

УДК 351

Н. Я. Михаліцька,  
М. Т. Бець

## СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Визначено актуальні передумови, раціональні шляхи та заходи з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки.*

*Виокремлено основні цілі, на які необхідно орієнтувати реформу державного управління та місцевого самоврядування. Встановлено взаємозв'язок між корумпованістю органів влади та тінізацією економіки. Визначено кореляційну залежність ВВП за паритетом купівельної спроможності на душу населення (за даними Світового банку) від індексу сприйняття корупції у 2015 році.*

**Ключові слова:** *система державного управління, стратегія реформ, індекс сприйняття корупції.*

**Постановка проблеми.** Після здобуття незалежності в Україні сформовано нову систему державного управління. У Конституції та законах України закріплено питання щодо правового статусу, організації, повноважень та порядку діяльності Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, загальних засад державної служби, та надання адміністративних послуг. Прийнято низку актів законодавства, які запровадили інструменти розроблення політики, формат політичних документів, процедури і стандарти ухвалення рішень, стратегічне планування. Встановлено законодавчі межі доступу громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади, залучення громадськості до підготовки управлінських рішень.

Але новостворена система державного управління досі не позбулась минулого, вона функціонує за радянськими традиціями управління, не відповідає стратегічному курсу України на європейську інтеграцію та європейським принципам врядування, є неефективною, генерує тіньову економіку та корупцію. Вона є внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства і здебільшою такою, що не задовольняє потреби громадян України.

Оскільки українська державна бюрократія «виросла» із радянської репресивної державної системи, яка мала контролювати все і всіх, нині вона об'єдналась із широкою і глибокою корупцією, яка перетворилась у джерело доходів можновладців на всіх рівнях влади. 27 балів зі 100 можливих і 130 місце зі 167 позицій – такі показники України в Індексі сприйняття корупції за 2015 рік (Corruption Perceptions Index) від Transparency International. У 2016 році ці показники мали незначні зміни – 29 балів і 131 місце з 176 позицій, що не свідчить про суттєве покращання ситуації порівняно з 2012–2013 роками (25–26 балів) [1].

Безперечно, шлях розвитку України є складним та суперечливим. Водночас сьогодні Україна отримала історичну можливість реалізувати увесь спектр реформ, які протягом останніх років мали ситуативно-вибірковий та атрибутивний характер. Йдеться про пошук раціональних шляхів та заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р.

Метою цієї Стратегії є вдосконалення системи державного управління і, відповідно, підвищення рівня конкурентоспроможності країни з урахуванням європейського вибору та європейської перспективи України.

Стратегія розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів державного управління.

**Стан дослідження.** Проблеми вдосконалення системи державного управління творчо осмислювалися у працях зарубіжних учених – Г. Атаманчука, Б. Гурне, Б. Лазарева, Г. Райта, Е. Тоффлера, Ф. Фукуями, П. Шредера та ін., а також у дослідженнях українських учених – В. Авер'янова, В. Бакуменка, Р. Войтович, В. Лугового, П. Надолішнього, Я. Радиша, І. Розпутенка, В. Скуратівського, Ю. Сурміна, В. Трощинського, В. Цветкова, В. Шаповала, Л. Шкляра та ін.

Незважаючи на значні досягнення у вивченні державного управління з методологічних позицій, потрібно зазначити про наявність недостатньо вивчених питань здебільшого практичного характеру. Найважливішим серед них є питання про те, як прискорити реформування державного управління в Україні в умовах вичерпаності часу та ресурсів.

Звідси виникають питання про визначення основних пріоритетів та напрямів реформ, урахування європейських стандартів належного адміністрування сформульованих у документі SIGMA «Принципи державного управління», який містить систему принципів і критеріїв оцінювання державного управління. Адже ці засади визнані деякими країнами як перелік стандартів та система принципів і критеріїв для оцінки реформ державного управління.

**Мета** статті – визначити актуальні передумови, раціональні шляхи та заходи з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки.

**Виклад основних положень.** Вважаємо, що стратегічний курс України на європейську інтеграцію та європейські принципи врядування потрібно сприймати не як самоціль, а як прагматичне прагнення залучити вільні матеріальні та фінансові європейські ресурси для соціально-економічного розвитку України. ми не повинні «галопом бігти» в Європу, а невпинно залучати в Україну ресурси Європи – прями інвестиції.

Відтак зразу ж стають зрозумілими основні цілі, на які необхідно орієнтувати реформу державного управління та місцевого самоврядування, а саме:

- підвищення індексу сприйняття корупції та зниження рівня тіньової економіки, як пов'язаних явищ;
- зниження рівня інфляції до її природнього рівня;

- запровадження механізмів захисту приватних інвестицій всіма гілками влади та податковими механізмами;
- створення для працездатного населення зацікавленості в роботі на вітчизняних підприємствах, а не за кордоном, справедливе оподаткування доходів всіх працюючих осіб.

Не зовсім зрозуміло, але про боротьбу з тіньовою економікою у Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки не зазначено. У взаємопов'язаних документах знаходимо таке:

- у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, у розділі «Податкова реформа» лише згадується про «зменшення податкового навантаження на заробітну плату з метою її детінізації» [2];

- у Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774-р (Розпорядження втратило чинність на підставі Розпорядження КМ № 142-р від 8 лютого 2017 р.) зовсім не згадувалось про тіньову економіку [3];

- не йдеться про тіньову економіку і в Постанові КМУ від 29 квітня 2015 р. № 265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки» (із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 625 від 28 серпня 2015 р.) [4].

- те ж у розпорядженні КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1406-р «Про затвердження плану дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу «Ведення бізнесу» (назва Розпорядження із змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМ № 926-р від 23 листопада 2016 р.; із змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМ № 926-р від 23 листопада 2016 р.).

Складається враження, що в Україні вже перестали боротися з тіньовою економікою. Тіньова економіка в Україні – це сукупність видів економічної діяльності, заборонених законодавством України, або тих, які з різних причин не враховані у офіційній статистиці. За інформацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі України рівень тіньової економіки, обчислений за методом «витрати населення – роздрібний товарообіг», становив у 2012 р. близько 45% ВВП.

Витрати населення на придбання товарів і послуг становили 1179,1 млрд гривень, тоді як офіційно зареєстрований оборот роздрібної торгівлі становив лише 804,3 млрд гривень [5]. Оцінки

рівня тіньової економіки залежно від методології свідчать, що як мінімум чверть української економіки перебуває у тіні [6].

Саме тому корупцію необхідно віднести до одного з рушіїв тінізації економіки. Адже зазвичай контролюючим органам відомо про тіньові схеми, проте через корумпованість влади боротьба з цими схемами зводиться нанівець. Деякі чиновники здатні вимагати хабар навіть з підприємця, у якого вся діяльність є законною і він має всі документи.

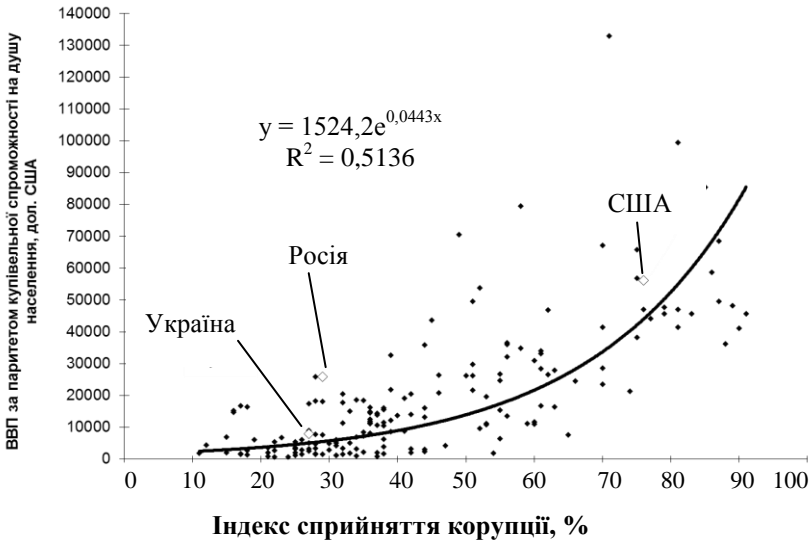
Причина цього явища – недостатньо жорстка відповідальність за скоєння таких злочинів, хоча суспільству постійно нав'язується думка, що першопричина хабарництва та казнокрадства – низькі рівні заробітної плати державних службовців. Крім того, органи, які ведуть боротьбу з корупцією, також є корумпованими. Корупція є дуже поширеним явищем у всіх владних сферах, правоохоронні органи та суди не є винятком. Корупція перетворилась у величезний рушій тіньової економіки, у якому задіяні державні службовці від найнижчих до найвищих рангів.

Про це свідчить індекс сприйняття корупції (англ. *Corruption Perceptions Index, CPI*) – щорічний рейтинг країн світу, що укладається організацією Transparency International з 1995 року. Країни у рейтингу впорядковані за показником рівня корупції, який ґрунтується на оцінках підприємців та аналітиків. Наприклад, у рейтингу за 2015 рік відображено сприйняття корупції у 167 країнах за шкалою від 100 (немає корупції) до 0 (сильна корупція) [7].

Методологічно індекс базується на декількох незалежних опитуваннях, у котрих беруть участь міжнародні фінансові та правозахисні експерти, зокрема й з Азійського та Африканського банків розвитку, Світового банку та міжнародної організації Freedom House. Раніше індекс мав шкалу від 0 (найвищий рівень корупції) до 10 (відсутність корупції).

Проте не варто драматизувати ситуацію з корупцією в Україні, бо рівень її відповідає загальносвітовому та як і у інших країнах зумовлений низьким рівнем виробництва валового внутрішнього продукту (ВВП).

Цей висновок автор обґрунтував у результаті розрахунку кореляційної залежності ВВП за паритетом купівельної спроможності на душу населення (за даними Світового банку) від індексу сприйняття корупції (див. рис.). Всього в розрахунках використано відповідні статистичні дані 172 країн, у яких одночасно оцінювались вказані показники.



*Рис. Кореляційна залежність ВВП за паритетом купівельної спроможності на душу населення (за даними Світового банку) від індексу сприйняття корупції у 2015 році*

З рисунку видно, що дані по Україні знаходяться дуже близько від лінії регресії (експоненціального тренду). Загалом у світі зростання індексу сприйняття корупції на один процентний пункт приводить до зростання продуктивності праці на 4,5%. Проте під час порівняння різних країн і використання відносного показника ВВП у якості індикатора продуктивності праці необхідно враховувати той факт, що висока величина ВВП на душу населення може бути зумовлена підвищеним рівнем природної ренти у ВВП, якщо він формується за рахунок високої частки експорту сировини, що продається в інші країни з підвищеною рентною складовою у ціні (нафтопродукти, природний газ, тощо).

**Висновки.** Шлях розвитку України є складним та суперечливим. Водночас сьогодні Україна отримала історичну можливість реалізувати увесь спектр реформ, які протягом останніх років мали ситуативно-вибірковий та атрибутивний характер. Йдеться про пошук раціональних шляхів та заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, спрямованих на вдосконалення системи державного управління і, відповідно,

підвищення рівня конкурентоспроможності країни з урахуванням європейського вибору та європейської перспективи України.

Стратегічний курс України на європейську інтеграцію та європейські принципи врядування потрібно сприймати не як самоціль, а як ділове прагнення залучити вільні матеріальні та фінансові європейські ресурси для соціально-економічного розвитку України. Саме завдяки створенню досконалішої системи господарювання та партнерства необхідно привабити прямі іноземні інвестиції для їх невинного руху в Україну, а не навпаки.

Для цього необхідно спрямовувати реформу державного управління та місцевого самоврядування на таке:

- підвищення індексу сприйняття корупції та зниження рівня тіньової економіки, як пов'язаних явищ;
- зниження рівня інфляції до її природнього рівня та її подальше таргетування;
- запровадження ефективніших механізмів захисту приватних інвестицій всіма гілками влади;
- здійснення справедливого оподаткування доходів бізнесу та всіх працюючих осіб;
- створення для працездатного населення зацікавленості в роботі на вітчизняних підприємствах, а не за кордоном.

Відкритість влади, її готовність до постійного діалогу з громадянами, залучення громадян до підготовки рішень і контролю за їхнім виконанням є важливою передумовою успішності всього процесу реформування.

1. Corruption perceptions index 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#table](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table)

2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/paran9#n9>

3. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80/page>

4. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: Постанова КМУ від 29 квітня 2015 р. № 265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF/page>

5. У 2012 році рівень тіньової економіки становив 45% ВВП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2013/05/23/376252/>

6. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрямки подолання. – К.: НІСД, 2011. – 31 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2011\\_table/1201\\_dop\\_new.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2011_table/1201_dop_new.pdf)

7. Corruption Perceptions Index 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.transparency.org/cpi2015/results>

**Михалицкая Н. Я., Бець М. Т. Современные проблемы государственного управления**

*Определены актуальные предпосылки, рациональные пути и меры по реализации Стратегии реформирования государственного управления Украины на 2016–2020 годы. Выделены основные цели, на которые необходимо ориентировать реформу государственного управления и местного самоуправления. Установлена взаимосвязь между коррумпированностью органов власти и теннизацией экономики. Исследована корреляционная зависимость ВВП по паритету покупательной способности на душу населения (по данным Всемирного банка) от индекса восприятия коррупции в 2015 году.*

**Ключевые слова:** система государственного управления, стратегия реформ, индекс восприятия коррупции.

**Mykhalitska N. Ya., Bets M. T. Pressing issues in the management of state**

*The paper determinates essential prerequisites, rational ways and means for implementing the 2016–2020 Ukraine State Management Reforming Strategy. It has been proven that Ukraine's path of development is both arduous and controversial. Moreover, at the present time the state of Ukraine has gained a historic opportunity to put into practice the full range of reforms, which have been attributively random and ad hoc in nature for the recent years. We are now referring to the search for rational ways and means for implementing the 2016–2020 Ukraine State Management Reforming Strategy, aimed at improving the state management system and respectively raising the country competitiveness level, having taken into consideration Ukraine's European choice perspective.*

*The key targets the state management and local governance reforming should be aimed for have been set as follows: the corruption perceptions index rise and the shadow economy reduction, which have been interpreted as interrelated phenomena; the reduction of inflation to its natural rate; the establishment of private investment protection mechanisms by all branches of government as well as by taxation authorities; to get the working-age population engaged and interested in homeland company jobs rather than abroad; fair income taxation system for the employed population.*

*The correlation has been established between the corrupt practices of government authorities and the economy shadowing. The corruption has become a powerful driving force for the shadow economy, which has involved public officials from the lowest to the highest rank or status.*



*The latter has been proven by the CPI (Corruption Perceptions Index) – the annually ranked list of countries, which has been published by the Transparency International organization since 1995.*

*The GDP correlation dependence of the corruption perceptions index in the year 2015 at purchasing power parity per capita has been determined (according to the World Bank's data). The statistics for Ukraine has shown figures very close to the regression line (exponential trendline). In a world context, the rise of a corruption perceptions index to one percentage point leads to an increase in productivity to 4,5%.*

**Key words:** *state management system, strategy for reforming, corruption perceptions index.*

*Стаття надійшла 14 квітня 2017 р.*