338,80	473,52	400,23	12,11
Питома вага витрат, %	46,83	39,94	25,20	27,48	12,52	11,80	13,44	-35,03
Витрати на загальнодержавні функції місцевих бюджетів	209,42	167,64	89,71	86,34	67,22	119,73	79,11	-89,69
Питома вага витрат, %	28,14	24,29	17,38	14,46	13,56	17,85	18,18	-10,29

Джерело: розраховано авторами за даними [22].

ної служби, бюджетного комітету, Рахункової палати).

В цілому витрати на загальнодержавні функції державного бюджету зросли на 12,11 млрд. грн. впродовж 2018–2023 років, хоча їх частка у всіх витратах скоротилася на 35,03% за цей період. Натомість значно скоротилися витрати місцевих бюджетів на управління: на 89,69 млрд. грн., а їх частка на 10,29% у 2018–2024 роках.

В 2019 році за Індексом ефективності управління державними фінансами в Україні досягнуті позитивні зміни в інтеграції середньострокового бюджетного планування, інтеграції міжнародних стандартів обліку, прийняття стратегії обліку в державному секторі до 2025 року, вдосконалення інструментів макроекономічного, бюджетного прогнозування, підвищення рівня прозорості управління фінансами (портал «Відкритий бюджет»), впровадження управління фіскальними ризиками та управління публічними інвестиціями [23].

**Висновки.** З 2016 року в Україні тривають процеси реформування системи публічного управління. В цілому огляд різних складових управління демонструє значні зміни в стратегічних засадах діяльності централь-

них органів виконавчої влади, формуванні та координації політики, державній службі та підзвітності, наданні публічних послуг, управління державними фінансами та місцевими бюджетами, публічних закупівлях. До основних переваг реформування публічного управління віднесено електронне врядування та цифровізацію адміністративних послуг; зростання рівня підзвітності та прозорості управління публічними фінансами; розвитку законодавчої бази як основи для управління; зростання ролі місцевої влади в управлінні територіями; покращення стратегічних засад в різних сферах публічного менеджменту та середньострокового планування політик. При цьому, існує ряд проблем, які варто вирішити для продовження процесів трансформації: управління в державній службі та оплата праці державних службовців; зменшення залежності реформи від зовнішніх консультативних служб та зовнішнього фінансування; середній або низький рівень виконання завдань та заходів реформування; корупційні ризики та бюрократичні процедури. Подальші дослідження варто зосередити на вивченні зарубіжного досвіду реформування публічного управління, можливостей його імплементації в Україні.

#### Література:

- Бігняк П. І., Михальчук В. М. Реформування державного управління: цифровізація. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. Вип. 15. С. 107–113.
- Гончарук Н., Чередниченко А. Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в поствоєнний період у контексті європейських цінностей. *Аспекти публічного управління*. 2022. Вип. 10(6). С. 46–54.
- Даміров Н. Дослідження питання реформування системи публічного управління в умовах військових конфліктів. *Наукові перспективи* *Наукові перспективи*. 2022. Вип. 10 (28).
- Дашборд із результатами першої всеукраїнської оцінки якості адмінпослуг. URL: <https://center.diiia.gov.ua/rezultati-persoї-vseukrainskoї-ocinki-akosti-adminposlug-2> (дата звернення: 25.11.2024).
- Державне управління в Україні: Оцінювання на відповідність Принципам державного управління*. OECD Publishing, Paris. 2024. <https://doi.org/10.1787/b0dd70ef-uk> (дата звернення: 25.11.2024).

6. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text> (дата звернення: 25.11.2024).
7. Звіт про виконання плану роботи Міністерства цифрової трансформації України на 2023 рік. Міністерство цифрової трансформації. URL: [://cms.thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/ministry/Наказ\\_щодо\\_Звіту\\_2023\\_2\\_compressed.pdf](://cms.thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/ministry/Наказ_щодо_Звіту_2023_2_compressed.pdf) (дата звернення: 25.11.2024).
8. Звіт про виконання у 2021 році Стратегії реформування державного управління України. URL: [https://api.par.in.ua/uploads/progress\\_report/file\\_uk/27/PAR\\_Annual\\_Report\\_2021\\_ukr.pdf](https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/27/PAR_Annual_Report_2021_ukr.pdf) (дата звернення: 25.11.2024).
9. Звіт про виконання у 2022 році Стратегії реформування державного управління України. URL: [https://api.par.in.ua/uploads/progress\\_report/file\\_uk/39/PAR\\_Report\\_2022\\_ukr.pdf](https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/39/PAR_Report_2022_ukr.pdf) (дата звернення: 25.11.2024).
10. Кучук А. М. Реформування публічного управління в умовах воєнного часу: аксіологічний аспект. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. Вип. 12.
11. Лахижа М. Актуальні проблеми удосконалення публічного управління в Україні: зміни, реформування, модернізація, оптимізація, децентралізація, реструктуризація, перезавантаження. *Актуальні проблеми державного управління*. 2020. Вип. 1 (57). С. 18–27.
12. Оцінка фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2023 року. Офіційний сайт Децентралізація. URL: <https://decentralization.ua/news/17881> (дата звернення: 25.11.2024).
13. Про Координаційну раду з питань реформування державного управління: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 335. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2016-p#Text> (дата звернення: 25.11.2024).
14. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки та плану заходів з її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1805-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-p#Text> (дата звернення: 25.11.2024).
15. Пучков Д. І. Наукові підходи до проблеми реформування публічного управління в Україні в умовах діджиталізації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. Вип. 9. С. 160–164.
16. Рубан Д. Розвиток місцевої демократії в системі реформування публічного управління. *Вісник економіки*. 2023. Вип. 1. С. 153–165.
17. Сидоренко Н. Сучасні тенденції розвитку публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2022. Вип. 10(3). С. 59–63.
18. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки. URL: [https://api.par.in.ua/uploads/progress\\_report/file\\_uk/35/PARS\\_2022-2025\\_ukr.pdf](https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/35/PARS_2022-2025_ukr.pdf) (дата звернення: 25.11.2024).
19. Хаджирадієва С., Шевцова Є. Ефективність реалізації європейських програм підтримки реформування публічного управління в Україні. *Public Administration and Regional Development*. 2021. Вип. 13. С. 797–816.
20. Шляхтіна Г. В. Реалізація концептуальних засад лідерства під час реформи публічного управління. *Матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції, м. Маріуполь, 31 травня 2021 р. Маріуполь, 2021. 74 с. с. 66–68*.
21. E-Government Development Index. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine/dataYear/2024> (accessed: 25.11.2024).
22. Open Budget. URL: <https://openbudget.gov.ua/analytics/expenses> (accessed: 25.11.2024).
23. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA): Performance Assessment Report. 2019. URL: [https://www.pefa.org/sites/default/files/2022-05/UA-Nov19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check\\_EN.pdf](https://www.pefa.org/sites/default/files/2022-05/UA-Nov19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check_EN.pdf) (accessed: 25.11.2024).