

С.В. Свірко, д.е.н., д.н. держ.упр., проф.
О.В. Орел, PhD

Державний університет «Житомирська політехніка»

Біла книга державного управління України: орієнтири в розбудові та складові елементи

У публікації опрацьовано основні орієнтири щодо розбудови Білої книги державного управління в Україні, її структурні компоненти та в її межах принципи належного урядування. Враховуючи євроінтеграційні орієнтири, запропоновано таку структуру «Білої книги: державне управління в Україні»: досягнення (короткий опис результатів реформування державного управління в Україні); орієнтири (опис принципів належного урядування як головного орієнтира в реформуванні державного управління); сучасний стан (опис стану державного управління в Україні на момент проведення дослідження); проблеми (опис проблемних позицій, у тому числі на підставі оцінки відповідності державного управління в Україні принципам належного урядування); умотивування реформування (аргументація на користь проведення подальших реформ у сфері державного управління в Україні); мета та методологія (ідентифікація головної мети, цілей та завдань дослідження, методів та прийомів, що застосовуються в процесі дослідження); аналіз досліджень (опис результатів основних сучасних науково-практичних досліджень у галузі державного управління як в Україні, так і світу); напрями реформування та шляхи їх реалізації (опис векторів подальшого розвитку державного управління як в Україні, а також проєктів рішень на реалізацію останніх (основних та альтернативних)); результати (опис намічених результатів, ризиків та загроз щодо їх отримання (основних та альтернативних)); висновки (логічний підсумок щодо представленого матеріалу); бібліографія; додатки. В межах загальної структури Білої книги запропоновано оновлене звучання принципів належного урядування в межах їх кластерних блоків: стратегія (в частині принципу 1), розроблення та узгодження політики (в частині принципів 2, 5), організація, підзвітність та нагляд (у частині принципу 16), управління державними фінансами (в частині принципів 23, 24, 26). Реалізація на притиці запропонованих положень сприятиме підвищенню ефективності як вітчизняного, так і світового державного управління.

Ключові слова: державне управління; Біла книга державного управління; принципи належного урядування.

Актуальність теми. Вітчизняне публічне управління знаходиться на етапі активної перебудови в умовах євроінтеграційних процесів, що охопили всі сфери життя України. При цьому орієнтиром є, безумовно, передові світові практики та наукові здобутки. Складність цього етапу реформаторського процесу полягає у тому, що, з одного боку, державне управління має модернізувати власну державно-управлінську систему, а з іншого – докорінно змінити вказані вище сфери життя нашої країни. Від успішності здійснення всієї сукупності цих різновекторних завдань залежить прискорення або уповільнення власне євроінтеграційного процесу в країні, що безпосередньо впливає на стійкість та обороноздатність. Аналіз робочого документа Європейської комісії щодо перевірки права України на відповідність праву ЄС (2024) вказує, що до нагальних завдань України на шляху євроінтеграції ЄС зарахували [5, 18]: «завершення імплементації Закону «Про адміністративну процедуру», узгодження галузевого та імплементаційного законодавства, а також приведення цифрових процедур у відповідність до закону; ухвалення законодавства щодо запровадження справедливої та прозорої системи оплати праці на основі функціональної класифікації посад, а також вдосконалення процедур найму, просування по службі та звільнення на основі особистих заслуг; впровадження та використання єдиної інформаційної системи управління людськими ресурсами в масштабах всієї країни». На сьогодні, як свідчать публічні виступи Голови НАДС України Наталії Алюшиної, всі перераховані завдання виконані, а саме в частині: Закону України «Про адміністративну процедуру» – через прийняття та реалізацію Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» (призвів до зміни у 196 вітчизняних регламентах [7]; системи оплати праці на державній службі – через прийняття та реалізацію Постанови КМУ «Про затвердження Порядку формування фонду оплати праці державних службовців у державному органі» [6]; формування єдиної інформаційної системи управління людськими ресурсами в масштабах всієї країни – через прийняття та подальші зміни Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах» [8]. Втім, реформування зокрема та

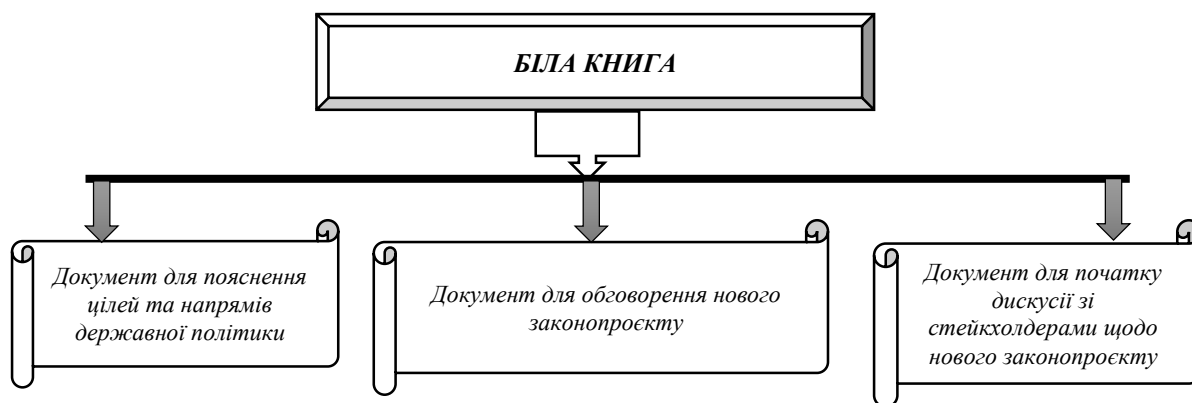
функціонування державного управління загалом має відбуватися на підставі сформованої чіткої базисної методологічної основи, яка може бути формалізована у вигляді Білої книги державного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, на які спираються автори. Проблематика державного управління в Україні набуває з кожним роком все більшого звучання в контексті євроінтеграційних процесів, що відбуваються в нашій країні. У різні часи у розбудову методологічних основ вітчизняного державного управління своїми працями зробили внесок такі вчені, як: Л.Антонова, А.Антонов, О.Васильєва, Н.Васильєва, Д.Грицишен, Н.Даций, С.Домбровська, І.Драган, В.Євдокимов, В.Ємельянов, В.Загурська-Антонюк, Ю.Ковбасюк, В.Ксендзук, І.Лопушинський, Н.Обушна, Н.Орлова, О.Пархоменко-Куцевіл, А.Помаза-Пономаренко, О.Руденко, Л.Сергієнко, І.Супрунова, Л.Тихончук, Ю.Шпак, Т.Яровой та інші. Втім, жоден з авторів не порушував питання щодо формування єдиного методологічно-організаційного документа державного управління в нашій країні.

Метою статті є визначення орієнтирів у розбудові Білої книги державного управління в Україні, її структурних компонентів та опрацювання її позицій щодо принципів належного урядування.

Викладення основного матеріалу. Розбудова такого документа має базуватися на практиці побудови таких Білих книг у сфері державного управління провідних країн світу. Опанування існуючих підходів свідчить, що, хоча Білі книги різних країн і різняться за функціонально-змістовним навантаженням [1, 5], загалом вони переслідують спільну мету – публічну презентацію цілей, завдань та напрямів діяльності Уряду з метою реалізації цих цілей та завдань, спрямовану на максимальне опанування та долучення до широкого обговорення останньої суспільством в цілому та окремими інституціями зокрема. Це забезпечує ідентифікацію як множини перетину, так і різність множин стейкхолдерів, що своєю чергою уможливує здійснення оцінки ймовірного адресного ефекту презентованої державної політики [1, 5]. При цьому організаційно, як правило, Біла книга є проєктним документом законодавчого рівня, який зазнає чималих змін у процесі тривалих консультацій та обговорень, унаслідок яких і народжується новий законодавчий акт.

В цілому наявні варіанти Білої книги в межах державного управління Австралії, Бразилії, ЄС, Італії, Канади, Китаю, Німеччини, Норвегії, Об'єднаних Арабських Еміратів, Південно-Африканської республіки, Польщі, США, Франції, Японії та інших країн світу дають змогу стверджувати, що в сучасній міжнародній державно-управлінській системі слід вирізняти три типи Білої книги (рис. 1) [1, 5].



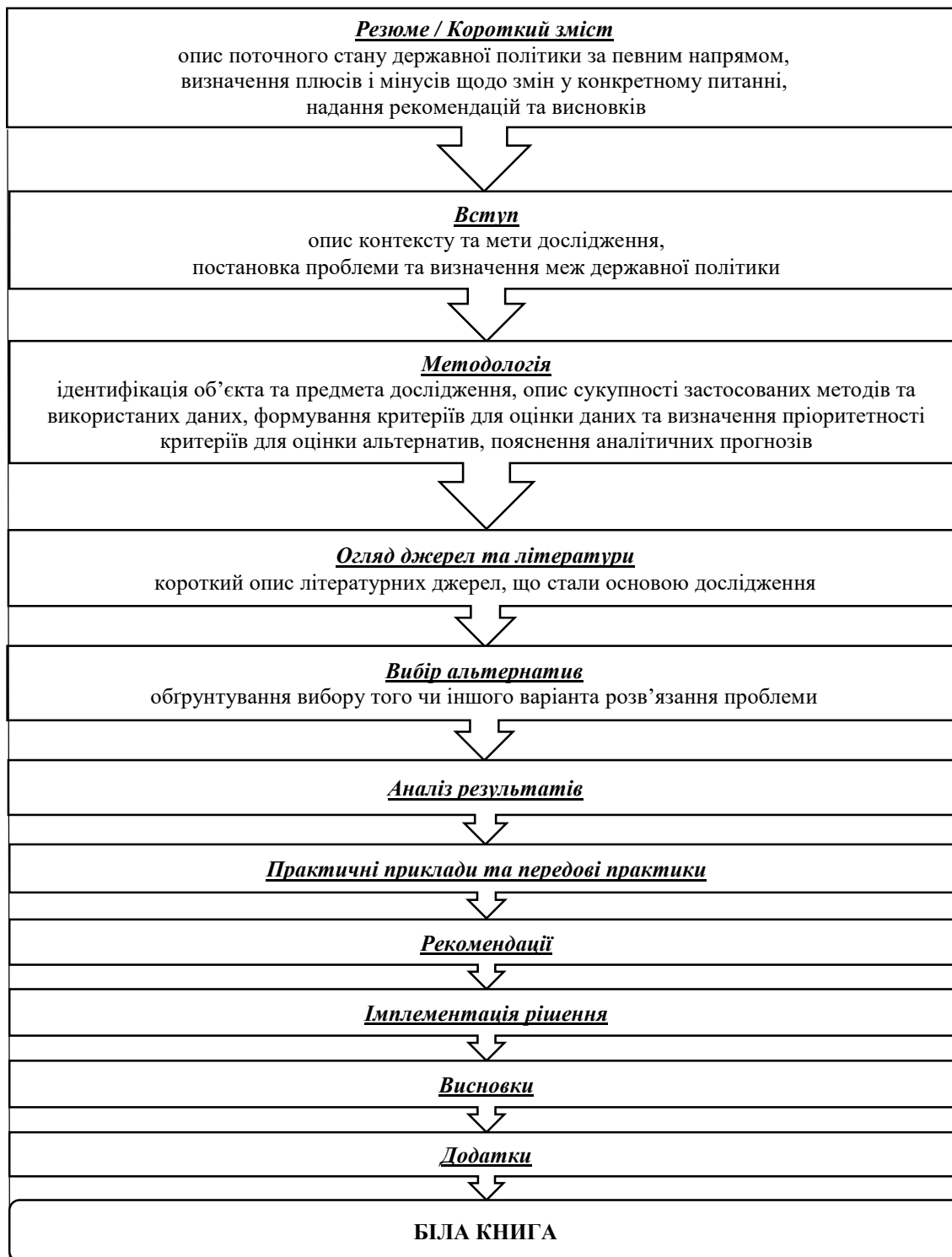
Джерело: [5]

Рис. 1. Типологія Білої книги в міжнародній системі державного управління

Першому типу відповідає Біла книга ФРН, яка висвітлює змістовний матеріал за такою структурою [1, 5]: «резюме, вступ, основний матеріал, визначення поля діяльності у майбутньому, висновки, бібліографія, додатки». Другому типу відповідає Біла книга АС, яка викладає змістовний матеріал в межах такої структури [1, 5]: «резюме, вступ, постановка проблеми, результати консультацій, основний матеріал, адміністративне управління, висновки, бібліографія, додатки». Третьому типу відповідає Біла книга ЄС, що презентує змістовний матеріал за такою структурою [1, 5]: «резюме, вступ, політика в даній сфері, основний матеріал, нормативний аспект, міжнародний аспект, висновки, бібліографія, додатки». Слід також звернути увагу на розробки Європейського інформаційно-дослідного центру за програмою USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво», які пропонують до застосування таку структуру Білої книги, як наведено на рисунку 2 [1, 5].

Цікавою є побудова першої Білої книги ЄС «Європейське врядування» (2001 р.), яка відображає потреби державно-управлінської реформи того часу та містить такі розділи [5, 20]: «аргументацію щодо потреби реформування європейського врядування; принципи ефективного врядування; пропозиції щодо змін в межах європейського врядування; перспективи розвитку європейського врядування: від врядування до майбутньої Європи». В першому розділі цього документа зазначено, що «наші спільні цілі базуються на простому принципі, що був покладений первісно в основу інтеграції європейської спільноти:

об'єднувати людей Європи на тлі усілякої поваги та збереження особистої національної ідентичності. Більше того, успішна реалізація реформ можливі лише за умов повернення ЄС до первинного духу Договорів ЄС, що передбачає гнучкість та взаємоповагу» [5, 20].



Джерело: [5]

Рис. 2. Структура Білої книги за підходами USAID

На підставі опрацювання описаних вище підходів до побудови Білої книги з урахуванням окремих ментальних особливостей вітчизняних наукових досліджень авторами пропонується така структура «Білої книги: державне управління в Україні» [5]: «досягнення (короткий опис результатів реформування державного управління в Україні); орієнтири (опис принципів належного урядування як головного

орієнтира в реформуванні державного управління); сучасний стан (опис стану державного управління в Україні на момент проведення дослідження); проблеми (опис проблемних позицій, у тому числі на підставі оцінки відповідності державного управління в Україні принципам належного урядування); умотивування реформування (аргументація на користь проведення подальших реформ у сфері державного управління в Україні); мета та методологія (ідентифікація головної мети, цілей та завдань дослідження, методів та прийомів, що застосовуються в процесі дослідження); аналіз досліджень (опис результатів основних сучасних науково-практичних досліджень у галузі державного управління як в Україні, так і світу); напрями реформування та шляхи їх реалізації (опис векторів подальшого розвитку державного управління як в Україні, а також проєктів рішень на реалізацію останніх (основних та альтернативних)); результати (опис намічених результатів, ризиків та загроз щодо їх отримання (основних та альтернативних)); висновки (логічний підсумок щодо представленого матеріалу); бібліографія; додатки». Реалізація на практиці презентованої структури забезпечить «Білій книзі: державне управління в Україні» наукову обґрунтованість, всеохопність у часі та просторі, альтернативність щодо підходів, що сприятиме успішному євроінтеграційному розвитку державного управління в Україні» [5].

На початковому етапі розбудови змістовних позицій запропонованої структури пропонується зупинитися на двох позиціях, а саме: проблеми та орієнтири.

На сьогодні в контексті процесів євроінтеграції, опираючись на висновки, отримані внаслідок проведеного аналізу Європейською комісією та викладені у відповідному звіті, а також на дослідження українських вчених, до проблем вітчизняного державного управління варто зарахувати [5, 10, 11, 13, 14, 18]:

- недостатню прозорість та відкритість державного управління загалом;
- недостатню прозорість та відкритість, а також необґрунтованість (в контексті досягнення результативних показників) розміру оплати праці в секторі загального державного управління;
- недостатню прозорість та відкритість, а також недосконалість процедури найму, просування по службі та звільнення на основі особистих заслуг;
- недостатню ефективність контролю за державним управлінням;
- недостатню ефективність, економічність та результативність управління державними ресурсами;
- порушення принципів здійснення публічних закупівель;
- низьку ефективність державного фінансового контролю в частині використання державних коштів;
- низьку якість внутрішнього аудиту в секторі загального державного управління;
- недостатню дієвість та активність використання єдиної інформаційної системи управління людськими ресурсами в секторі загального державного управління;
- приведення цифрових адміністративних процедур в секторі загального державного управління у відповідність до законодавства;
- недостатня обізнаність управлінського персоналу в секторі загального державного управління з конкретними положеннями євроінтеграційного процесу».

Ліквідація вказаних прогалин вітчизняного державного управління забезпечить підвищення його ефективності та сприятиме прискоренню процесу євроінтеграції нашої країни.

Щодо позиції «орієнтири», які в світовому масштабі уособлені на сьогодні у вигляді принципів належного урядування, через надзвичайну важливість та визначальність для усіх інших позицій цієї позиції акцентуємо на них більше уваги.

Нагадаймо, що ст. 3 Розділу I «Загальні принципи» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони було закріплено такі положення [15]: «верховенство права, *належне врядування*, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Україною та ЄС». З часом ЄС неодноразово зазначав, що основою процесу його подальшого розширення є реформа державного управління [5, 10, 19]. У 2022 р. Європейська Комісія офіційно в Комюніке до Європейського парламенту (COM (2022) 528 остаточне) закріпила умову з реформи державного управління в країнах-кандидатах як першооснову їх вступу до ЄС [5, 17] разом з головною метою останнього – «реагування на нові проблеми та дії на благо громадян» [21]. Також Європейська комісія ідентифікувала основні проблеми державного управління країн-кандидатів на вступ до ЄС у такому складі [17]: «Державні установи та органи управління мають реагувати на суспільні проблеми та ефективно проводити політику. Модернізація органів державного управління залишається ключовою проблемою в державах-кандидатах на вступ до ЄС. Політизація продовжує підривати спроможності органів державного управління і їхню привабливість як працедавців. Хоча в цілому є усвідомлення основних потреб у реформах задля створення більш професійних органів державного управління, що ґрунтуються на заслугах, вдосконалення планування політики, державних фінансів, управління персоналом та підзвітності вимагатиме більше лідерства та зусиль». Постійне акцентування ЄС на позиції належного урядування пояснюється законодавчими основами розбудови власне ЄС, а саме: йдеться про Хартію основних прав ЄС, статтею 41 якої належне урядування закріплено як одне з прав

громадян ЄС [16]. Таким чином, належне урядування є ключовим орієнтиром подальшого розвитку державного управління нашої країни в контексті євроінтеграційних процесів.

Зазначимо, що, зважаючи на перші згадки про належне урядування в міжнародних документах датуються 1996 роком [5, 13], опанування положень щодо останнього вітчизняними вченими здійснювалася не достатньо активно. Безумовно, дослідження в цій сфері були активовані підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, а вже 2016 року на загальнодержавному рівні було прийнято Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року [2], послідовно в 2021 році – Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 роки [3]. Вказані стратегічні документи базуються саме на принципах належного урядування SIGMA [5, 9].

На сьогодні кількісний склад вітчизняних вчених, які опановують проблематику належного урядування, є досить широким. Зокрема, дослідження у цьому напрямі здійснили: А.Антонов, Л.Антонова, Я.Берзанюк, К.Бережна, О.Бедний, С.Волинець, Н.Галичина, К.Герасимюк, О.Глазун, Д.Грицишен, Н.Гришина, М.Демідова, О.Дика, О.Дніпров, Є.Дояр, Н.Жмур, В.Зозуля, Г.Капленко, Ю.Кіріченко, А.Ковтун, Т.Коляда, І.О. Кулик, В.Кучменко, Г.Кухарева, В.Марчук, О.Марцинюк, О.Муза, І.Ніколіна, Н.С. Павлов, І.Приходько, О.Проневич, А.Пухтецька, О.Радишевська, В.Савіцька, Л.Сергієнко, Д.Сітар, А.Стасюшин, О.Ткаля, Т.Тростенюк, С.Ходацький, В.Цимбалюк, Г.Шаульська, Б.Шевчук, Ю.Шмаленко та інші. Втім, серед значної кількості публікацій останнього десятиріччя з питань належного урядування вирізняється цикл досліджень колективу Державного університету «Житомирська політехніка» [5, 10, 11, 13, 14].

Базовою основою сучасної концепції належного урядування є принципи. Сучасна система принципів належного урядування сформована за співпраці в межах реалізації Програми підтримки вдосконалення урядування та менеджменту (SIGMA) за ініціативою ЄС та ОЕСР [21], при цьому ця система включає 32 принципи (вони зі свого боку містять 270 підпринципів), що об'єднані 6-ма тематичними сферами, а саме [21]:

– «Стратегія (Принцип 1: Створено та успішно впроваджено комплексний, надійний та сталий порядок денний реформи державного управління, що сприяє інноваціям та постійному удосконаленню);

– Розроблення та узгодження політики (Принцип 2: Державна політика є узгодженою та ефективно координується центром уряду; рішення готуються та комунікуються чітко та прозоро; Принцип 3: Уряд планує та контролює державну політику в ефективний та інклюзивний спосіб відповідно до фіскального простору уряду; Принцип 4: Державна політика розробляється на основі даних та аналізу, із дотриманням чітких і послідовних правил законотворчої діяльності; закони та нормативно-правові акти легкодоступні; Принцип 5: Під час розробки політики проводяться активні консультації з усіма ключовими зовнішніми та внутрішніми зацікавленими сторонами та громадськістю; Принцип 6: Державна політика ефективно впроваджується та оцінюється, покращуючи політичні результати та зменшуючи регуляторні витрати та тягарі; Принцип 7: Парламент ефективно контролює формування урядом політики та забезпечує узгодженість політики та законодавства);

– Державна служба та управління людськими ресурсами (Принцип 8: Система працевлаштування врівноважує стабільність і гнучкість, забезпечує підзвітність державних службовців і захищає їх від неналежного впливу та незаконного звільнення; Принцип 9: Орган державного управління залучає та набирає на роботу компетентних людей на основі заслуг і рівних можливостей; Принцип 10: Ефективному лідерству сприяють компетентність, стабільність, професійна автономія та оперативне реагування підзвітних керівників вищої ланки; Принцип 11: Державні службовці мають мотивацію, справедливу та конкурентоспроможну оплату та належні умови праці; Принцип 12: Професійний розвиток, управління талантами та результативністю підвищують навички, ефективність і дієвість державних службовців і пропагують цінності державної служби);

– Організація, підзвітність та нагляд (Принцип 13: Організація та керівництво державним управлінням сприяють підзвітності, ефективності та дієвості; Принцип 14: Сфери відповідальності чітко розподілені між рівнями державного управління і враховують принцип субсидіарності та місцевої автономії і сприяють міжвідомчій координації за допомогою ефективних механізмів нагляду; Принцип 15: Державне управління є прозорим та відкритим; Принцип 16: Парламент, омбудсмен і вища аудиторська установа здійснюють ефективний контроль за державним управлінням; Принцип 17: Право на належне управління забезпечується за допомогою адміністративної процедури, судового розгляду та публічної відповідальності; Принцип 18: Послідовна та комплексна система забезпечення доброчесності в державному секторі мінімізує ризики корупції);

– Надання послуг та цифровізація (Принцип 19: Користувачі знаходяться в центрі формування та надання адміністративних послуг; Принцип 20: Державне управління надає оптимізовані та високоякісні послуги; Принцип 21: Адміністративні послуги легко доступні онлайн і особисто, враховуючи різні потреби, вибір і обмеження; Принцип 22: Цифровізація дає змогу ухвалювати рішення на основі даних та здійснювати ефективну, дієву та оперативну політику, послуги та процеси в усьому уряді);

– Управління державними фінансами (Принцип 23: Річний бюджет є всеохопним і формується у передбачуваний і розгорнутій середньостроковій перспективі, яка збалансовує політичні потреби з фіскальними обмеженнями; Принцип 24: Уряд сприяє виконанню бюджету та наданню послуг, забезпечуючи ліквідність у коротко- та середньостроковій перспективі; Принцип 25: Уряд виконує бюджет відповідно до кошторису та звітує про нього всебічно та прозоро, що дає змогу здійснювати своєчасний контроль; Принцип 26: Для досягнення своїх цілей органи державного управління управляють ресурсами ефективним і відповідним чином; Принцип 27: Внутрішній аудит покращує керування органами державного управління; Принцип 28: Законодавство про публічні закупівлі, зокрема у сфері державно-приватних партнерств та концесій, ґрунтується на принципах рівного ставлення, відсутності дискримінації, прозорості, пропорційності та конкуренції та підтримується надійною системою управління.; Принцип 29: Публічні замовники здійснюють публічні закупівлі, у тому числі у форматі державно-приватних партнерств, в ефективний та ощадливий спосіб; Принцип 30: Незалежна система огляду закупівель забезпечує ефективний, швидкий та компетентний розгляд скарг; Принцип 31: Усі державні кошти ефективно перевіряються незалежним аудитором, який забезпечує впевненість щодо використання державних ресурсів і допомагає покращити функціонування державного сектору; Принцип 32: Для здійснення своїх повноважень, а також фінансового нагляду для сприяння відповідальному фінансовому управлінню регіональні органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають ресурси та належну фіскальну автономію)».

Критичний аналіз репрезентованих принципів у контексті поточних та перспективних проблем розвитку людства свідчить про необхідність їх уточнення. На думку авторів публікації, можливою до застосування є така авторська редакція окремих з принципів належного урядування [5]:

– «Принцип 1: Створено та успішно впроваджено комплексний, надійний та сталий порядок денний реформи державного управління, що сприяє інноваціям та постійному *розвитку* й удосконаленню (за такої трактовки враховується не тільки розвиток державного управління як системного процесу, а і як виду діяльності сукупності окремих індивідів, вимогою до яких за сучасних умов виступає постійний розвиток);

– Принцип 2: Державна політика є узгодженою та ефективно координується центром уряду; *вона формується на засадах наукової обґрунтованості, спадковості та безперервості, безпековості*; рішення готуються та комунікуються чітко та прозоро (за такого трактування враховується необхідність реалізації основоположних базових принципів державної політики загалом та нового принципу сучасності, потреба у якому загострилась в останнє десятиріччя у зв'язку зі значними загрозами безпеці окремих країн та політико-економічних утворень);

– Принцип 5: Під час розробки політики проводяться активні консультації з усіма ключовими зовнішніми та внутрішніми зацікавленими сторонами *громадянського суспільства* (за такого трактування враховується апріорна аксіома розвинутого демократичного соціуму – наявність в ньому громадянського суспільства);

– Принцип 16: Парламент, омбудсмен, вища аудиторська установа та *антикорупційні органи* здійснюють *постійний* ефективний контроль за державним управлінням (за такого трактування враховується нагальна потреба постійного контролю за державними службовцями з боку антикорупційних органів);

– Принцип 23: Річний бюджет є всеохопним і формується у передбачуваний і розгорнутій середньостроковій перспективі, яка збалансовує політичні і *соціально-економіко-екологічні потреби* з фіскальними обмеженнями (за такого трактування враховується сталоорієнтованість будь-якого Уряду, а отже і бюджету, що є фінансовим планом діяльності останнього);

– Принцип 24: Уряд сприяє виконанню бюджету, *досягненню бюджетної безпеки*, а також наданню послуг, забезпечуючи ліквідність у коротко- та середньостроковій перспективі (за такого трактування до уваги береться надзвичайно важливий показник безпеки кожної країни – бюджетна безпека, як «стан фінансової захищеності сектору загального державного управління, що характеризується платоспроможністю та фінансовою стійкістю держави, як економічного суб'єкта, що надає можливість інституційним одиницям вказаного сектору реалізовувати повноваження на виконання функцій держави максимально результативно та ефективно в умовах мінливого середовища, внутрішніх та зовнішніх загроз» [12]);

– Принцип 26: Для досягнення своїх цілей органи державного управління управляють ресурсами *на засадах економічності, ефективності та результативності* (за такого трактування враховується концепція 3 E (economy, efficiency and effectiveness), яка активно застосовується в розвинутих країнах світу в оцінці державного управління загалом та використання суспільних коштів зокрема, при цьому «економічність (economy) означає використання належної кількості ресурсів відповідної якості в належний час, у необхідному місці, за розумну ціну, тобто правильне витрачання; ефективність (efficiency) означає співвідношення між продуктом у вигляді наданих товарів (послуг) та ресурсами, використаними на їх створення; результативність (effectiveness) – ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті, погодження використаних засобів і результатів із поставленою метою» [4, 5])».

Водночас автори підтримують пропозицію авторського колективу Державного університету «Житомирська політехніка» щодо доповнення принципів належного урядування SIGMA (2023) кластером 7. «Людиноцентризм в державному управлінні та державній політиці» з виділенням в його межах відповідних принципів [13].

Реалізація в практичному полі запропонованої авторської редакції принципів належного урядування забезпечить підвищення ефективності державного управління на світовому рівні.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Вітчизняне державне управління за 35 років зазнало принципової перебудови на демократичних засадах з урахуванням найкращих світових прикладів розвитку публічного управління. Наразі перед ним стоїть важливе завдання – забезпечити якнайскоріший вступ України до ЄС, який не можливий без реформування державою всіх сфер свого життя. Цей процес розпочато ще у 2014 році, і фактично він перебуває на стадії завершення. Водночас майбутнє вітчизняного державного управління не можливе без формування чіткого науково обґрунтованого базису, який пропонується формалізувати у вигляді «Білої книги: державне управління в Україні». Презентована структура останнього документа дозволяє досягти йому наукової обґрунтованості, всеохопності в часі та просторі, альтернативності щодо підходів, що сприятиме успішному євроінтеграційному розвитку державного управління в Україні. Розбудова принципів належного урядування як ключових орієнтирів державного управління в Україні є процесом безперервним у часі та просторі. Запровадження у практику уточнених та запропонованих принципів належного урядування сприятиме підвищенню ефективності як вітчизняного, так і світового державного управління.

Подальші дослідження за даним напрямом логічно спрямувати на всі інші структурні компоненти запропонованого формату «Білої книги: державне управління в Україні».

Список використаної літератури:

1. Біла книга як документ державної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28870.pdf>.
2. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження КМУ від 24.06.2016 р. № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p#Text>.
3. Деякі питання реформування державного управління : Розпорядження КМУ від 21.07.2021 р. № 831-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text>.
4. *Жижка Ю.В.* Теоретико-методологічні засади ефективності державного управління / *Ю.В. Жижка, О.Я. Малиновська* // Східна Європа: економіка, бізнес та управління. – 2019. – Вип. 4 (21). – С. 88–92.
5. *Орел О.В.* Державне управління євроінтеграційним процесом в Україні : дис. на здоб наук. ступ. докт. філос. за спец. 281 «Публічне управління та адміністрування» / *О.В. Орел.* – Житомир : Державний університет «Житомирська політехніка», 2025. – 282 с.
6. Порядок формування фонду оплати праці державних службовців у державному органі : Постанова КМУ від 6.06.2025 р. № 668 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/668-2025-p#Text>.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» : Закон України від 10.10.2024 р. № 4017-IX [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#n3132>.
8. Про затвердження Положення про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах : Постанова КМУ від 28.12.2020 р. № 1343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1343-2020-p#Text>.
9. Реформа державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>.
10. *Свірко С.* Імплементация принципів належного урядування в контексті євроінтеграції України / *С.Свірко, Д.Грицишен, Л.Сергієнко* // Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні та світі : матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 100-річчю заснування Сумського державного педагогічного університету імені А.С.Макаренка, 31 травня – 01 червня 2024 р. : у 2-х т. – Суми : СумДПУ ім. А.С.Макаренка, 2024. – Т. 1. – С. 149–153.
11. Розвиток принципів належного урядування в контексті євроінтеграційних процесів / *С.Свірко, В.Кучменко, О.Сидоренко, В.Загурський* // Публічне управління та адміністрування в Україні: євроінтеграційний поступ : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, 31 травня ; за наук. ред. проф. *І.І. Чудика, Д.І. Дзвінчука, І.П. Лопушинського* ; упоряд. *Л.С. Мосора.* – Івано-Франківськ : ІФНТУНГ, 2024. – С. 789–793.
12. *Свірко С.В.* Механізми державного управління бюджетною безпекою : монографія / *С.В. Свірко.* – Житомир : ТОВ «Видавничий дім “Бук-Друк”», 2021. – 436 с.
13. Принципи належного урядування на сучасному етапі розвитку людства: категоризація та концептуалізація / *С.В. Свірко, О.С. Дика, Т.М. Тростенюк та ін.* // Економіка, управління та адміністрування. – 2024. – № 3 (109). – С. 74–90.
14. Управління державними фінансами в контексті належного урядування / *С.В. Свірко, О.С. Дика, Т.М. Тростенюк та ін.* // Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії і практики. – 2024. – № 6 (59). – С. 510–531.

15. Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода від 27.06.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011).
16. Charter of Fundamental Rights of the European Union [Electronic resource]. – Access mode : https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.
17. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions : 2022 Communication on EU Enlargement Policy. – COM(2022) 528 final [Electronic resource]. – Access mode : <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/2022%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy-v3.pdf>.
18. Commission Staff Working Document : Ukraine 2024 Report / Accompanying the document. Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of regions : 2024 Communication on EU enlargement policy [Electronic resource]. – Access mode : https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf.
19. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions : Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15 [Electronic resource]. – Access mode : https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20141008-strategy-paper_en.pdf.
20. The White Paper / European Governance [Electronic resource]. – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/doc_01_10/DOC_01_10_EN.pdf.
21. The Principles of Public Administration / OECD. – Paris, 2023 [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf>.

References:

1. «Bila knyha yak dokument derzhavnoi polityky», [Online], available at: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28870.pdf>
2. KMU (2016), *Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy*, Rozporiadzhennia vid 24.06.2016 r., No. 474-r, [Online], available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-r#Text>
3. KMU (2021), *Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia*, Rozporiadzhennia vid 21.07.2021 r. No. 831-r, [Online], available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-r#Text>
4. Zhyzhka, Yu.V. and Malinovska, O.Ia. (2019), «Teoretyko-metodolohichni zasady efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia», *Skhidna Yevropa: ekonomika, biznes ta upravlinnia*, Issue 4 (21), pp. 88–92.
5. Orel, O.V. (2025), «Derzhavne upravlinnia yevroinethratsiinnm protsesom v Ukraini», D.Sc. Thesis of dissertation, za spets. 281 «Publichne upravlinnia ta administruvannia», Derzhavnyi universytet «Zhytomyrska politekhnika», Zhytomyr, 282 p.
6. KMU (2025), *Poriadok formuvannia fondu oplaty pratsi derzhavnykh sluzhbovtiv u derzhavnomu orhani*, Postanova vid 6.06.2025 r. No. 668, [Online], available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/668-2025-p#Text>
7. Verkhovna Rada Ukrainy (2024), *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zviazku z pryiniattiam Zakonu Ukrainy «Pro administratyvnu protseduru»*, Zakon Ukrainy vid 10.10.2024 r. No. 4017-IX, [Online], available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#n3132>
8. KMU (2020), *Pro zatverdzhennia Polozhennia pro informatsiinu systemu upravlinnia liudskymy resursamy v derzhavnykh orhanakh*, Postanova vid 28.12.2020 r. No. 1343, [Online], available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1343-2020-p#Text>
9. *Reforma derzhavnoho upravlinnia*, [Online], available at: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>
10. Svirko, S., Hrytsyshen, D. and Serhiienko, L. (2024), «Implementatsiia pryntsyviv nalezhnoho uriaduvannia v konteksti yevroinethratsiiny Ukrainy», *Realii ta perspektyvy rozbudovy pravovoi derzhavy v Ukraini ta sviti*, materialy VII Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii, prysviachenoj 100-richchju zasnovannia Sumskoho derzhavnoho pedahohichnoho universytetu imeni A.S. Makarenka, 31 travnia – 01 chervnia, u 2 t., SumDPU im. A.S. Makarenka, Sumy, Vol. 1, pp. 149–153.
11. Svirko, S., Kuchmenko, V., Sydorenko, O. and Zahurskyi, V. (2024), «Rozvytok pryntsyviv nalezhnoho vriaduvannia v konteksti yevroinethratsiinykh protsesiv», *Publichne upravlinnia ta administruvannia v Ukraini: yevroinethratsiinyi postup*, materialy Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii za mizhnarodnoi uchastiu, in Chudyk, I.I., Dzvinchuk, D.I. and Lopushynskyi, I.P. (ed.), uporiad. Mosora, L.S., 31 travnia, IFNTUNH, Ivano-Frankivsk, pp. 789–793.
12. Svirko, S.V. (2021), *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia biudzhethnoiu bezpekoju*, monohrafiia, TOV «Vydavnychi dim “Buk-Druk”», Zhytomyr, 436 p.
13. Svirko, S.V., Dyka, O.S., Trosteniuk, T.M. et al. (2024), «Pryntsyvy nalezhnoho uriaduvannia na suchasnomu etapi rozvytku liudstva: katehoryzatsiia ta kontseptualizatsiia», *Ekonomika, upravlinnia ta administruvannia*, No. 3 (109), pp. 74–90.
14. Svirko, S.V., Dyka, O.S., Trosteniuk, T.M. et al. (2024), «Upravlinnia derzhavnymy finansamy v konteksti nalezhnoho uriaduvannia», *Finansovo-kredytna diialnist: problemy teorii i praktyky*, No. 6 (59), pp. 510–531.
15. Verkhovna Rada Ukrainy (2014), *Pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony*, Uhoda vid 27.06.2014 r, [Online], available at: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

16. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, [Online], available at: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
17. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2022), 2022 Communication on EU Enlargement Policy, COM(2022) 528 final, [Online], available at: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/2022%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy-v3.pdf>
18. European Commission (2024), *Commission Staff Working Document. Ukraine 2024 Report. Accompanying the document. Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of regions. 2024 Communication on EU enlargement policy*, [Online], available at: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf
19. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, [Online], available at: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20141008-strategy-paper_en.pdf
20. European Governance, *The White Paper*, [Online], available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/doc_01_10/DOC_01_10_EN.pdf
21. OECD (2023), *The Principles of Public Administration*, Paris, [Online], available at: <https://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf>

Свірко Світлана Володимирівна – доктор економічних наук, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування Державного університету «Житомирська політехніка».

<https://orcid.org/0000-0001-9157-4672>.

Наукові інтереси:

- державне управління;
- бюджетний облік;
- публічні фінанси;
- бюджетна безпека;
- державний аудит,
- євроінтеграція та євроатлантична інтеграція.

Орел Олексій Віталійович – доктор філософії з державного управління Державного університету «Житомирська політехніка».

<https://orcid.org/0009-0000-5702-0748>.

Наукові інтереси:

- державне управління євроінтеграційним процесом в Україні.

Svirko S.V., Orel O.V.

White Book of public administration of Ukraine: guidelines in development and constituent elements

The publication elaborates the main guidelines for the development of the White Book of public administration in Ukraine, its structural components and, within its limits, the principles of good governance. Taking into account European integration guidelines, the following structure of the «White Book: public administration in Ukraine» is proposed: achievements (brief description of the results of reforming public administration in Ukraine); guidelines (description of the principles of good governance as the main guideline in the reform of public administration); current state (description of the state of state administration in Ukraine at the time of the research); problems (description of problematic positions, including on the basis of an assessment of the compliance of state administration in Ukraine with the principles of good governance); motivation for reform (argument in favor of carrying out further reforms in the sphere of public administration in Ukraine); purpose and methodology (identification of the main purpose, goals and objectives of the research, methods and techniques used in the research process); research analysis (description of the results of the main modern scientific and practical research in the field of public administration both in Ukraine and the world); directions of reform and ways of their implementation (description of the vectors of further development of public administration both in Ukraine, as well as draft solutions for the implementation of the latter (main and alternative)); results (description of intended results, risks and threats to their achievement (main and alternative)); conclusions (logical summary of the presented material); bibliography; applications. Within the general structure of the White Book, an updated sounding of the principles of good governance is proposed within their cluster blocks: Strategy (in part of principle 1), Development and coordination of policy (in part of principles 2, 5), Organization, accountability and supervision (in part of principle 16), Management of public finances (in part of principles 23, 24, 26). Implementation of the proposed provisions will contribute to increasing the efficiency of both domestic and global public administration.

Keywords: public administration; White Book of public administration; principles of good governance.

Стаття надійшла до редакції 15.01.2026.