

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДВНЗ «ПЕРЕЯСЛАВ-ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ  
ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ГРИГОРІЯ СКОВОРОДИ»

**Пархоменко-Куцевіл О. І., Сурай І. Г., Аль-Атті І. В.**

# **ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА РЕФОРМ В УКРАЇНІ**

*Навчальний посібник*

Переяслав  
Кам'янець-Подільський – 2021

**УДК 351.08**

**П-18**

Схвалено Вченою радою

Переяслав-Хмельницького державного педагогічного університету імені  
Григорія Сковороди. Протокол № 9 від 29 березня 2021 р.

**Рецензенти:**

**Руденко О. М.** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій Чернігівського національного технологічного університету;

**Гбур З. В.** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри управління охорони здоров'я Національної медичної академії післядипломної освіти імені П. Л. Шупика;

**Гурковський В. І.** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

Пархоменко-Куцевіл О. І., Сурай І. Г., Аль-Атті І. В.

Теорія та практика реформ в Україні. Навчальний посібник / Пархоменко-Куцевіл О. І., Сурай І. Г., Аль-Атті І. В. – Переяслав, Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня “Рута”», 2021. – 188 с.

ISBN 978-617-8021-31-3

У навчальному посібнику проаналізовано основні аспекти розвитку реформ в Україні, виокремлені сучасні світові моделі розвитку системи публічного управління, визначені пріоритети реформування української системи публічного управління. Виокремлено еволюцію уявлень про сутність публічного управління. Проаналізовані нормативно-правові документи, які регулюють реформування та модернізацію системи публічного управління.

Для фахівців-практиків сфери державного управління, науковців, студентів, аспірантів, викладачів, усіх, хто цікавиться розвитком наукової думки.

ISBN 978-617-8021-31-3

© Пархоменко-Куцевіл О. І., Сурай І. Г., Аль-Атті І. В. 2021



## **ЗМІСТ**

ВСТУП .....	5
-------------	---

### **РОЗДІЛ 1.**

<i>РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ</i> .....	7
1.1. Аналіз досліджень розвитку публічного управління в Україні в дискурсному просторі .....	7
1.2. Визначення дефініції «реформування системи публічного управління» .....	24
1.3. Методологічні засади аналізу проблеми розвитку системи публічного управління .....	38

### **РОЗДІЛ 2.**

<i>ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ПІД ВПЛИВОМ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АСПЕКТІВ</i> .....	47
2.1. Міжнародні та національні нормативно-правові документи, що регулюють розвиток публічного управління ...	47
2.2. Сучасні світові моделі децентралізації .....	64
2.3. Формування ефективної взаємодії влади та громадськості як основа формування результативної системи публічного управління .....	85



## РОЗДІЛ 3.

<i>ПОДАЛЬШІ ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ</i> .....	108
3.1. Проблеми розвитку сучасної моделі публічного управління.....	108
3.2. Сучасні світові моделі публічного управління.....	113
3.3. Впровадження інноваційної моделі розвитку публічного управління.....	135
<i>ВИСНОВКИ</i> .....	157
<i>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</i> .....	160

---

## **ВСТУП**

**С**ьогодні дедалі частіше увага науковців акцентується на необхідності зміни моделі вітчизняного публічного управління. Україна обрала європейський вектор розвитку у всіх сферах життя. Однак європейська цивілізаційна модель управління – це досить складний соціальний, демократичний та правовий перехід до політично організованого, відповідального громадянського суспільства нової якості, в якому є досить високий рівень ділової активності та політичної участі громадян, забезпечення їхніх прав і свобод.

Наразі в нашій державі основна можливість взаємного обміну досвідом у сфері публічного управління здійснюється за допомогою міжнародної співпраці. Тому саме на підставі аналізу як зарубіжних, так і вітчизняних наукових досліджень можна розробити, спроектувати, визначити головні етапи розвитку публічного управління в Україні з урахуванням головних та важливих міжнародно-правових норм, традицій і принципів.

Сьогодення України вирізняється кардинальними змінами в усіх сферах суспільного життя, що зумовлює необхідність модернізації моделі управління суспільними справами.

Наявна в нашій країні модель управління справляється із сучасними викликами і тенденціями суспільного розвитку не найкращим чином, та актуалізує невідкладність пошуку і забезпечення становлення нової моделі, яка б прискорила позитивні очікувані зміни в суспільстві.

Під впливом євроінтеграції, як вектора розвитку України, набуває більшого значення досвід країн ЄС в управлінні суспільними справами. Зокрема, актуалізуються наукові розробки щодо публічного управління як моделі управління суспільними справами та можливості адаптації її елементів в українських

реаліях для подальшого впровадження демократичних принципів врядування.

Розвиток України як демократичної, соціальної та правової держави безпосередньо пов'язаний із розвитком системи державного управління.

Сьогодні під впливом процесів глобалізації, євроінтеграції, а також змін, що відбуваються всередині українського суспільства, які стосуються майже усіх сфер його життєдіяльності, змін відносин між громадянським суспільством та владою, здійснюється перетворення державного управління на публічне управління.

Для того, щоб ці масштабні зміни зумовили розвиток, зокрема розвиток публічного управління та еволюційний розвиток суспільства, необхідне наукове супроводження цих процесів, а тому актуалізуються питання розробки методології наукового дослідження й практики державного (публічного) управління з урахуванням специфіки методологічних особливостей дослідження різних аспектів розвитку публічного управління.

Питання реформування системи державного й публічного управління, адміністративної реформи, територіального устрою, децентралізації, реформування державної служби є предметом розгляду науковців з різних галузей знань, зокрема політології, філософії, юриспруденції, економіки, соціології, а також державного управління тощо.

---

## **РОЗДІЛ 1. РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ**

### **1.1. Аналіз досліджень розвитку публічного управління в Україні в дискурсному просторі**

Першочергове завдання держави полягає в тому, щоб під час здійснення міжнародних зв'язків у сфері публічного управління концентрувати увагу передусім на вивченні міжнародного досвіду у сфері нормативно-правового регулювання публічного управління, застосування форм і методів здійснення кадрової політики, науково-методичного та інформаційно-аналітичного забезпечення функціонування інституту публічного управління.

Цікавим у цьому сенсі є підхід О. Коліжук, який вона висвітлила у роботі «Державне управління зовнішньоекономічною діяльністю України в умовах європейської інтеграції». Зокрема, науковець запропонувала модель оптимізації державного управління на основі застосування комплексного підходу до порядку формування й реалізації Стратегії державного управління зовнішньоекономічної діяльності України з урахуванням повноважень органів державного управління різних рівнів за таким алгоритмом: формування державної зовнішньоекономічної діяльності та визначення основних напрямів її реалізації; розробка і затвердження Концепції розвитку зовнішньоекономічної політики; розробка і затвердження довгострокової програми

розвитку зовнішньоекономічної діяльності України; прийняття тактичних державно-управлінських рішень у сфері регулювання зовнішньоекономічної діяльності України [84, с. 3–5].

У дослідженні Н. Гнидюк розроблено основні моделі координації політики європейської інтеграції з урахуванням повноважень центральних органів влади в сфері політики європейської інтеграції та ступеня їх централізації, що дозволяє, з погляду автора, теоретично обґрунтувати тенденцію до створення в Україні моделі із високим рівнем функціональної децентралізації та горизонтальної координації [43, с. 4–7].

Н. Гнидюк удосконалила механізм координації політики європейської інтеграції шляхом підвищення ефективності його основних складових: політичне планування та координація (гармонізація законодавства; оцінка впливу; консультації з третіми сторонами; інформування громадськості; фінансове забезпечення; управління зовнішніми зносинами з Європейським Союзом (далі – ЄС); координація донорської допомоги; кадрові ресурси та підготовка кваліфікованих фахівців у сфері європейської інтеграції [43, с. 8].

У дослідженні «Концептуальні засади державної муніципальної політики в Україні у контексті європейської інтеграції» В. Попович удосконалив сучасні уявлення щодо методологічних підходів формування європейської муніципальної політики. Показано, що вони базуються на принципах, положеннях та стандартах місцевого самоврядування, котрі гармонійно поєднуються у концепції «доброго самоврядування» (Good Governance), що складається з чотирьох груп міжнародних стандартів: у сфері прав людини, в сфері локальної та регіональної демократії, у сфері стандартизації номенклатурно-територіальних одиниць (NUTS) [135, с. 5].

У подальшому стандарти номенклатурно-територіальних одиниць було проаналізовано в роботі К. Герасимюк «Оптимі-



зація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду». Зокрема, в цьому науковому дослідженні розроблено європейські стандарти та підходи щодо реформування територіальної організації публічної влади і змісту проведення відповідних реформ у країнах ЄС. Одним із важливих механізмів оптимізації територіально-управлінської системи в країнах Європи стало запровадження системи NUTS, що забезпечує уніфіковану, прозору й ефективну модель статистичного моніторингу, і на основі цього вдосконалення системи територіального поділу та реалізація гнучка регіональна політики [41, с. 5, 18].

У дослідженні В. Романа «Механізми державного управління процесами децентралізації влади: досвід країн ЄС для України» аргументовано, що децентралізація влади в країнах ЄС проходить у рамках міжнародно-правових стандартів шляхом згурпування основних або роздроблення великих адміністративно-територіальних одиниць, запровадження «нового регіоналізму», міжмуніципального співробітництва та «доброго врядування». Серед іншого також розроблені дослідження щодо формування нових територіальних утворень – об'єднань, як правило, базових одиниць, створених не тільки для реалізації завдань економічного розвитку, планування й обліку, але й для розвитку соціально-культурних традицій [165, с. 3–4]. Таким чином, концепція В. Романа висвітлює сучасний стан бачення публічного управління у країнах європейського простору в контексті поширення ідей «нового регіоналізму», що характеризується насамперед підвищенням рівня регіональної ідентифікації об'єктів управління [165, с. 5].

Варто зазначити, що на даний час в Україні активно реалізується реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Спостерігаємо позитивну тенденцію впровадження міжнародно-правових тенденцій щодо децентралізації державної

влади в Україні. Так, з вересня 2017 р. в Україні працював посланець уряду Німеччини з питань децентралізації. Віце-прем'єр-міністр – міністр регіонального розвитку будівництва та ЖКГ України Г. Зубко засвідчив, що делегування від уряду Німеччини посланця з питань децентралізації – ще одне свідчення успішності впровадження реформи, яка має найбільшу серед інших реформ підтримку з боку ЄС [57].

Р. Сорока у своєму науковому дослідженні «Застосування механізмів державного управління у формуванні промислової політики в процесі європейської інтеграції України» запропонував нове бачення ролі промислової політики, яка набуває ознак інтегратора програм галузевого, регіонального, інноваційного та правового розвитку держави. Вченим опрацьовано нові механізми управління промисловою політикою, в основі яких закладено регіоналізацію економіки, ринкову мотивацію інноваційного зростання та усунення бюрократизму і корупційних впливів на основі міжнародно-правового досвіду [173, с. 5].

Важливо, що Р. Сорока встановив основні відмінності в підходах до реалізації промислової політики ЄС і Україною, які полягають у тому, що зусилля останньої концентруються на підтримці галузей, підприємств та виробів, а ЄС зосереджується на підвищенні технологічності виробництва, тобто структурній перебудові економіки, розвитку промислово слабозрозвинених регіонів, економічній трансформації територій, які постраждали від спаду промислового виробництва, боротьбі з безробіттям та багаторівневому підвищенні конкурентоспроможності економіки, що відображено в нормах наднаціонального права ЄС [173, с. 4–5].

Також у наукових дослідженнях досить часто аналізуються питання щодо впровадження міжнародно-правових принципів та стандартів в окремі сектори економіки. Так, у роботі «Механізми розвитку державного управління аграрним сектором еко-

номіки України в умовах впровадження європейських стандартів» Т. Паламарчук уперше здійснила систематизацію механізмів розвитку державного управління аграрним сектором економіки України в умовах впровадження європейських стандартів за видами державного впливу на аграрний сектор: 1) фінансовий вплив на розвиток аграрного сектору в рамках середньо- та довгострокових програм розвитку (економічний критерій); 2) стандартизація умов щодо якості продукції та безпеки харчування (адміністративний критерій); 3) визначення пріоритетів щодо соціально-економічного розвитку сільських територій (політичний критерій). Також у цьому науковому дослідженні визначено механізм оптимізації експортного потенціалу аграрного сектору України, в основу якого покладено законодавство України, в якому треба забезпечити дотримання нормативних умов ЄС шляхом лібералізації митно-тарифних ставок між Україною та ЄС, коли українське законодавство встановлює безмитний режим та відмовляється від тарифів щодо аграрної продукції з ЄС [127, с. 4–5].

О. Борисенко у своїй роботі «Формування державної зовнішньоекономічної політики України та механізми її реалізації» досліджувала інституційні особливості формування та реалізації зовнішньоекономічної і митної політики України й визначив напрями інституційних перетворень у державному регулюванні ЗЕД. Вказане дало змогу систематизувати основні заходи державно-управлінського впливу за такими етапами:

- 1) становлення національної зовнішньоекономічної політики та створення власної митної системи;
- 2) радикальної лібералізації економіки;
- 3) помірного протекціонізму;
- 4) державного асиметричного протекціонізму галузей і регіонів та посилення адміністративного тиску на суб'єктів господарювання;

- 5) дестабілізаційно-конструктивної політики;
- 6) імплементаційно-інтеграційної політики на тлі ліберальної імпортової моделі, світової фінансово-економічної кризи;
- 7) помірно регульованої зовнішньоекономічної політики, активізації пошуку нових напрямів реалізації національних економічних інтересів на світових ринках;
- 8) соціально орієнтованої ЗЕП, спрямованої на залучення громадянського суспільства до регуляторних процесів у сфері ЗЕД [23, с. 6].

Інноваційною позиція є доктрина публічного управління транзитним потенціалом В. Брагінського, в основу якої покладено замкнений цикл управління:

- 1) прогнозування: передбачення наслідків; планування: встановлення управлінської мети та організаційних заходів щодо її досягнення;
- 2) мотивація: забезпечення зацікавленості управлінців у досягненні поставленої мети;
- 3) контроль: визначення ступеня досягнення управлінської мети, який дає змогу переходити до нового циклу державного управління транзитним потенціалом або в разі необхідності коригувати її [25, с. 6–7].

Нове наукове бачення публічного управління у міжнародному масштабі з урахуванням модерного типу міграційних процесів представлено у роботі М. Чулаєвської, в якій розкрито сутність видів трудових мігрантів в ЄС та рівні управління ними:

- 1) внутрішньодержавні мігранти держав-членів ЄС, управління якими здійснюється на національному рівні відповідно до виключних повноважень цих держав;
- 2) внутрішньосоюзні мігранти, управління якими здійснюється на наднаціональному рівні згідно з виключними та спільними повноваженнями ЄС у межах функціонування внутрішнього ринку;

3) зовнішньосоюзні мігранти, стосовно яких здійснюється спільне управління державами-членами ЄС та Європейським Союзом, що передбачає визначення Союзом тільки основних принципів управління, а його держави-члени на основі цих принципів реалізують власні політики (наприклад, встановлюють квоти трудових мігрантів, підписують угоди про визнання дипломів та забезпечують їх виконання тощо) [196, с. 6–9].

Треба зазначити, що результати дослідження М. Чулаєвської [196] видаються надзвичайно актуальними для сучасної України, оскільки парадигма публічного управління формується все ще без урахування міграційних процесів. Хоча наша держава з зовнішньо міграційними процесами зіткнулась на мінімальному рівні, однак внутрішні міграції є беззаперечним фактором, що впливає на публічне управління.

У дослідженні М. Назаренко «Комплексний механізм реалізації євроінтеграційної політики України» обґрунтовано, що комплексний механізм реалізації євроінтеграційної політики України базується на поєднанні політичного, інституційно-організаційного (в контексті публічного управління), економічного, правового (зокрема міжнародно-правового поля), інформаційного механізмів, що представлені сукупністю засобів, методів, принципів, застосування яких органами влади забезпечує координацію, реалізацію, моніторинг та оцінку політики країни щодо інтеграції з ЄС, сприяє створенню відповідних умов для успішної реалізації євроінтеграційної політики [111, с. 3]. Вчений дає конкретний перелік сфер, прогрес в яких суттєво збільшують шанси України на вступ в ЄС. Таким чином, не останню роль він відводить системі публічного управління, яка повинна базуватись на європейському досвіді, як складової частини міжнародної правової системи. На нашу думку, новизна дослідження базується насамперед на чіткій систематизації причинно-наслідкових зв'язків сфер життя вітчизняного суспільства, що безпосередньо стосу-

ються публічного управління, реформування якого є одним із вагомих концептів ефективної орієнтованої на зближення із ЄС зовнішньої політики.

Структурно-аналітичним є дослідження А. Карапетяна «Вдосконалення механізмів управління системою вищої освіти України в умовах Болонського процесу», яке базується на вивченні публічного управління у сфері вищої освіти. Запропоновано підхід до реформування кадрово-мотиваційного механізму державного управління освітньою галуззю в Україні, застосування якого дозволить ефективно вирішувати кадрові проблеми, пов'язані з необхідністю адаптувати існуючу систему вищої освіти до вимог нового законодавства у цій царині [77, с. 9–11]. У даному дослідженні відзначимо беззаперечну ефективність застосування вузькогалузевого підходу до діагностування проблем сучасного публічного управління в Україні. Проблеми Болонського процесу в Україні є наглядним прикладом концептуальних відмінностей між системою публічного управління, яка існує у міжнародному правовому полі, та тим типом публічного управління, який простежуємо у країнах із відносно нижчою політико-правовою свідомістю громадян.

Д. Юрковським у роботі «Механізми державного управління у сфері зовнішньополітичної діяльності України в умовах зовнішньої агресії» розроблено структурно-функціональну модель державного управління у сфері зовнішньополітичної діяльності України в умовах зовнішньої агресії шляхом виділення та закріплення за відповідними структурними блоками пріоритетних напрямів діяльності щодо реалізації механізмів державного управління у цій сфері, серед яких: модернізація конституційно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності держави з урахуванням міжнародно-правових стандартів; проведення комплексної інвентаризації чинних угод і домовленостей у сфері зовнішніх відносин із Російською Федерацією; завершення

договірні-правового оформлення державного кордону України із суміжними державами; забезпечення взаємодії та координації щодо зовнішньополітичної діяльності державних органів і посадових осіб, наділених повноваженнями у сфері зовнішньої політики і міжнародних відносин [206, с. 4–6].

Потрібно зробити висновок, що структурно-функціональна модель публічного управління є тим необхідним інструментом, якого не вистачає для консолідації сил державного апарату задля реформування управлінської діяльності на основі міжнародно-правових стандартів та в умовах підвищеної політичної напруги.

Модель оптимізації державної євроінтеграційної політики України в умовах глобалізації розроблено і науково обґрунтовано М. Калиною у науковій роботі «Особливості та напрями оптимізації державної євроінтеграційної політики України в умовах глобалізації». Така модель ґрунтується на застосуванні формально-логічного підходу – державна євроінтеграційна політика України розглядається як система, що має адекватно реагувати на запити впливових надсистем, до яких належить як сам ЄС, так й інші геополітичні спільноти Східноєвропейського регіону, а також світові економічні, політичні тощо спільноти, які сформовані в межах міжнародного правового поля [74, с. 4–5].

Водночас система публічного управління євроінтеграційною політикою також має адекватно реагувати на запити керованих нею підсистем управління в Україні й справляти на них відповідний вплив з урахуванням інтересів усіх суб'єктів цієї політики. Саме за таких умов реалізується композиційний підхід до побудови плану розвитку системи, що враховує інтереси складових її підсистем і формується на основі критерію оптимальності владно-управлінських функцій.

У дослідженні «Механізми впровадження європейських стандартів політичного управління в Україні» Д. Красівський вислов-

лює думку, що мала інертність політичної системи є однією з причин повільної імплементації нових європейських норм і правил в Україні, що своєю чергою може бути загрозою для утверджень демократичних принципів державного врядування [94, с. 4].

С. Мамедов у науковій роботі на тему: «Механізми державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів держави в умовах глобалізації економіки» звертає увагу на регіональний сегмент публічного управління. Визначальним у реформування публічного управління в Україні, за його словами, мають стати регіональні стратегія розвитку, як засіб спрямованості (визначення моделей) регіонального розвитку, методологічною основою якої є стратегічне планування [104, с. 9–10].

Загалом очевидно, що зміна концепту публічного управління потребує насамперед децентралізації, яка повинна враховувати специфіку державного управління в Україні, де, навпаки, характерним є високий рівень централізації та ієрархії управлінських процесів, про що стверджує і В. Тихонович у науковій праці «Механізми державного управління в сфері економічного співробітництва з країнами Європи» [184, с. 9].

Зважаючи на вказане, треба погодитися з думкою В. Баштанника, що наразі існує розрив між результатами попередніх досліджень і потребами науки державного управління, а також певна відстороненість висновків наукових праць від потреб реального управління. Поза увагою науковців залишилися практичні аспекти наднаціонального виміру у сучасному суспільному управлінні [17, с. 15]. Тому науковець у своєму дослідженні «Реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів» доходить висновку, що завдяки дослідженню особливостей європейського досвіду організації демократичного державного управління та системних характеристик розвитку інтеграційних процесів визначено такі напрями удосконалення державного управління як складової процесу побудови в Україні



демократичного суспільства: 1) посилення впливу європейського адміністративного простору на систему державного управління в Україні; 2) оптимізація державного управління відповідно до критеріїв членства в ЄС, гуманізація та систематизація державного управління. Саме ці напрями можуть слугувати предметом окремих наукових досліджень з урахуванням адаптації зарубіжного досвіду до національних умов [196, с. 15, 16].

Водночас О. Червякова визначила основні трансформаційні тенденції державного управління в умовах глобалізаційних впливів. Так, учена вказує, що головними підходами, що являють собою способи вирішення проблем державного та планетарного рівнів, є формування та розвиток інформаційного суспільства; формування та розвиток інноваційного суспільства; формування та розвиток суспільства сталого розвитку [195, с. 30].

Таким чином, визначено принципово нові підходи щодо розвитку вітчизняного публічного управління в системі міжнародно-правових стандартів, що висвітлені в наукових дослідженнях. Проаналізовано важливість кожної із причин-каталізаторів, запропонованих дослідниками, зміни основ публічного управління під впливом міжнародного права. Проаналізовано наукові дослідження в контексті новацій у сфері публічного управління з урахуванням міжнародно-правових стандартів. Зроблено висновок, що українська держава має більш ефективно впроваджувати нові стандарти управління, і це стосується не тільки модернізації політичної сфери, а й збалансованого розвитку адміністративної, економічної, соціальної, духовної сфер суспільного життя.

Формування теорій розвитку публічного адміністрування здійснювалося протягом тривалого часу і знайшли своє відображення в загальносистемних, політичних, правових, економічних, інформаційних, соціологічних вченнях.

Виникнення державно-управлінської теорії зазвичай пов'язано з появою в Німеччині та Австрії у XVII ст. камералістики –

адміністративно-економічної науки, що досліджувала будову адміністративних служб та напрями й засоби удосконалення їх роботи. Вчення ґрунтувалося на управлінні за допомогою дорадчих органів, оскільки створені у XVIII ст. німецькі міністерства управлялися колегіально. В кінці XIX ст. камеральні науки занепали, в цей період почався бурхливий розвиток політичної науки і власне теорії державного управління з епіцентром у США, основоположником якої вважають президента цієї країни В. Вільсона (1856–1924).

На думку політика, державного діяча В. Вільсона, відносини між законодавчою владою і владою, що виконує закони, тобто адміністрацією, є основою урядової системи [31, с. 508]. Діяльність органів публічних союзів різних рівнів потрібно вивчати окремо від політики. У публічному адмініструванні варто використовувати методи та інструменти комерційного наукового менеджменту, оперувати якими мають високопрофесійні службовці апарату управління публічних союзів різних рівнів, що добираються за принципом професійної компетентності.

Французькому ученому А. Файолю теорія публічного адміністрування завдячує тим, що він уперше заявив про можливість і необхідність розгляду системи державного урядування з погляду наукового менеджменту, презентувавши публікацію «Загальне та промислове управління» (1916).

Німецький соціолог М. Вебер став першим науковцем, що створив теорію державної бюрократії та представив її систематизований аналіз у контексті загальної теорії влади у науковій праці «Політика як покликання і професія» (1919). Демократичне управління здійснюється за допомогою бюро – адміністративно-управлінських організацій, що мають функціональну спеціалізацію і суворе ієрархічне підпорядкування. Результативність їх діяльності залежить від дотримання таких бюрократичних принципів:

неупередженість чиновників державного апарату, які мають бути поза політикою (*Sine ira et studio* – без гніву і пристрасті повинні вершити справи) [27, с. 90]; керівник, наділений авторитарною владою, приймає управлінські рішення й здійснює контроль їх виконання; послух підлеглих, основою якого є духовні цінності, переконання, бездоганне виконання ними службових обов'язків, дисципліна і відповідальність; наявність системи норм поведінки кожного члена організації; розробка процедур державного адміністрування для застосування управлінських принципів відповідно до конкретної ситуації; службово-професійне просування персоналу відповідно до кваліфікації. Слабкими місцями теорії державно-бюрократичного управління М. Вебера стали формалізм, негнучкість, байдужість до потреб персоналу адміністрацій публічних союзів, безініціативність працівників [27, с. 98].

Подальший розвиток теорія публічного адміністрування отримала у наукових пошуках *класичної школи* щодо розробки принципів державно-адміністративного управління, яку представили А. Файоль, Л. Урвік, Л. Уайт, Д. Муні, Т. Булей, Т. Вулзі та ін. На думку класиків, система державного управління є ієрархічною організацією, що має регламентовану лінійно-функціональну будову з чітким визначенням статусу кожної категорії службовців та нормативним регулюванням усіх аспектів роботи органу управління. Притаманні науковому менеджменту 5 функцій (планування, організація, керівництво, координація, контроль) та 14 принципів управління (поділ праці, влада і відповідальність, єдність розпорядництва, єдність керівництва, підпорядкування інтересів, дисципліна, винагорода персоналу, централізація, ієрархія, порядок, справедливість, постійність складу персоналу, його згуртованість, ініціатива), сформульованих основоположником школи А. Файолем, мають втілюватися у діяльності управлінців державної ланки. Отже, управління розглядалося як універсаль-

ний процес, що поєднує взаємопов'язані функції безвідносно до типу організації. Класична школа зосереджувала увагу на загальних закономірностях організації публічного адміністрування, соціальним її аспектам відводилася другорядна роль [156, с. 33].

*Неокласична, або школа людських відносин* (М. П. Фоллет, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі та ін.) виникла в 30-х роках ХХ ст. у результаті усвідомлення важливості такого елементу ефективного управління організацією, як людські стосунки, що потребувало аналізу психологічних факторів та посилення мотивації персоналу. З появою цієї теорії пов'язують зацікавленість дослідників у вивченні процесів комунікацій, лідерства, динаміки групи [152, с. 76].

Відомим вченням щодо людських мотивів стала теорія ієрархії потреб А. Маслоу, задовольняти які потрібно за висхідною – від нижчого рівня до вищого. На індивідуальні відмінності людей і три рівні потреб, які обов'язково мають задовольнятися, незалежно від інших, звертає увагу К. Алдерфер, формуючи теорію ЖВЗ – життєві потреби, потреби взаємин та зростання [160, с. 23]. При цьому в різних культурах пріоритетними є різні потреби. Теорія двох чинників Ф. Герцберга пропонує керівникам спочатку виявити причини невдоволення працівників, тобто гігієнічні фактори, а потім зосередитися на вдовolenні потреб – мотиваційні чинники. Представники школи звертали увагу на те, що публічне адміністрування є універсальним явищем, яке властиве будь-якій країні, проте його тлумачення й організація в різних країнах буде різною. В зв'язку з цим розглядалися різні національні моделі публічного адміністрування.

Період 50-х років ХХ ст. – кінець ХХ ст. є новим етапом розвитку теорії публічного адміністрування, за якого провідними напрямками державно-управлінської думки стала біхевіористична (поведінкова) теорія, процесний, системний, ситуаційний підходи [152, с. 80].

*Біхевіористичний напрям* представили Г. Саймон, К. Арджіріс, Д. Мак-Грегор, Д. Томпсон та ін., які вважали соціальну психологію та соціологію фундаментом управлінської науки і намагалися пояснити діяльність адміністративних служб на основі аналізу поведінки їх окремих працівників та груп, комунікацій у колективі, потреби в гармонізації відносин між особистостями як в колективі, так і між керівником і підлеглими, соціальної взаємодії у суспільстві. Метою поведінкової теорії стало прагнення до підвищення результативності управління організацією за рахунок ефективності її людських ресурсів. Державні службовці мали усвідомити характер влади, авторитет публічного адміністрування, свої власні можливості, що обумовлюють відповідну поведінку [152, с. 82].

*Процесний підхід* у адміністративному управлінні (Р. Л. Дафт, П. Друккер, К. Р. Макконелл, С. П. Брю, М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі, М. Портер) тлумачить адміністрування як інтеграцію всіх послідовних дій (функцій), кожна з яких є також відповідним процесом. *Системний підхід* (Л. фон Берталанфі, Д. Істон, Г. Алмонд, Т. Парсонс) досліджує організацію як систему, що об'єднує окремі складові, які взаємодіють між собою та із зовнішнім середовищем, будучи його невід'ємним елементом. Соціальні системи є об'єктом особливого інтересу у публічному адмініструванні. Застосування системного підходу дозволяє уникнути ситуації, за якої управлінські рішення держави в одній сфері стають проблемами для іншої. *Ситуаційний підхід* (Ч. Барнард, А. Браун, П. Херсі) передбачає пристосування науки до конкретних умов і ситуацій, в яких опинився об'єкт публічного адміністрування.

*Школа суспільного вибору*, до якої належать, зокрема, Дж. Б'юкенен, Г. Таллок, У. Натер, Дж. Бреннан, Е. Даунс, В. Нісканен, сформована у 60–70-х роках ХХ ст. під впливом розвитку мікроекономіки, яка обґрунтовує поведінку на ринку індивіда, що прагне придбати максимально якісний товар з мінімальними

затратами. За таким же зразком здійснюється і суспільний вибір, коли більшість незалежних індивідів обирають відповідну політику, партію, програму, беручи участь у голосуванні. Отже, політики конкурують за голоси виборців. Основою політичної нерівності у суспільстві є економічні причини. Уряд здатний приймати неефективні управлінські рішення, що могло стати причиною фіаско державного адміністрування [176, с. 14–15]. Шляхом зміцнення позицій громадян, посилення конкурентного тиску громадського управління пропонувалося обмежити вплив бюрократії на політику.

Своєрідне уявлення про сутність публічного адміністрування представила *школа соціології організацій* (М. І. Срозье, Ж.-К. Теніг, Е. Фрідбер та ін.), яка тлумачить його як конкурентну взаємодію окремих груп (вищих державних чиновників, працівників нижчих ланок, службовців галузевих міністерств, органів місцевого самоврядування і т. ін.), які прагнуть отримати додаткові ресурси за рахунок інших – владу, кошти бюджету та ін. Для реалізації цього групи формують відповідні стратегії, які можуть взаємодіяти, дублюватися, тобто здійснювати «системні дії», що і є сутністю публічного адміністрування. Для розуміння реального механізму його функціонування потрібно проводити аналіз таких систем і на цій підставі розробляти пропозиції щодо модернізації державного адміністрування з використанням характеристики структур певних публічних союзів, організацій і груп, колективних мотивацій [157, с. 54].

Заслуговує на увагу *когнітивна (пізнавальна) модель* діяльності системи державного управління, що має свої витоки з 60-х років ХХ ст., представлена Дж. Міллером, Г. Саймоном, А. Ньюелом, Н. Хомскі, Д. Грінном, Д. Світсом, У. Нейсером, Б. Жобером, П. Мюллером. Публічне адміністрування в ній за змістом є системою уявлень учасників управлінського процесу. Від того, хто є ініціаторами та виконавцями вирішення певних суспільних

проблем, буде залежати те, якою буде політика розвитку та як вона здійснюватиметься. Таким чином, основним завданням є дослідження уявлень про розвиток суспільства, їх структури, механізму формування та зміни. Системи переконань, управлінські парадигми дозволяють схематизувати процес творчого державно-управлінського мислення [180].

У процесі розвідки ефективних адміністративно-управлінських концепцій сформувалися нові теоретичні підходи в науці і практиці управління публічним сектором. Зокрема, *концепція нового публічного менеджменту* (New Public Management) ґрунтується на тому, що організація публічного адміністрування аналогічна організації приватного бізнесу. Оцінка діяльності державних службовців різних рівнів має здійснюватися відповідно до ринкових механізмів на засадах з'ясування рівня ефективності, зменшення управлінських затрат, конкурентної діяльності органів публічної влади, мотивації праці державних службовців, ініціативності персоналу, контролю використання ресурсів та ін. *Теорія суспільно-політичних мереж* визначає публічне адміністрування як рівноправну складову вертикально і горизонтально інтегрованої управлінської системи поряд із приватними та громадськими учасниками, які мають координувати свої інтереси і дії для досягнення колективної мети. *Концепція врядування* (Governance) передбачає залучення всіх соціальних інститутів до управління суспільством і країною: держави, місцевого самоврядування, приватного сектору, громадськості. Такий новий спосіб управління бере за основу децентралізацію, державно-приватне партнерство, професіоналізацію публічної служби, надання якісних адміністративних послуг [157, с. 59].

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що в системі управління відбувається безперервний процес пошуку та формування результативного державно-управлінського механізму, що відрізняється як універсальністю, так і національною специфікою реалізації під впливом конкретних історичних умов еконо-

мічного, соціально-політичного, правового та культурно-національного розвитку окремої країни.

Удосконалення системи публічного управління відбувається і на даний час, постійно вишукуються інноваційні шляхи поліпшення системи, вдосконалюються механізми реалізації певних процесів, професіоналізується система публічної служби тощо.

## **1.2. Визначення дефініції «реформування системи публічного управління»**

З метою виокремлення понятійно-категоріального апарату дослідження проаналізуємо наукові поняття «управління», «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування»,

У широкому розумінні «управління» – це цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління з метою створення ефективно функціонуючої системи та досягнення необхідних результатів. Системне уявлення про компоненти, його елементи та їх взаємозв'язки має принципове теоретичне і методологічне значення.

На початку 1990-х років в Україні «державне управління» (у широкому розумінні) частіше визначали як цілеспрямований, організуючий, регулюючий вплив держави (через систему її органів та посадових осіб у них) на суспільні процеси, свідомість, поведінку і діяльність людей. Воно здійснюється в межах суб'єктивного фактора (суспільства) як управляючий вплив одних людей, які організовані у владні структури, на інших, головним чином зайнятих у сферах відтворення матеріальних, соціальних та духовних цінностей і продуктів [2; 163, с. 162]. У вузькому розумінні мали на увазі вплив держави через систему виконавчих органів влади та посадових осіб у них. Від того, що розуміють під



системою державного управління, які і в якому порядку включаються до неї управлінські прояви, як вони співвідносяться між собою і приводяться у реальну взаємодію, залежить майже все, що асоціюється з державним управлінням [45].

Конституцією України закріплено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, і він здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [87]. А у Державному класифікаторі видів економічної діяльності (ДК 009:2005) [117] секція L «Державне управління» включає діяльність органів державного управління (державні послуги). При цьому вказано, що державні послуги надаються центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також іншими одиницями, які забезпечують функціонування органів управління чи надання певних державних послуг [118].

Треба звернути увагу на те, що у Державному класифікаторі видів економічної діяльності (ДК 009:2010) [119] секція O «Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування» включає «діяльність державного характеру, яку зазвичай здійснюють у сфері державного управління. Вона охоплює види діяльності з прийняття і судового тлумачення законів та їх норм, такі як управління програмами, що на них засновані, законодавчу діяльність, оподаткування, державну оборону, громадський порядок і безпеку, міграційні послуги, зовнішню політику й управління державними програмами», а також включає діяльність у сфері обов'язкового соціального страхування. Правовий або інституційний статус не є визначальним чинником щодо віднесення виду діяльності до цієї секції, а більшою мірою залежить від природи вищезазначеної діяльності. Деякі види діяльності, описані у цій секції, можуть виконувати і неурядові одиниці [119]. Тобто у майбутньому функції державного управління, крім ключових суб'єктів, якими сьогодні є і надалі будуть залишати-

ся органи державної влади та органи місцевого самоврядування, можуть здійснюватися і неурядовими структурами.

Державне управління (англ. public administration) – діяльність органів державної влади та їх посадових осіб з практичного втілення виробленого на основі відповідних процедур політичного курсу (public policy). Діяльність державних службовців традиційно ототожнюється, з одного боку, з політичною діяльністю, а з іншого, – з законотворчою діяльністю [10, с. 7].

Г. Райт відзначає, що державне управління можна трактувати з погляду сутності, реального змісту діяльності або форм, яких воно набуває, і в яких існує. Варто навести у зв'язку з цим визначення державного управління, яке дав Г. Райт: по-перше, теорія державного управління є частиною державного процесу і може бути розглянута з урахуванням деяких теоретичних концепцій у сфері політичної науки; по-друге, сферою теорії державного управління є аналіз організаційного середовища, в якому функціонує державне управління; по-третє, воно є сферою професійної діяльності [199].

В. В. Цветков визначив, що державне управління – це соціальне явище, форми, методи, принципи, характер якого завжди зумовлюються потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп [194].

У роботі «Державне управління» [124] визначено, що «державне управління – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленою через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією» [124, с. 32]. Особливий наголос робиться на тому, що здійснення державного управління спи-

рається на владу як на організовану силу суспільства, здатну до примусу [123, с. 94]. Словник-довідник «Державне управління» визначає державне управління як «практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу» [124, с. 63].

На думку В. Авер'янова, під державним управлінням потрібно розуміти особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [52, с. 6].

Г. Атаманчук вважає, що державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [12, с. 33].

Іноді поняття трактується як діяльність всіх державних органів з врегулювання суспільних відносин, організацію всіх сторін життя суспільства [2, с. 87–88]. Інші науковці визначають державне управління як специфічну діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень, впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів [131].

Отже, сутність державного управління як самостійного виду державної діяльності треба розуміти як систему елементів державної влади, яка носить виконавчо-розпорядчий характер та виконує функції і завдання держави у процесі регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами.

Зауважимо, що в українському законодавстві не закріплено поняття «публічне управління», а застосований в іноземній науковій літературі термін «public» (публічний) в Україні досить часто автоматично підміняється терміном «державний» («state»).

Проте «публічне управління» як модель управління справами суспільства має інше сутнісне наповнення.

Сучасна держава – це універсальна політична організація в суспільстві, яка зумовлюється його соціальною асиметрією та необхідністю виконання «спільних справ», яка має особливу публічну (державну) владу та спеціалізований апарат управління суспільством, яка виражає передусім інтереси народу, легітимно визнані в результаті впливу різних груп тиску на державну владу, та виконує певною мірою функції арбітражу між різними прошарками суспільства [121, с. 22–23].

Демократичні засади врядування справами суспільства докорінно змінюють характер і структуру управління суспільними, політичними, економічними, соціальними та іншими процесами в державі. Україна, перебуваючи на шляху формування громадянського суспільства, одночасно має сформувати повноцінну публічну сферу, яка у широкому смислі є сферою реалізації властивих суспільству інтересів, тобто суспільних інтересів у цілому. А на етапі становлення громадянського суспільства, коли громадські інституції ще не достатньо розвинуті, публічне (державне) управління (як в Україні) представлено в основному органами державної влади та органами місцевого самоврядування. На нашу думку, суттєві відмінності між поняттями «публічне управління» та «державне управління» сьогодні в Україні ще не стали явними. Діяльність владних структур, як і раніше, підпорядкована стандартам і процедурам раціонального бюрократичного підходу, який недостатньо придатний для впровадження демократичних принципів врядування в умовах динамічних змін як внутрішнього, так і зовнішнього середовищ [156, с. 130].

У процесі розвитку громадянського суспільства управління справами суспільства має набувати все більшої «публічності», відбувається залучення широких верств населення, громадян, громадських, самоврядних організацій тощо. В умовах демокра-

тій, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада перетворюється фактично на публічне управління і потрапляє в суттєву залежність від суспільства (публіки). У цьому випадку справді варто говорити про «публічну владу», «публічне управління» як поєднання державного управління (у вузькому розумінні) і громадського самоврядування. Це зумовлено єдністю публічних інтересів, цілей і завдань, у досягненні і вирішенні яких обидві системи беруть активну участь, а також самою природою управлінської діяльності [48, с. 145–146].

Н. Нижник, Н. Гончарук, М. Лахижа вказують на «формування переконання в необхідності переходу від традиційного державного управління до публічного» і вважають, що його становлення та вдосконалення є оптимальним способом поліпшення ситуації в державі. Така думка сьогодні зустрічається в багатьох дослідженнях з проблеми організації влади загалом та, зокрема, у посткомуністичних країнах. Ці науковці вказують на наявність процесу, який можна назвати «роздержавленням управління» під впливом глобалізації, інтеграції та фрагментації [152, с. 12].

Термін «публічне управління» (англ. *Public management*) вперше використав англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [221, с. 15].

Як різновид соціального управління, публічне управління складається з: 1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур; 2) громадського управління, де суб'єктами є недержавні інституції [1, с. 84]. При цьому державне управління розглядається у вузькому розумінні, а до громадського управління можна також віднести органи місцевого самоврядування.

А. Мельник та О. Оболенський – одні з перших вітчизняних науковців, що виокремлюють поняття «публічне управління».

Визначено, що публічне управління зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і містить такі складові, як державне управління (суб'єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб'єктом є громадські інституції). Як елементи публічного управління державне і громадське управління взаємодіють, взаємодоповнюють одне одного, виходячи з єдності публічних інтересів та доцільності узгодження управлінського впливу з метою посилення його дієвості. У системі публічного управління визначальну роль відіграє державне управління, яке здійснює управлінський вплив на всі сфери суспільного життя. Водночас в умовах розгортання демократичних перетворень зростає активність і громадських структур в управлінні не тільки громадськими, а й державними справами у розв'язанні суспільних проблем [124].

На думку Л. Новак-Каляєвої, «публічне управління» – це діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю), щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін. [155, с. 144].

На думку Ю. Шарова, «в європейському дискурсі поняття «публічне (державне) управління» охоплює три виміри: урядування (governance) як процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових

учасників; адміністрування (administration) як чіткий розподіл повноважень і обов'язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної і горизонтальної координації дій між суб'єктами врядування; менеджмент (management) як сукупність процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі врядування, за рахунок використання раціональних управлінських технологій, методів, засобів і форм управління» [200, с. 7].

Погоджуємося з Р. Мельником, що категорія «публічне управління» є надзвичайно складною за своїм змістом, яку легше описати, ніж сформулювати її чітке визначення [106, с. 96]. На його думку, публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади [106, с. 96].

Важливою, на нашу думку, є теза Р. Мельника, що «влада далеко не завжди пов'язана з примусом. Нерідко вона реалізується через застосування інших механізмів – переконання, надання (виділення) матеріальних чи фінансових ресурсів тощо. А раз так, то й управління, яке має на меті досягнення певного стану суспільних відносин (вчинення дій або утримання від дій), також може здійснюватися у позапримусовому порядку» [106, с. 95–96]. На нашу думку, саме публічне управління більш повною мірою має використовувати позапримусові механізми (на відміну від «державного управління», яке базується на механізмах примусу суб'єкта управління).

Крім того, варто погодитися, що не треба розширювати зміст публічного управління за рахунок внутрішньо-організаційної діяльності органів виконавчої влади; публічне управління проявляється лише у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами [106, с. 97].

На сьогодні система публічного управління охоплює багато підсистем. До її сфери інтересів належать політична, економічна, соціальна, адміністративна, правова, гуманітарна системи тощо. На сферу її формування і розвитку впливають як внутрішні (неврівноваженість соціально-політичної системи держави), так і зовнішні (геополітичні виклики, світові тенденції суспільних перетворень тощо) чинники» [82, с. 66]. Р. Мельник виділяє таку «спрямованість публічного управління: сприяльне, втручальне, забезпечувальне, делеговане, виконавче, розпорядче» [106, с. 12]. Публічне управління «виникає як результат певного суспільного договору між державою і суспільством, коли владними повноваженнями наділяються відповідні органи та посадові особи» [125, с. 58]. Загалом система публічного управління є багаторівневою [133], а тому на кожному рівні представлена відповідними суб'єктами:

1) міжнародний рівень – міжнародні організації (ООН, МВФ, ЄБ РР та ін.), уряди інших країн, ТНК, МНК;

2) державний рівень – органи державного управління (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, органи судової влади та прокуратури);

3) регіональний рівень – обласні державні адміністрації, обласні ради, регіональні представництва центральних органів виконавчої влади;

4) місцевий рівень – районні державні адміністрації, територіальні представництва центральних органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, бізнес-структури, громадські організації та об'єднання, територіальна громада [107].

Отже, термін «публічний» не треба автоматично застосовувати замість терміна «державний». «Публічне управління» як модель управління справами суспільства має інше сутнісне наповнення.



Публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади, місцевого самоврядування тощо. При цьому більш повною мірою мають використовуватися позапримусові механізми (на відміну від «державного управління», яке базується на механізмах примусу суб'єкта управління) та проявлятися у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами.

Варто погодитись, що поняття «публічне управління» не є тотожним поняттю «державне управління», воно є ширшим за обсягом і багатшим за змістом» [96, с. 115], оскільки охоплює більшість аспектів (принаймні за винятком тих, які пов'язані з національною й комерційною таємницею) державного, муніципального, корпоративного та громадського управління. На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку тлумачення поняття «публічне управління», яке треба тлумачити як відкритий (у межах власних і делегованих повноважень) вплив наділених владою інституцій на взаємовідносини між державою, місцевим самоврядуванням, бізнесом і населенням задля узгодження їхніх інтересів і максимізації вигод. Більшість рішень суб'єктів публічного управління найчастіше вирізняються багатоваріантністю, але водночас є такими, де вкрай складно обрахувати не лише його кінцевий результат (передусім економічний ефект), а і можливі наслідки (параметри) альтернативних варіантів [96, с. 116].

Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей.

Тепер перейдемо до аналізу поняття «публічна адміністрація», яке часто ототожнюють з поняттям «публічне управління».

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано в праві Європейського Союзу, де існує два визначення поняття «публічна адміністрація»: в вузькому та в широкому сенсі. У вузькому – під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба» [с. 43–44].

Розглянемо, що у праві ЄС розуміється під цими органами в широкому сенсі, а саме: це «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави)» [44].

Отже, у вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміється система органів публічної влади, які здійснюють свої завдання у сфері функціонування держави виключно в інтересах суспільства.

У найбільш загальному вигляді публічне адміністрування поряд із державним управлінням тривалий час розглядалось як виконавчо-розпорядча діяльність органів державної виконавчої влади, котра проявляється у безпосередньому повсякденному й оперативному впливові на різноманітні суспільні відносини у країні [2, с. 213].

На думку Т. Кондратюка, під публічним адмініструванням потрібно розуміти підсистему соціальної системи, складник суспільства, чиє функціонування та розвиток перебувають під потужним впливом з боку всіх інших сфер суспільної життєдіяльності [86, с. 298].

Т. Желюк зазначає, що чіткого розмежування між публічним адмініструванням, службою, управлінням та державним управ-

лініям немає. У цьому контексті, як вважає науковець, заслуговують на увагу підходи до регламентації публічного адміністрування, викладені в Білій книзі європейського управління. Згідно з даною книгою, публічне адміністрування забезпечує реалізацію публічної політики, яка є результатом переходу від політики відповідальності лідерів до особистої участі самих громадян і структур громадянського суспільства, де відповідальність бере на себе політично активна частина суспільства, і в силу цього відбувається виділення публічної політики в окрему сферу. На відміну від державної (урядової) політики, яка виражає спрямованість політичного керівництва всім суспільством, вона виражає інтереси нації, окремих секторів і регіонів, суспільних класів, груп населення, а отже, для її успіху особливо необхідна добровільна широка підтримка всіх дійових осіб, пов'язаних з цією політикою. Тривалий багатомісячний період європейської інтеграції призвів також до формування уніфікованих архетипів, які й стали основою близьких моделей суспільної організації та управління [48].

В «Енциклопедичному словнику з державного управління» публічне адміністрування визначене як теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян, а також зазначено, що в Україні воно набуло офіційного визнання як освітня спеціальність [58., с. 605].

М. Міненко зазначає, що у державному секторі «бюрократична модель» перетворилася у «ринкову модель» – акценти змістилися з виконання роботи згідно з інструкціями і чіткими правилами на роботу, що спрямована на надання якісних публічних послуг та досягнення ефективних результатів, що своєю чергою спонукало до того, що відбулася трансформація «державного

управління» в «публічне адміністрування», а з часом і у «публічне управління» [109].

В. Мартиненко вважає, що публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури [105, с. 20–21]. Дещо іншого підходу дотримується В. Колпаков, на переконання якого публічне адміністрування – це діяльність суб'єкта публічної адміністрації на виконання владних повноважень публічного змісту [85, с. 103].

К. Колесникова розглядає публічне адміністрування як складову публічного управління (врядування), метою якого постає розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління та направлених на забезпечення громадян на рівні світових стандартів [83].

У публічному адмініструванні відбувається складний процес інтеграції до Європейського Союзу, де існує певний набір критеріїв щодо адміністративних процедур, яких повинні дотримуватись органи публічної влади, щоб відповідати цінностям демократичного суспільства. Ці критерії формують сутність європейського адміністративного простору, чії принципи повинні виконуватися й можуть бути взяті за основу відповідної моделі управління, близької до тієї, що існує в Європейському Союзі.

Треба зазначити, що критерії ефективності та якості діяльності органів влади щодо надання послуг мають певні відмінності в різних країнах, однак спільними для них є універсальні принципи побудови відносин між державою та громадянами, які, зокрема, визначені як пріоритетні для країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку. Діяльність органів публічної адміністрації повинна відповідати таким принципам: верховенства права, законності, відкритості, неупередженості, пропорційності, ефективності, підконтрольності, відповідальності [66, с. 19; 126].

Науковці О. Ястремська, Л. Мажник визначили три глобальні підходи до публічного адміністрування, у яких головним є громадянин:

1. Ринково-ліберальний – сформульований на концептуальних моделях нового менеджменту, оновленого публічного адміністрування, активного впровадження в діяльність органів публічної влади інструментів та технологій, що використовуються у приватних бізнес-структурах тощо. При цьому для споживачів послуг важливим є результат, а не способи його досягнення, тому питання соціального захисту стають другорядними.

2. Ліберально-комунітаристський – розвивається в концепції політичних мереж. За такого підходу структурні взаємовідносини, що формуються між політичними інститутами держави, громадськими організаціями й окремими громадянами, є договірними, тобто вони взаємодіють як рівноправні партнери.

3. Демократичного громадянства – характеризується положеннями концепції «рецептивного (сприйнятливого) адміністрування», «партисипативного (що бере участь) менеджменту», базовими принципами яких є надійність та цілісність формування політики, участь громадян, централізація та децентралізація, відкритість і прозорість, високі етичні стандарти. Їх реалізація створює умови для кардинальних змін у взаємовідносинах між органами влади та місцевого самоврядування, їх службовцями і громадянами. Крім того, висуваються нові вимоги до публічних адміністрацій та їх діяльності [153, с. 5–6].

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що публічне адміністрування – це складний процес взаємодії учасників цих відносин: тих, хто управляє, і тих, ким управляють, а також діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування в системі публічного управління.

Таким чином, публічне адміністрування не тотожне поняттю «публічне управління» та «державне управління», управлінню, яке охоплює зацікавлені сторони всього суспільства.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що поняття «публічне управління» доволі часто замінюють поняттями «державне управління» або «публічне адміністрування», однак дані поняття не дорівнюють одне одному. Державне управління вужче, ніж поняття «публічне управління», своєю чергою публічне адміністрування є основною складовою соціального управління. Центральними й головними компонентами задля державного управління постає держава та її влада, а задля публічного адміністрування – суспільство й публічна влада.

Система державного управління – це сукупність органів державної влади, які виконують функції та завдання держави у процесі регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами. Публічне адміністрування – це форма реалізації публічного управління, що становить сукупність інституцій та органів виконавчої влади, які реалізують державно-управлінські рішення.

Водночас публічне управління – це сукупність загальних інструментів, методів, механізмів системи державного та громадського управління, спрямованих на формування і реалізацію державно-управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави, метою яких є задоволення потреб і досягнення цілей громади, населення країни, кожного мешканця.

### **1.3. Методологічні засади аналізу проблеми розвитку системи публічного управління**

**М**етодологія дослідження (від грецьк. *methodos* – шлях дослідження або пізнання та *logos* – слово, поняття, вчення) – це система принципів і способів організації дослідження [58, с. 416].

І сьогодні поняття «методологія досліджень» не має єдиного тлумачення. Зарубіжні вчені не роблять різниці між методологією та методами дослідження. Вітчизняні вчені тлумачать методологію як теорію методів дослідження, створення концепцій як системи знань про теорію науки. Проблеми методології дослідження найчастіше пов'язуються з певними конкретними науками [58, с. 416].

На думку П. Петровського, поняття «методологія наукових досліджень» потрібно розглядати як загальну теорію конкретного процесу пізнання, пошуку більш глибокого пояснення *специфіки* об'єкта пізнання, яка впливає на процес дослідження і визначає його основні характеристики. Методологію в широкому значенні можна розглядати як сукупність загальних установок і засадничих принципів, що регулюють наукову діяльність як таку, в її відносній відокремленості від практичної та духовно-практичної діяльності. У більш вузькому значенні термін «методологія наукового дослідження» стосується норм, правил і методів, що регулюють окремі дії пізнавальної діяльності, спрямовані на досягнення істинного знання у формі емпіричних даних, законів або теорій будь-якої науки [129, с. 23].

Методологія в ХХІ ст. зазнає і неминуче ще має зазнати кардинальних змін. На це звертають увагу відомі вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема, В. Бакуменко, О. Руденко [13], Н. Нижник [121–122], Ю. Сурмін [179] та інші.

Зауважимо, що становлення науки державного управління в Україні як цілісної наукової дисципліни почалося з перших років незалежності України, коли стало зрозумілим, що розбудова держави в умовах імперативів трансформаційних змін у суспільстві, усіх його інститутів, розв'язання комплексу економічних, соціальних, політичних, ціннісно-духовних проблем неможливе без створення спеціальної галузі знань – державного управління [79, с. 7]. 13 березня 1997 р. новоутворену галузь «Державне управління»

було включено наказом Вищої кваліфікаційної комісії України № 86 до Переліку спеціальностей наукових працівників [79, с. 5].

Державне управління як наука спирається на власну методологію дослідження. Методологія державного управління як система способів організації та здійснення пізнавальної й практичної діяльності у сфері державного управління включає підсистему способів досліджень (понять, принципів, підходів, методів, норм, парадигм тощо) у сфері державного управління та підсистему способів (принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій тощо) державно-управлінської діяльності [108, с. 87]. Вона тісно пов'язана з теоретичними знаннями, які слугують основою її розвитку і водночас самі розвиваються за допомогою нових методологічних засобів. Відповідно до цього концепції, закономірності, моделі й теорії у державному управлінні не лише виконують функції опису, пояснення, а й функції передбачення виникнення, існування і розвитку певних державно-управлінських явищ. Вони виконують також методологічні функції, а саме, надають наукову обґрунтованість практиці державного управління та одночасно виступають як теоретична основа самої методології державного управління [108, с. 87].

Методологія державного управління характеризується значним проблемним полем, яке має необхідність розв'язання таких проблем, як: обґрунтування, систематизація, класифікація й описи категорій, аналіз їх генезису, ролі в науці і практиці; створення категорійного апарату державного управління; формулювання принципів, аналіз їх наукового, оціночного та практичного змісту; визначення норм пізнавальної, оціночної і практичної діяльності в державному управлінні; дослідження системи цінностей, їх зміни і ролей у державному управлінні, в пізнавальній, практичній і оцінній діяльності; вивчення парадигмальності державного управління, процесів зміни, кризи і розвитку парадигм; аналіз теоретичного арсеналу державного управління, тенден-



цій розвитку і метрологічних функцій; обґрунтування методів державного управління, їх специфіки; забезпечення цілісності пізнавальної і практичної методології, їх прозорості для методологічних інновацій. Кожна складова в структурі методології державного управління, з одного боку, виконує своє специфічне призначення, а з другого – одночасно відіграє системоутворюючу роль [108, с. 87–88].

На розвиток методології державного управління впливають безліч чинників, найбільш важливими серед яких виступають:

- практичні потреби державного будівництва, вдосконалення управління державою, проведення різних реформ (політичної, адміністративної та інших). Ця група чинників актуалізує проблеми методології державного управління, вимагає підвищення її ефективності;

- розвиток загальнонаукової методології та методологій окремих наук і галузей знання. Дані чинники дозволяють користуватися в державному управлінні накопиченим методологічним потенціалом;

- ускладнення самого державного управління, збільшення та розвиток його функцій, зростання кваліфікаційних вимог до державних службовців, що неможливо без спеціального методологічного забезпечення;

- культурний рівень політичних та управлінських еліт, їх здатність і здатність сприймати методологію та реалізовувати в своїй діяльності. Якою б довершеною й ефективною не була методологія, вона має бути освоєною людьми, які виступають суб'єктами державного управління, через університети, академії і курси підвищення кваліфікації, магістратуру та аспірантуру, закріпитися в програмах навчання;

- цінності в українському суспільстві, ідеї держави, прагнення їх гуманізувати, пристосувати до ідеалів, забезпечити ефективність, результативність, якість і справедливість їх впро-

вадження, привести у відповідність з національними потребами [14, с. 35].

Найбільш розробленою є загальна методологія наукових досліджень (спільна для різних галузей наук); певною мірою, але менш розробленою є методологія дослідження управлінської науки і науки державного управління (спеціальна) [179]. Кожне нове комплексне дослідження в галузі науки «Державне управління» зумовлює удосконалення загальної методології досліджень в державному управлінні та виокремлення відповідних методологічних аспектів для кожного конкретного об'єкта дослідження [179, с. 88]. Питання визначення методологічних основ будь-якого дослідження є досить складними, перебувають у постійному удосконаленні науковцями та потребують адаптування наукового доробку відповідно до об'єктів і предмета дослідження з урахуванням потреб сьогодення.

Принципи визначають відправні точки діяльності, формують її загальні напрями. Категорії задають зміст понять, що використовуються, а також відображають об'єкти і комунікацію між суб'єктами діяльності. Норми виступають у вигляді раціональних вимог до діяльності. Цінності додають особистісну й суспільну значущість державному управлінню. Парадигми забезпечують інтеграцію всіх складових методології та їх реалізацію. Теорії додають обґрунтованість, аргументованість діяльності. Методи виступають як механізми діяльності, засоби та інструменти її здійснення [14, с. 49–50].

Зауважимо, що сьогодні в Україні під впливом зовнішніх впливів та внутрішньо-суспільних реформ відбуваються парадигмальні зміни у державному управлінні, поступове його перетворення на публічне управління. Така ситуація потребує додаткових ґрунтовних наукових напрацювань щодо *специфічних* методологічних розробок, які обумовлені специфікою предмету дослідження (зокрема, розвитку публічного управління).

Розвиток публічного управління та/або його окремі аспекти, як предмет наукового дослідження має спиратися на методологічні розробки різних галузей знань, тобто його дослідження має яскраво виражений міждисциплінарний підхід. При цьому необхідно насамперед уточнити сутність ключових понять дослідження. Зокрема, для цього предмету дослідження має сутнісне значення категорія «розвиток».

Розвиток – це специфічний процес зміни, результатом якого є виникнення якісно нового, поступальний процес сходження від нижчого до вищого, від простого до складного. Розвиток – зростання; розширення, еволюція; створення; подія; поліпшення, удосконалення – особливий тип незворотних, поступальних, цілеспрямованих змін складних системних об'єктів, що пов'язано з їх структурним та функціональним оновленням, поліпшенням, зростанням, удосконаленням, перетворенням у «своє» якісно нове [89, с. 498–500].

Не випадково розвиток прирівнюється до прогресу. Зрозуміти розвиток як процес якісних природних та соціокультурних змін виявляє докорінно інше, нове по відношенню до минулого.

При цьому зауважимо, що процес розвитку є набагато складніший, ніж процес змін. Погоджуємося з думкою В. Корженка, що зміна одного (чогось, когось) на інше означає механічне повернення до старого чи залучення, упровадження замість старого чогось якісно нового, перероблення, переміщення, переінакшення, надання іншого вигляду тощо і стосується будь-чого: суспільного стану, управлінського процесу, руху, ознак, властивостей, форм і методів управлінського впливу, соціальних технологій, механізмів управління в суспільному бутті, суспільних інституцій та інститутів і т. ін. Встановлення факту здійснення змін іще нічого не говорить про характер чи тенденції змін. Будь-який розвиток завжди пов'язаний зі змінами, але не всяка зміна, зокрема й з

створенням нової якості, може вважатися розвитком, адже зміна включає й просту механічну руйнацію старого [89, с. 498–500].

На думку А. Михненка, «розвиток» – багатовимірний процес переходу з одного стану в інший, більш досконалий. Залежно від об'єкта розвиток може бути: суспільним, політичним, економічним, соціальним, духовним, культурним, розумовим, технічним. Універсальною властивістю розвитку є незворотна, спрямована зміна матерії та свідомості. Ця зміна може бути як еволюційною, так і революційною. Еволюційна зміна – процес тривалих, поступових, незначних змін та поетапного переходу на вищі стадії розвитку із успадкуванням попередніх елементів; також синонім поступового розвитку. Відмінності між *еволюцією* та *розвитком* більшість фахівців пов'язує з тим, що еволюція здійснюється сама собою, переважно під впливом зовнішніх факторів, а розвиток – шляхом активних людських дій з перебудови внутрішніх процесів [111, с. 600].

При цьому зазначимо, що термін «еволюція» (лат. *evolutio* – розкриття, розвиток) позначає розвиток, переважно незворотні зміни, які мають місце в живій і неживій природі також у соціальних системах. Еволюція може вести до ускладнення, диференціації підвищення рівня організації системи (прогресивна еволюція) або ж, навпаки, до пониження її рівня. Можливою є також еволюція при збереженні загального рівня (або висоти) організації [190, с. 182–183]. Для сучасних суспільних систем характерною ознакою є нетривіальна багатомірність. Багатомірність держави та суспільства як дуальної сутності полягає в наявності власних інтересів, систем цінностей та, відповідно, цілей у підсистемах: влади; державного керівництва; державного управління; дієвості економічних об'єктів; сировинно-природних ресурсів; екологічних ресурсів; соціального захисту. За таких умов алгоритм послідовного конструювання (згідно з цілями кожної з вищеза-

значених підсистем) траекторій суспільної еволюції виявляється недостатньо ефективним [122, с. 62–70].

Розглядаючи питання розвитку публічного управління, важливо пам'ятати про значні зміни в трактуванні цього терміна. Його класичне розуміння як «керування» із використанням планування, організації, мотивації та контролю змінилося на сприйняття «управління», як практики розумного застосування засобів для досягнення визначених цілей. Перша генерація реформ публічного управління як основну мету мала зростання його ефективності та спрямовувалася на підвищення якості послуг. Сьогодні спостерігається більш складний підхід, пріоритетом якого є зростання спроможності адміністрацій до адаптації та набуття здатності, за висловом А. Мафесона, швидше «керування», ніж «веслування» [222, с. 29]. Тобто наголос робиться на набутті публічною адміністрацією нових якостей, пов'язаних із сучасними методами управління.

У цьому процесі зростає роль Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), яка наголошує на необхідності радикальних змін у публічному управлінні, пов'язаних зі зміною відносин між державою, ринком та організаціями громадянського суспільства. Зусилля публічної адміністрації мають спрямовуватися насамперед на досягнення широких політичних і стратегічних цілей та адаптації до глобалізаційних викликів [152, с. 22].

Таким чином, методологія наукового дослідження – це система принципів і способів організації дослідження, яка включає загальну (спільну для різних галузей науки), спеціальну (для науки «Державне управління») та специфічну (для предмету дослідження, який є на стику різних наук). Водночас проблеми методології дослідження пов'язані не тільки з недостатньою розробленістю методології науки «Державне управління» (спеціальна методологія) та, зокрема, у частині вибраного нами предмету досліджен-

ня (специфічна методологія). Під впливом зовнішніх впливів та внутрішньо-суспільних реформ відбуваються парадигмальні зміни у державному управлінні, поступове його перетворення на публічне управління. Це потребує додаткових ґрунтовних наукових напрацювань щодо специфічних методологічних розробок.

### **Запитання для самоконтролю**

1. Які існують школи щодо розробки принципів державно-адміністративного управління?
2. Що передбачає розвиток класичної школи щодо розробки принципів державно-адміністративного управління?
3. Що таке «школа людських відносин»?
4. Біхевіористичний напрям у системі публічного управління, які його основні положення?
5. Яка різниця між процесним та ситуативним підходами?
6. Що передбачає концепція нового публічного менеджменту?
7. Що таке державне управління?
8. Що таке публічне управління?
9. Що передбачає поняття «публічна адміністрація»?
10. Що таке методологія наукових досліджень?
11. Що таке розвиток та еволюція? Яка різниця між ними?

---

## **РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ПІД ВПЛИВОМ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АСПЕКТІВ**

### **2.1. Міжнародні та національні нормативно-правові документи, що регулюють розвиток публічного управління**

Національна система публічного управління в останні роки зазнала значних трансформацій, які пов'язані з євроінтеграційним курсом України, а також глобалізаційними процесами, що відбуваються у світовому співтоваристві.

Таким чином, актуалізується проблема систематизації міжнародних нормативно-правових актів, які впливають на сучасне нормативно-правове поле в Україні та спрямовані на суттєві трансформації, модернізації системи публічного управління.

Згідно з даними Всесвітнього економічного форуму, Україна займає 115 місце із 131 країн за показником розвитку державних, суспільних і приватних інституцій. Згідно з рейтингом рівня корупції у різних державах світу, який проводить «Трансперенсі інтернешнл», глобальна неурядова організація, що займається питаннями протидії корупції, Україна займає 134 місце із 180 [233]. Рекомендація Всесвітнього економічного форуму – реформа у цій сфері має стати пріоритетною для України.

Водночас система повинна трансформуватися сама, щоб унеможливити розвиток корупції в національному суспільстві.

Перші спроби системної перебувати публічного управління були пов'язані з Концепцією адміністративної реформи, але спроби проведення реформи були зосереджені лише на центральному рівні. Протягом 1997–1999 рр. для реформування адміністративної системи України Президент Л. Кучма підписав понад 100 указів, розпоряджень, доручень, а Кабінет Міністрів України розробив близько 300 програм. І хоча бюджетні витрати на утримання органів центральної влади за цей період збільшилися вдвічі, соціально-економічна ситуація в Україні кардинально не покращувалася [234]. Були прийняті: Указ Президента України від 15 грудня 1999 року №1572 «Про систему центральних органів виконавчої влади», Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади», Указ Президент України від 15 грудня 1999 року № 1574 «Про склад Кабінету Міністрів України» [181, с. 47]. Політики та науковці схилиються до думки, що ця реформа мала несистемний характер, так і не зачепила питання децентралізації й точно не забезпечила краще функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Формування нормативно-правової основи публічного управління розпочалось із нормативно-правового забезпечення децентралізації влади, тому що це питання постало першим у процесі вдосконалення системи управління. Децентралізація з самого початку сприймалася як розширення повноважень і зміцнення місцевого самоврядування, що вимагало розроблення відповідного правового механізму забезпечення цього процесу.

У 1985 р. було прийнято Європейську хартію місцевого самоврядування, у преамбулі до якої в контексті децентралізації влади відзначалося, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, і це право найбільш безпосередньо



може здійснюватися саме на місцевому рівні, а існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне й близьке до громадянина управління. Тому охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи визнавались важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади [61]. Отже, Європейська хартія місцевого самоврядування, зосереджуючи основну увагу на питаннях нормативного врегулювання процесу децентралізації влади, разом із тим прогностично вказала й на головну ознаку майбутньої системи управління – близькість до громадянина, тобто відкритість, публічність [61].

У Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 06.12.2001 р. були окреслені нові тенденції в контексті формування публічного управління на засадах децентралізації влади в Європі. Зокрема наголошено: громадяни є осереддям демократії; свідомі своїх громадських обов'язків, вони становлять життєву силу, будь-якої демократичної системи; місцева демократія є одним із наріжних каменів демократії в країнах Європи і має функціонувати в контексті, який висуває нові проблеми, що є наслідком структурних і функціональних змін в організації місцевих урядів; місцева політика змінює свою форму, а це своєю чергою потребує більш відкритих, гнучких і конкретних методів участі [150].

У Рекомендації визначено основні тринадцять принципів демократичної участі на місцевому рівні, які опосередковано спрямовані на утвердження і розвиток публічного управління та децентралізацію влади. Зокрема, рекомендувалось: гарантувати громадянам право на доступ до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і право висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє майбутнє; приділяти більше уваги зв'язкам між органами державної влади і громадянами й заохочувати місцевих лідерів

роби́ти наголос на участі громадян та уважно ставитися до їхніх вимог і очікувань з метою забезпечення належної відповіді на потреби, які висловлюють громадяни; визнати й піднести значення громадських об'єднань як важливих партнерів, а також як рушійної сили в розвитку, підтримці й практичному впровадженні демократичної участі; відповідно до принципу субсидіарності заручитися підтримкою органів влади всіх територіальних рівнів, при цьому кожен орган влади відповідає за належні дії в межах його компетенції [150]. Для осмислення суті й складових організаційно-правового механізму публічного управління в контексті децентралізації влади важливе методологічне значення мають конкретні, визначені в Рекомендації, кроки й заходи, спрямовані на заохочення громадян до участі в місцевому публічному житті та на зростання такої участі.

Відправним нормативним актом, що становить найважливішу правову основу формування і функціонування публічного управління в Україні є Основний Закон – Конституція України. Вона утверджує загальні засади конституційного ладу, а це означає, що упровадження системи публічного управління та здійснення децентралізації влади повинні відбуватись відповідно до її положень. Стаття 5 Конституції України встановлює, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ [87]. Принцип народовладдя зводиться до таких положень: народ є єдиним джерелом верховної влади в державі; публічна влада існує виключно в його інтересах; народу належить верховне право вирішення найважливіших питань державного та суспільного життя, формування органів публічної влади, що здійснюватимуть функцію політичного управління, а також право контролю за їх діяльністю [205, с. 464].

Чинними конституційними нормами встановлено, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, яким визначено від-

повідний статус (ст. 118) та надані компетенційні повноваження на відповідній території (ст. 119). Водночас в Україні на місцях визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7), яке є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140) [87; 137]. Також Конституція України закріплює демократичні правові механізми для публічного управління та децентралізації влади, адже носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5). Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69) [87].

У березні 2004 р. були прийняті два чинні й донині надзвичайно актуальні для України нормативно-правові акти, які однозначно визначили її курс на європейську інтеграцію і заклали важливі правові основи для формування публічного управління. Перший з них – схвалена Указом Президента України Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу. Її прийняття диктувалось стратегічним завданням України щодо здійснення комплексу системних перетворень та створення реальних (внутрішніх) передумов для вступу до Європейського Союзу, наближення державної служби до загальноприйнятих її засад у країнах-членах ЄС. Адаптацію інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу планувалось здійснювати за такими пріоритетними напрямками: вдосконалення правових засад функціонування державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців; встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; вдосконалення та підвищення ефективності

управління державною службою; професіоналізація державної служби. Концепція стала основою для розроблення Кабінетом Міністрів України із залученням фахівців та науковців як вітчизняних, так і міжнародних організацій нормативно-правових актів та здійснення комплексу заходів, спрямованих на розбудову інституту державної служби в Україні в рамках його адаптації до стандартів ЄС [146].

Другий нормативно-правовий акт – Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Програма визначила механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в ЄС. Цей механізм включає адаптацію законодавства, її етапи, послідовність здійснення у пріоритетних сферах; утворення відповідних інституцій; фінансове, кадрове, інформаційне забезпечення, інші додаткові заходи для ефективного правотворення та правозастосування. Метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього [142].

В результаті революційних суспільно-політичних подій 2013–2014 рр. в Україні склалися сприятливі передумови для формування належної нормативно-правової основи здійснення децентралізації влади та розвитку системи публічного управління. Одним із перших документів у комплексі нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення цього процесу, стало Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого сере-

довища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [149].

18.06.2014 р. було видано Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [144].

У серпні 2014 р. Кабінет Міністрів України затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, якою передбачено реформування адміністративно-територіального устрою з метою посилення і гармонізації владних відносин та системи управління у регіонах на прогресивних європейських засадах [143]. У прийнятій 27.11.2014 р. Угоді про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» було включено окремий розділ VII «Децентралізація та реформа публічної адміністрації», положення якого спрямовані на забезпечення формування системи державної влади та системи органів місцевого самоврядування з метою ефективної реалізації прав громадян, надання на належному рівні публічних послуг, відповідального управління об'єктами державної і комунальної власності, зокрема шляхом розширення прав і повноважень місцевих громад [угода про коаліцію]. Президент України подав 01.07.2015 р. на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [137].

У висновку Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя від 09.12.2015 р. (протокол № 38) зазначено, що метою законопроекту є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою поло-

жень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [32].

Складність нинішнього процесу формування належної нормативно-правової бази публічного управління насамперед полягає у тому, що сама категорія «публічне управління» є багатогранною за своїм змістом і проявами, через що в Україні наразі відсутня загальноприйнята дефініція цього поняття.

Сьогодні більшість учених досліджують публічне управління шляхом вивчення його окремих важливих елементів.

Спираючись на класичну схему стримувань і противаг щодо влади, виходячи з того, що законодавчу діяльність може здійснювати лише законодавча влада, якою є Верховна Рада України, судочинство – судова влада, якою є Конституційний Суд України і суди загальної юрисдикції, то публічне управління має здійснювати (або переважно повинна здійснювати) виконавча влада. А це означає, що здійснення публічного управління, тобто організаційна складова механізму управління, перебуває в компетенції органів виконавчої влади. Законодавча та судова влади можуть впливати на організаційну складову механізму публічного управління шляхом створення відповідних нормативних актів, тобто через правові норми. Отже, правова складова механізму управління в частині створення правових передумов для публічного управління виражається в нормотворенні і може перебувати як всередині органів виконавчої влади, так і за їх межами, наприклад, у випадку прийняття законів чи ухвалення судових рішень.

Через публічне управління відбувається реалізація політики держави органами виконавчої влади. Для України сьогодні важливим завданням є нормативно-правове закріплення сфер політичної і публічної управлінської діяльності. У цьому контексті уже прийнято окремі правові норми, переважно для вищих

органів державної виконавчої влади. Так, у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» зазначено, що до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри та міністри України (ч. 1 ст. 6). Ці посади належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу (ч. 3 ст. 6) [145]. А у п. 3. ч. 3 ст. 3 нового Закону України «Про державну службу» до переліку посад, на які не поширюється дія цього закону, додаються ще й посади перших заступників та заступників міністрів [71]. Отже, зазначені вище посади не є ні політичними, ні посадами державних службовців, хоч мають безпосередній стосунок до публічного управління через здійснення функцій у виконавчій владі.

Загалом же у ч. 3 ст. 3 нового Закону України «Про державну службу» подано 22 пунктів, у яких перелічені суб'єкти, що здійснюють або залучені до процесу публічного управління, проте на них дія закону не поширюється. Дія цього Закону України «Про державну службу» не поширюється на:

- 1) Президента України;
- 2) керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників;
- 3) членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів;
- 4) Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів;
- 5) Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників;

6) Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна України та його заступників, Голову Національного агентства з питань запобігання корупції та його заступників;

7) народних депутатів України;

8) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників;

9) службовців Національного банку України;

10) голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників;

11) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим;

12) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим;

13) суддів Конституційного Суду України;

14) постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України;

15) суддів;

16) прокурорів;

17) працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування;

18) працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами;

19) військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону;

20) осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом;



21) працівників патронатних служб [71];

22) уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель [71].

Виведення з-під юрисдикції Закону України «Про державну службу» певних категорій посад означає й відміну для них відповідальності, встановленої для державних службовців. Разом із тим значення та вплив передбачених ч. 3 ст. 3 зазначеного Закону суб'єктів публічного управління зберігається. Тому постає потреба запровадження адекватного до характеру публічного управління правового механізму відповідальності цих суб'єктів.

Якщо умовно відокремити політичну діяльність і публічне управління, то й порушення, а відтак і відповідальність у цих сферах можна поділити на політичну й юридичну – дисциплінарну, адміністративну, цивільну, кримінальну. У межах юридичної відповідальності для державних службовців існує ще й спеціальна відповідальність їх як спеціальних суб'єктів державної служби. Через те державні службовці несуть і загальну юридичну відповідальність, і спеціальну юридичну відповідальність, а інші учасники публічного управління – лише загальну юридичну відповідальність, якщо інше не передбачено для них спеціальними правовими актами. Тому у спеціальному законодавстві, підзаконних та локальних нормативно-правових актах, які регламентують здійснення публічного управління суб'єктами, що не є державними службовцями, має бути передбачений такий правовий механізм відповідальності, який є адекватним статусу суб'єктів управління і ймовірним ризикам, що виникають через неналежне виконання вказаними суб'єктами управління своїх обов'язків. А це означає, що при зміні організаційної складової механізму публічного управління, особливо в контексті здійснення децентралізації влади, необхідно одночасно, відповідно до цих змін вносити зміни й доповнення до конкретних нормативно-правових актів, збалансовуючи таким чином правову складову цього

механізму. Такий підхід забезпечить оптимальне співвідношення повноважень і відповідальності суб'єктів публічного управління для конкретних етапів децентралізації влади.

Реформування суспільного життя в Україні тісно пов'язано зі станом та тенденціями розвитку громадянського суспільства, адже саме останнє являє собою потужний потенціал творчої суспільно-корисної активності її вільних громадян та різноманітних добровільно сформованих громадських спільнот, які у співпраці з органами публічної влади (органами державної влади та органами місцевого самоврядування) втілюють українську конституційну мету – «суверенну, незалежну, демократичну, соціальну, правову» країну [164].

Процес трансформації публічного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні відбувається в нормативних та інституційних рамках, які складаються з міжнародних та національних правових документів.

Передусім це міжнародні договори й угоди, серед яких треба виділити Угоду про асоціацію між Україною та ЄС від 16 вересня 2014 р., яка завдає орієнтири на гармонізацію з міжнародними стандартами і зовнішній вектор політики розвитку України та підписання якої стало можливим завдяки активній участі й тиску громадянського суспільства.

Україною ратифіковані міжнародні акти, в яких закріплено основоположні принципи і цінності громадянського суспільства, питання взаємодії публічної влади з громадськістю та участі громадськості в управлінні державними справами, найважливіші серед них: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р., Загальна Декларація прав людини 1948 р., Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля 1998 р.

До міжнародних стандартів демократичного публічного управління потрібно віднести також резолюції Ради ООН з прав людини: «Рівна участь у політичному житті» 2013 р., «Рівна участь в політичних та публічних справах» 2015 р., «Простір громадянського суспільства: створення та підтримка, на рівні закону та на практиці, безпечного та сприятливого середовища» 2013 р. та інші.

Правові акти Ради Європи закріплюють стандарти та механізми участі громадян у демократичному врядуванні, зокрема на місцевому рівні: Європейська хартія місцевого самоврядування, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади 2009 р., Конвенція Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р., Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи щодо участі громадян у публічному житті на місцевому рівні 2001 р., Резолюція Ради Європи «Майбутнє демократії: посилення демократичних інститутів» 2003 р., Європейська стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні 2008 р., Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо оцінки, аудиту та моніторингу участі й напрямків політики участі на місцевому і регіональному рівнях 2009 р., Резолюція Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Участь громадян на місцевому та регіональному рівнях у Європі» 2011 р. тощо.

Важливими орієнтирами для розвитку демократичного публічного управління є документи Європейського Союзу, зокрема: Біла книга з Європейського управління 2001 р., Комунікація створення інтерактивної політики 2001 р., План Д для демократії, діалогу та дебатів 2005 р., План Дій Комісії з поліпшення комунікації в Європі 2005 р., Біла книга з Європейської комунікаційної політики 2006 р., Комунікація Європи у партнерстві 2007 р.

На ґрунті міжнародної правової бази в Україні паралельно відбувався процес формування стратегічних орієнтирів розвитку

демократично орієнтованого управління державою. Основоположним концептуальним документом самоорганізації населення став Закон України «Про об'єднання громадян» 1992 р. Однак цей процес відбувався нерівномірно, зокрема, за часи незалежної Української держави в нормативно-правовій площині щодо інституалізації громадянського суспільства зрушення почалися з 2000-х років за активної участі представників наукових та громадських кіл.

Так, IV Всесвітнім форумом українців 19 серпня 2006 р. було ухвалено громадську концепцію «Дороговкази становлення українського громадянського суспільства» та «План саморозвитку українського громадянського суспільства», що стали результатом апробації, сформованої у 2003 році «Національної концепції розвитку громадянського суспільства в Україні» в рамках громадського проекту «Україна – це ми» і були створені на підставі всебічного аналізу стану громадянського суспільства в Україні з використанням методики стратегічного планування та Міжнародного індексу вимірювання громадянського суспільства CIVICUS [164].

Громадські ініціативи щодо інституалізації взаємовідносин держави з громадянським суспільством були підтримані на рівні Президента України та Кабінету Міністрів України, що знайшло відображення в низці документів стратегічного порядку.

Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» визначила порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики й створення громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади. На даний час ці питання регулює Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [139].

Важливими урядовими ініціативами в сфері налагодження взаємодії і партнерства між органами публічної влади й інститутами громадянського суспільства були такі: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р. «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства», Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації», Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 32/2012 «Питання розвитку громадянського суспільства в Україні», Постанова КМУ від 05 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади».

Послідовність державної політики в сфері запровадження інструментів розвитку громадянського суспільства в Україні прослідковується в затвердженні Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. Ця Стратегія спрямована на створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії, участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування [117].

Вказаний вектор державної політики наявний і в таких напрямках, як Партнерство «Відкритий Уряд», що є багатосторонньою ініціативою ООН і платформою для національних реформаторів з метою зробити свої уряди спроможними більш активно реагувати на потреби громадян, через яку Уряд України з 2012 року прагне принципово змінити підходи до формування та реалізації

державної політики в частині забезпечення відкритості і прозорості прийняття рішень, їх відповідності очікуванням громадян, де роль інститутів громадянського суспільства у суспільно-політичних процесах, зокрема у вирішенні життєво важливих для України питань, постійно зростає [132]. Ці ідеї також закладено в Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», схвалену Указом Президента України від 12 січня 2015 р., № 5/2015, головною метою якої є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі [148], а також в Закон України № 2411-VI «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 р. [67].

Розвиток публічного управління в Україні потребує чіткості у правовому розумінні політичної відповідальності, її відмежування від юридичної відповідальності. У Резолюції Європейського Парламенту від 24.05.2012 р., яка стосується України, зазначено, що підписання й ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і її ефективне запровадження вимагатимуть декриміналізації політичних рішень в умовах верховенства права та глибшої демократії, припинення утисків політичної опозиції та вільних, чесних і прозорих виборів [161]. Хоч ця Резолюція й спрямована проти переслідувань з політичних мотивів, проте вона однозначно поставила питання про розмежування політичної і юридичної відповідальності. В українському праві також порушувалось питання про таке розмежування. Зокрема, у Постанові Верховної Ради України «Про План заходів щодо реалізації положень Висновку № 190 (1995) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи та Резолюції № 1862 (2012) Парламентської асамблеї Ради Європи “Функціонування демократичних інституцій в Україні”» від 11.04.2012 р. № 4631-VI ставилось завдання створити міжвідомчу робочу групу з метою здійснення аналізу досвіду держав –

членів Ради Європи з питань розмежування політичної та кримінальної відповідальності [147].

Таким чином, проаналізовані основні нормативно-правові акти України, спрямовані на реформування системи публічного управління з урахуванням основних норм міжнародно-правових документів.

Формування нормативно-правової основи публічного управління розпочалось із нормативно-правового забезпечення децентралізації влади, тому що це питання постало першим у процесі вдосконалення системи управління. Проаналізовані Європейська хартія місцевого самоврядування, Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті», Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна», Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 роки, Закон України «Про державну службу», Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Резолюції Ради ООН з прав людини: «Рівна участь у політичному житті» 2013 р., «Рівна участь в політичних та публічних справах» 2015 р., «Простір громадянського суспільства: створення та підтримка, на рівні закону та на практиці, безпечного та сприятливого середовища» 2013 р. та інші. З'ясовані основні вектори розвитку системи публічного управління, зокрема: децентралізація, професіоналізація державної служби, удосконалення адміністративної реформи, формування громадянського суспільства.

## 2.2. Сучасні світові моделі децентралізації

Децентралізація державної влади та управління, розмежування владних повноважень між органами центральної, регіональної влади й органами місцевого самоврядування, партнерство, субсидіарність є визнаними принципами здійснення адміністративної реформи.

Проведений аналіз наукової літератури з проблематики дає підстави виокремити 5 моделей децентралізації у світі, зокрема: англосаксонську, континентальну, іберійську, радянську та змішану.

Проаналізуємо відмінності та особливості кожної з моделей.

Характерні риси англосаксонської групи країн місцевого самоврядування полягають у наступному.

1. Відсутність конституційного статусу місцевих органів влади. Це пов'язано з особливостями англосаксонської системи права, відповідно до якої місцева влада наділяється повноваженнями за допомогою спеціальних нормативних правових актів, що видаються парламентом. Таким чином, органи місцевого самоврядування мають залежність не від виконавчої влади, а передусім від парламенту держави, яким вони легітимізували. Єдиними обмежувачами діяльності органів місцевого самоврядування на даній території є доктрини: *inter vires* (функціонування муніципалітету в межах своєї компетенції, закріпленої в позитивній формі її регламентації) і *ultra vires* (вихід муніципалітету за межі своєї компетенції). Держава, таким чином, лише стежить за тим, щоб нормативно-правові місцеві встановлення не порушували загальнонаціональне законодавство і не виходили за межі запропонованої їм компетенції.

2. Місцева влада у межах власної компетенції володіє великою політичною самостійністю. Пряме підпорядкування нижчестоя-



щих органів місцевого самоврядування вищестоящим відсутне. Кожна місцева громада живе за власними звичаями і правилами, але відповідно до загальнодержавних нормативних правових законів.

3. Визначальна роль в управлінні місцевими справами належить не стільки органу місцевого самоврядування в цілому, скільки сформованим депутатами цього органу профільним комітетам і комісіям.

4. Робота органів місцевого самоврядування контролюється не територіальними підрозділами держави, а непрямим шляхом, через судову або податкову систему.

5. Населення може обирати не лише представницькі органи місцевого самоврядування, а й інших посадових осіб відповідно до місцевих традицій (Наприклад, у США місцеві жителі обирають свого шерифа, муніципального скарбника і деяких інших функціонерів.)

6. Незважаючи на відсутність патерналізму у взаєминах центральних і місцевих органів влади, недотримання або порушення законодавства місцевими органами та посадовими особами карається за результатами судового розгляду вельми жорстко. В якості таких санкцій можуть виступати: арешт муніципальних депутатів або чиновників, тюремне ув'язнення, розпуск даної муніципальної ради на певний строк або назавжди [15; 88, с. 65].

Країнами з англосаксонськими традиціями місцевого самоврядування вважаються Великобританія, Ірландія, Канада, Австралія, Нова Зеландія і з деякими застереженнями США.

Проаналізуємо модель місцевого самоврядування у Великій Британії. Треба зазначити, що у країнах ЄС урядування визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їхньої відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та скоординованості дій. Основою

ложним аспектом реформ, що реалізуються інституціями ЄС із метою вдосконалення його системи врядування (одне з чотирьох стратегічних завдань, визначених Європейською Комісією як складова її чинних повноважень), є більш якісне залучення громадянського суспільства до процесів формування правил та політики на рівні ЄС (процедури консультацій та участі громадян у розробленні державної політики) [130].

Організація місцевого уряду Англії дуже складна, з розподілом функцій залежно від розташування місцевості. Законодавча база щодо англійського уряду встановлюється Парламентом і Урядом Великої Британії, оскільки в Англії немає власного Парламенту. Вищий рівень адміністративного поділу Англії складають дев'ять урядових регіонів або урядових регіонів Європейського Союзу. Один регіон, Великий Лондон, має свою виборну асамблею і мера. Нижче регіонального рівня йде рада графства, а потім районні ради чи унітарні ради. Сам же Лондон має свою систему з 32 Лондонських бюро. Члени ради обираються за мажоритарною системою.

Самоврядування на місцевому рівні у Шотландії розділене на основі 32 областей Шотландії з великою різницею в розмірах та кількості населення серед них: міста Глазго, Единбург, Абердін та Данді є окремими областями, як і Країна Гір, яка включає територію третини Шотландії, але має населення трохи більше 200 тис. осіб. Після прийняття в 1998 р. британським Парламентом Акта про Шотландію, в Шотландії з'явився власний Парламент і Уряд (виконавча рада). Шотландський Парламент складається із 129 членів, що обираються на чотири роки за змішаною виборчою системою (73 – за мажоритарною виборчою системою, 56 – за пропорційною). Парламент має законодавчі повноваження з питань економічного розвитку, податків, житлового, сільського та лісового господарства, рибальства, довкілля, охорони здоров'я, освіти і соціального забезпечення [24].

Місцеве самоврядування Уельсу базується на 22 унітарних утвореннях, охоплюючи міста Кардіфф, Суонси та Ньюпорт, кожне з яких є окремим утворенням. Вибори проводяться раз на 4 роки за мажоритарною системою. У 1998 р. Парламент Великобританії також прийняв Акт «Про управління Уельсом», відповідно до якого була заснована Національна асамблея Уельсу, що складається з 60 депутатів (40 депутатів обираються за мажоритарною виборчою системою, 20 – за пропорційною). Національна асамблея Уельсу не наділена законодавчими повноваженнями та має право лише розширювального тлумачення і конкретизації законів, прийнятих Парламентом Великобританії, виходячи з особливостей регіонального розвитку Уельсу з питань охорони здоров'я, житлобудівництва, освіти, культури і спорту. Виконавчу владу в Уельсі здійснює Кабінет, членів якого називають секретарями Асамблеї [54, с. 45–46].

Північна Ірландія з 1973 р. була розділена на 26 районів. Права місцевої влади обмежені обслуговуючими функціями, такими як, наприклад, прибирання сміття, контроль за домашніми тваринами та догляд за парками. Північна Ірландія не має парламенту як такого, замість цього там створено власний представницький орган (Стормунт), що складається із 108 депутатів та має виконавчу раду. При цьому зберігаються істотні прерогативи центральних органів влади Великобританії, що мають право призупиняти діяльність органів влади у Північній Ірландії та встановлювати пряме управління цим регіоном.

Місцеве самоврядування у Великій Британії можна розділити на такі рівні. Територія держави розділена на області місцевого самоврядування, що називаються графствами, а в цих графствах створені райони місцевого самоврядування, що називаються округами. Ті округи, які згідно із законом вважалися «сільськими», розділені на приходи. У кожному графстві, окрузі утворюється рада. У кожному приході створюються збори приходу або утво-

рюється рада. Окремий регіон може мати три рівні місцевого управління: рада графства, рада округу, приходська рада (збори приходу), але на більшості території діють два рівні: рада графства, рада округу [24; 54, с. 49].

Стосовно ієрархії місцевого самоврядування треба зауважити, що поділ на вказані вище рівні є досить умовним, оскільки органи різних рівнів ні в якому разі не є стосовно один одного органами більш високого або низького рангу, тобто відсутні відносини підпорядкованості у їх звичному розумінні. Взаємовідносини між органами всіх рівнів розглядаються як партнерські, а не як ієрархічні. Розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування здійснює Парламент Великої Британії. Діє досить чіткий, можливо, навіть жорсткий розподіл функцій. Кожен орган самоврядування уповноважений здійснювати управлінські функції в межах, установлених законом. Так, ради графств опікуються дорогами (за винятком магістральних доріг і мостів), освітою і бібліотеками, соціальними службами, пожежною охороною, поліцією, музеями, продовольством та медикаментами тощо. Ради округів займаються боротьбою з шумом та охороною здоров'я, житловим будівництвом, збором сміття, кладовищами, міським та сільським плануванням, оподаткуванням тощо. У віданні приходських рад перебувають: розподіл земельних ділянок, пішохідні доріжки, поховання, місцевості для відпочинку, землі під кладовища, автобусні стоянки.

Допускається делегування окремих функцій на підставі договору одним органом іншому (як одного, так і різних рівнів). Проте є виняток – не допускається делегування функцій, пов'язаних зі стягуванням податків, виданням приписів про оподаткування і т. ін. [54, с. 60].

Для характеристики місцевого самоврядування у Великій Британії найважливіше значення мають два принципи: «*ultra vires*» та «*inier vires*». Суть їх зводиться до одного – місцеві органи влади

жорстко пов'язані у своїй діяльності рамками прямо наданих їм законодавством повноважень. Відносини між центральною владою та муніципалітетами визначаються принципом *inter vires* (діяти в межах своїх повноважень), тобто муніципалітети можуть здійснювати дії, які лише прямо вказані у законі. В іншому випадку акти, прийняті місцевою владою, або її діяльність вважаються такими, що перевищують повноваження, – *ultra vires*, а тому вони можуть бути визнані судом неправомірними. Характерною рисою неформальних стосунків місцевих органів є право вступати в асоціації, які періодично проводять конференції та збори, під час яких відбувається обмін досвідом роботи; розглядаються шляхи вирішення актуальних проблем; обговорюються питання, які потребують законодавчої реформи або особливої уваги центральних органів влади та ін. [99, с. 27]

До структури місцевих органів Великої Британії входять рада і штат чиновників. У кожному графстві та окрузі утворюється рада, що складається з голови і радників та має назву «Головна рада» [99, с. 27].

Основні повноваження рад: освіта, соціальний захист, транспорт, пожежні, сміття, бібліотеки. Політичною особливістю місцевого самоврядування Великої Британії, порівняно з багатьма іншими країнами, є фактичне делегування функцій ради її комітетам (комісіям). Незначний чисельний склад рад змушує їх передавати частину своїх функцій комітетам, за винятком фінансових повноважень. Комітети можуть бути галузеві та координуючі (функціональні), постійні та спеціальні (тимчасові). Крім членів муніципальних рад, до роботи комітетів можуть залучатись інші особи, які за своїми професійними та іншими якостями можуть виявитися корисними.

Комітети відіграють важливу, а іноді вирішальну роль у діяльності місцевих органів. Засідання ради, які повинні проводитися не рідше одного разу на рік, а фактично проводяться щомісячно

чи навіть частіше, зводяться в основному до заслуховування комітетів та затвердження прийнятих ними рішень. Часто рішення радою приймаються без обговорення, шляхом схвалення або відхилення рекомендацій комітету. Тому навіть при великій кількості питань, що виносяться на засідання, вони вирішуються дуже швидко [88, с. 78; 99, с. 28].

Рада може наділити будь-який комітет правом приймати рішення від імені ради. Такий комітет набуває статусу виконавчого, а не консультативного комітету. Якщо він діє в межах наданих йому повноважень, жодне його рішення не може бути змінене або скасоване. Навіть якщо комітет втратив довіру ради та розпущений, прийняті до цього рішення комітету залишаються в силі. За загальним правилом, рада не може брати до розгляду будь-яке питання, якщо воно заздалегідь не було обговорене в комітеті.

Контроль за діяльністю місцевої влади у Великій Британії здійснюється за кількома напрямками. По-перше, разом із законами міністри (особливо міністр у справах місцевого самоврядування) видають обов'язкові інструкції для підконтрольних місцевих служб (наприклад, міністр внутрішніх справ з питань муніципальної поліції). По-друге, існує інститут адаптивних законів: по суті, це не закони Парламенту, а типові інструкції міністерств (особливо Міністерства у справах місцевого самоврядування), які можуть бути прийняті місцевими радами як зразки для власних регламентів. По-третє, контроль здійснюється у формі міністерських інспекцій (перевірок роботи), правом на які наділені деякі міністерства, суміжні у своїй діяльності з органами місцевого самоуправління (освіта, дороги, поліція тощо). Якщо за результатами роботи інспекції (перевірки) діяльність місцевих рад визнається незадовільною, повноваження останніх можуть бути передані чиновникам, які призначаються міністром, або іншим органам місцевого самоврядування. По-четверте, міністри

можуть організувати спеціальні розслідування, якщо в підконтрольних їм службах місцевих рад виявляються зловживання. По-п'яте, контроль забезпечується тим, що багато чиновників муніципального управління (наприклад, керівництво місцевою поліцією) повинні затверджуватись на посади не лише місцевими радами, а й відповідними міністерствами [78].

Наступна світова модель децентралізації – континентальна модель, яка, на відміну від попередньої моделі, відрізняється більшим ступенем державного втручання в діяльність місцевих органів. Таку модель воліє сьогодні більшість держав, зокрема більшість країн Західної Європи (виключаючи ФРН), франкомовні країни Африки, країни Латинської Америки і Близького Сходу. Батьківщиною континентальної моделі місцевого самоврядування визнана Франція.

Статус, функції та повноваження органів місцевого самоврядування встановлюються в нормативних правових актах.

На батьківщині континентальної моделі – Франції – всі питання статусу та діяльності комун (первинних осередків місцевого самоврядування) детально регламентовані у спеціалізованому Кодексі, який систематизував всі норми національного муніципального права [22, с. 21].

Для континентальної моделі місцевого самоврядування характерний дуалізм (співіснування і взаємодія) прямого державного адміністрування з місцевим самоврядуванням на конкретних територіях.

Державні посадові особи здійснюють нагляд за діяльністю представницьких і виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування, а також виконують деякі інші значущі функції. У перелік повноважень чиновників входить, наприклад, право призупинити рішення органу місцевого самоврядування, звернутися до центральних органів держави з пропозицією про зміщення

мера або розпуск колегіального органу, а також подати скаргу до спеціального адміністративного суду на діяльність органу самоврядування [22, с. 22].

Континентальну модель організації місцевого самоврядування зазвичай вибирають держави, які стійко тяжіють до централізації.

Так, у Франції виділяються два рівні публічної влади (державний і місцевий) і чотири рівні адміністративно-територіального управління: загальнодержавний, регіональний, рівень департаментів і комун. Місцеве самоврядування співіснує з державним управлінням на рівні комун і департаментів (заморських територій). Усі перераховані територіальні колективи управляються виборними радами, мають статус юридичних осіб. Регіон є територіальним утворенням, яке включає від двох до восьми департаментів. Регіони та департаменти мають подвійний статус: з одного боку, вони є місцевими колективами, оскільки управляються виборними радами, з іншого – частинами адміністративно-територіального управління, які очолюються префектом регіону. Французькі департаменти своєю чергою діляться на округи. Округ не відноситься до числа місцевих колективів, а є адміністративно-територіальною одиницею, очолюваною супрефектом. У рамках своїх повноважень супрефект як офіційний представник держави стоїть найближче до населення та органів місцевого самоврядування комун. Також не відноситься до числа місцевих співтовариств кантон, який утворюється для забезпечення більшої зручності в управлінні державними справами на місцевому рівні: проведення виборчих кампаній, нотаріального, судового, жандармського забезпечення життєдіяльності громадян. До складу кантону входить кілька комун. Від кожного кантону в виборний орган департаменту (генеральна рада) обирається один генеральний радник. Нарешті комуна є виключно місцевим колективом, яким керує муніципальна рада, очолювана мером [24; 88; с. 82].



Для даної моделі характерна підпорядкованість органів місцевого самоврядування різних рівнів. Наприклад, в Італії області, що мають представницькі органи, стежать за тим, щоб правові акти нижчестоящих самоврядних одиниць, які входять в область (комуни, провінції тощо), не суперечили чинному законодавству, а також визначають стратегію розвитку даних територіальних одиниць, розподіляють між ними бюджетні кошти.

Континентальна модель управління передбачає участь місцевих органів у формуванні загальнодержавної влади. Так, муніципалітети Франції беруть участь у виборах загальнонаціонального Сенату, оскільки їх делегати представляють велику частину колегій, сформованих за принципом вибірників [88, с. 83-84].

Континентальна система місцевого самоврядування забезпечує необхідну для держави централізацію, особливо в умовах незрілості у населення політичної і правової культури.

Проаналізуємо докладно модель місцевого самоврядування Італії, яка маючи унітарний статус, вирізняється високим рівнем децентралізації адміністративно-територіальних одиниць. Представницькими органами влади в областях є обласні ради, що обираються населенням на п'ять років. Місцевим органам влади належить право законодавчої влади в будь-якій сфері, крім тих, що прямо закріплені за центральною владою. Крім того, вказані органи можуть вносити законопроекти в обидві палати Парламенту. Виконавчим органом влади є обласна джунта, що обирається обласною радою. Центральна влада має право розпустити обласну раду за дії, що суперечать Конституції, чи інші серйозні правопорушення. Представницькими і виконавчими органами в провінціях є, відповідно, ради і джунти, у комунах – муніципальні ради і муніципальні джунти та мери, які обираються шляхом прямих виборів [97, с. 69-71].

Елементами системи місцевого самоврядування є:

- населення комун, провінцій, областей;

- посадові особи: сіндако комуни, міста-метрополії, президент провінції, президент області;
- ради: комуни, провінції, міста-метрополії, області, муніципальні (окружні) ради в містах з населенням понад 30 тис. мешканців;
- виконавчі органи: муніципалітетів (округів) – комуни, міста-метрополії, провінції, області – джунти;
- консорціуми, асоціації на виконання функцій місцевого самоврядування, передбачені законом та статутами територіальних одиниць [24; 88].

Італійські комуни відіграють головну роль у національному житті, оскільки є налагодженою частиною політичної системи. Кожну комуну очолює сіндако (голова) та комунальна рада, обрані на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Сіндако – монократичний (єдиноначальний) орган комуни. Одночасно він є головою комунальної адміністрації та урядовим чиновником. Також за державною складовою посади сіндако визначають як периферійний орган державної адміністрації та державного представника на місцевому рівні. Сіндако обирається мешканцями комуни терміном на 5 років [97, с. 69–71].

До сфери його компетенції належать питання: громадянського стану – ведення реєстрів громадянського стану; контролю за укладанням реєстру населення; призову (щорічне уточнення списків молоді призовного віку); виборчих служб (у комунах із населенням меншим за 15 тис. сіндако є головою виборчої комісії); статистики (перепис населення, статистичні дані по комуні); громадського порядку (право повідомляти префекта про випадки порушення публічного спокою з метою вжиття адекватних заходів); публічної безпеки (у комунах, де немає комісаріату поліції, сіндако виконує функції головної посадової особи з питань публічної безпеки).

Представницьким органом системи місцевого самоврядування є комунальна рада, яка є не тільки представницьким органом комуни, а й органом політико-адміністративного контролю. Кількість радників комуни безпосередньо залежить від чисельності населення комун. За основу береться чисельність населення місцевої одиниці, визначена за результатами останнього перепису населення. Рада складається з сіндако та визначеної кількості членів ради [97, с. 69–71].

До основних повноважень та компетенцій комунальної ради належать: ухвалення статутів комуни, статутів спеціальних агенцій, регламентів діяльності служб та надання послуг відповідно до основних законодавчих критеріїв щодо їх складу та функціонування; затвердження програм, фінансових планів – трирічних програм, щорічних списків публічних робіт, річних та багаторічних бюджетів і змін до них, звітів, територіальних та урбаністичних планів; укладання угод між комунами та провінціями, організація асоціативних форм співпраці; визначення завдань і норм функціонування для децентралізованих органів; організація публічних служб з надання послуг населенню; упровадження та порядок стягнення податків (за винятком повноважень щодо податків, які належать джунті); нагляд за діяльністю публічних комунальних закладів; скорочення державних позик та надання кредитів, не передбачених основними комунальними документами; затвердження витрат, закладених у бюджетах на виконання завдань; придбання нерухомості, її обмін та передача в оренду нерухомого комунального майна; визначення критеріїв обрання офіційних представників комуни, ради в місцевих одиницях, закладах та інституціях [88].

Виконавчим органом місцевої одиниці Італії з незалежною (остаточною) компетенцією щодо питань, визначених законодавством та статутом, є джунта, яка присутня на всіх рівнях тери-

торіального поділу країни: комуни, провінції, міста-метрополії, області.

До компетенції комунальних джунт належать: співпраця із сіндако щодо виконання спільних, затверджених радою, програм; щорічне звітування в раді про проведену роботу; представлення на розгляд ради пропозицій з питань власної компетенції; підготовка фінансових звітів, оцінка ефективності дії тієї чи іншої програми, її виконання відносно витрачених коштів; визначення розмірів місцевих податків; надання кредитів, фінансової допомоги, передбачених в основних програмах ради; затвердження відповідно до визначених законодавством і комунальною радою критеріїв, регламентів діяльності служб структурних комунальних підрозділів; укладання схеми щорічного прогнозу виконання бюджету, аналіз передбачених надходжень на виконання бюджетних програм та створення схеми-проекту багаторічного бюджету; складання планів роботи; вирішення питань, що стосуються резервного фонду [88; 97, с. 76–77].

Наступна модель децентралізації – це іберійська, яка отримала поширення в Іспанії, Португалії і багатьох іспаномовних країнах Латинської Америки. Тут на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави є виборні представницькі органи та головні посадові особи місцевого самоврядування, що очолюють виконавчі органи (алькальди, регідори, мери, префекти тощо). Введення посад спеціально призначених уповноважених представників центральних органів державної влади за цією моделлю не передбачається, але така обрана посадова особа затверджується урядом як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці з правом контролю за діяльністю представницького органу [101].

У розвинутих демократичних країнах відмінності між вказаними моделями не мають принципового характеру. Можна на-

віть говорити про певне зближення між ними – вони базуються на багатьох близьких принципах, основою місцевого управління визнаються представницькі органи, що формуються населенням у результаті вільних та демократичних виборів.

Проаналізуємо систему місцевого самоврядування в Іспанії. Конституція Іспанії закріплює досить докладну компетенцію регіональних автономних об'єднань, зокрема: створення своїх органів самоврядування; зміна меж розташованих на їхній території муніципалітетів; благоустрій території муніципалітетів; громадські роботи; дороги, що розташовані біля населених пунктів, і шосейні дороги; землеробство; тваринництво; використання крейдяних гір і лісових багатств; охорона довкілля; економічний розвиток автономії; розвиток культури; соціального забезпечення; охорона здоров'я й гігієна та ін.

Автономні об'єднання мають свої органи влади й управління. Головним у цій системі є Парламент. Парламент – однопалатна установа, утворена з урахуванням загальних виборів за принципом пропорційного представництва [110; 115].

Конституція Іспанії закріплює право Парламенту автономії передавати до Конгресу депутатів законопроекти, спрямовуючи своїх представників на захист такого законопроекту. Парламент автономії має право звернутися у Конституційний суд Іспанії з позовом про неконституційність будь-якого загальнонаціонального закону.

Значні межі повноважень Парламенту й у фінансовій сфері. Це насамперед обговорення й ухвалення бюджету області, внесення на обговорення Парламенту урядом області. Парламент має також право встановлювати обласні податки, збори, тарифи, інші види платежів, здійснювати емісію цінних паперів тощо [115].

До функцій Парламенту віднесено також призначення чи обрання голови уряду автономної області, здійснення контролю над урядом області.

Форми контролю є досить різноманітними і передбачають парламентські запити, питання, резолюції тощо [115].

Регламент парламенту області у багатьох положеннях копіює регламент Палати депутатів Генеральних кортесів. Важливе місце у здійсненні управління автономною областю належить органу, наділеному виконавчими й адміністративними функціями. Найчастіше цей орган називається урядом чи урядовою радою (в Каталонії – виконавча рада; в Андалузії – хунта (рада) тощо).

Структура уряду, його компетенція і форми діяльності визначаються поточним законодавством, прийнятим парламентом автономії. До уряду автономної області входять радники у кількості від 10 до 15 осіб. Кожен із членів уряду несе відповідальність за закріплену за ним сферу діяльності: економіку, сільське господарство, торгівлю, фінанси, справи, юстицію тощо. Голова урядової ради є ключовою фігурою в системі органів виконавчої влади автономії [115].

Компетенція уряду автономної області охоплює широке коло питань, що регулюються Конституцією Іспанії, статутами автономних областей, спеціальними законами про виконавчі органи в автономіях. Уряд має право законодавчої ініціативи в парламенті, що передбачає розробку законопроекту та передачу його на розгляд парламенту.

Уряд може ініціювати перегляд статуту автономної області. Статуту допускають делегування законодавчих повноважень уряду автономної області. Уряд області, зазвичай, позбавлений будь-яких зовнішньополітичних функцій, оскільки це прерогатива центральних органів влади й управління. Однак у статутах передбачено право отримання урядом області інформації щодо зовнішньополітичних питань, які порушують інтереси автономних областей. Це можуть бути питання прикордонного, митного, міграційного характеру, питання правового становища іспанських робітників в інших країнах та ін. [110, с. 65].

Уряд має значні повноваження у сфері забезпечення безпеки. Для цього він може створити спеціальні поліцейські частини, що безпосередньо йому підпорядковуються. З метою захисту безпеки уряд області координує свою діяльність із діяльністю центрального Уряду. Це передбачає можливість введення на територію області державних поліцейських формувань на прохання уряду області чи в порядку одностороннього рішення центральних органів влади щодо запровадження надзвичайного стану. Уряд області, зі свого боку, може вимагати від центрального Уряду виведення державних поліцейських формувань, уведених за його рішенням, коли їхнє подальше перебування на території області недоцільне, і уряд сам може контролювати ситуацію.

Принциповими відмінностями від вказаних моделей децентралізації характеризується так звана «радянська» модель. Сьогодні вона становить вже не стільки практичний, скільки науково-теоретичний інтерес. Така модель діяла передусім у Радянському Союзі та інших країнах «світової системи соціалізму», а також в окремих державах, орієнтованих на радянську перспективу. Зараз вона тією чи іншою мірою зберігається в деяких країнах (В'єтнам, Китай, КНДР, Куба). В основі «радянської» моделі лежить принцип повновладдя представницьких органів на відповідній території. Вона характеризується ієрархічною підпорядкованістю складових ланок – всі інші органи вважаються похідними від рад і їм підпорядкованими. Місцеві представницькі органи вважаються органами державної влади, у той час як їх виконавчі органи – місцевими органами державного управління. Останні, як правило, мають подвійне підпорядкування – вищестоящому органу управління та відповідному представницькому органу. Загалом і представницькі, і виконавчі органи розглядаються як складова частина всієї системи органів держави, основним завданням якої є проведення у життя актів центральних органів влади, забезпечення виконання основних державних функцій на

всій території країни. Вони періодично звітують перед вищестоящими органами про свою діяльність. Загалом світова практика демонструє значну різноманітність організаційних систем місцевого самоврядування. Враховуючи специфіку окремих країн, можна виокремити п'ять основних таких систем. Вони розрізняються за системно-структурною організацією місцевого самоврядування, порядком формування органів, призначенням посадових осіб місцевого самоврядування, принципами взаємовідносин у процесі управління, підзвітності та підконтрольності [102].

Змішана модель місцевого самоврядування вкоренилася в ФРН, Австрії та Японії. Вона є гібридом англосаксонської і континентальної. При цьому дана модель має й істотну специфіку. Місцеве самоврядування автономне від державного, проте держава активно підтримує і стимулює самоорганізацію громадян на місцях.

Наприклад, Конституція ФРН говорить, що в землях, округах, громадах населення повинно мати представництво, створене загальними, прямими, вільними, рівними і таємними виборами. Поряд із цим федеральні землі зобов'язані підтримувати території, які входять до них, в їх прагненні до самоврядування і самостійного розвитку, а також здійснювати вирівнювання і консолідацію місцевих територіальних утворень [16].

Основи статусу місцевого самоврядування закріплені в конституції країни, але детальна регламентація компетенції місцевих товариств міститься в регіональному законодавстві [16].

Громадам надано право «вершити» в рамках закону і під свою відповідальність всі справи місцевого співтовариства.

Поширена практика передачі органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень, що супроводжується відповідним фінансовим, матеріально-технічним забезпеченням.

У ФРН склалося й існує чотири види моделей місцевого самоврядування залежно від способу легітимації виборних органів



і співвідношення голови громади, представницького і виконавчо-розпорядчого органу.

1. «Сильний бургомістр – слабка рада» (південнонімецька модель, Баварія). Громадяни громади безпосередньо вибирають не тільки рада громади, але й бургомістра (голову ради громади), який володіє всією повнотою виконавчої влади на території. Бургомістр поєднує функції глави виконавчої влади і голови ради. Він же представляє громаду. Рада формує управу або інший колегіальний орган за участю бургомістра. Останній підпорядковується управі в питаннях виконавської діяльності і бере участь у підготовці рішень даного муніципального органу.

2. «Слабкий бургомістр – сильна рада – директор громади» (Північнонімецька модель, Нижня Саксонія). Громадяни громади вибирають представницький орган громади (раду), який обирає зі свого складу бургомістра, або обер-бургомістра. Бургомістр головує на засіданнях громади і виконує представницькі функції. Одночасно рада призначає на термін від 6 до 12 років професійного управлінця на посаду директора громади чи міського директора. Директор громади одноосібно керує адміністрацією, готує і виконує рішення ради. Рада має право опротестувати та скасувати рішення директора (крім делегованих йому державних повноважень), а бургомістр може як опротестувати рішення директора (із зверненням до ради), так і опротестувати рішення ради (з відкладальним вето). Нарешті, директор громади може опротестувати незаконне рішення ради. Таким чином, в рамках даної моделі обципнними справами відають не тільки рада та бургомістр, а й професійний управляючий [72].

3. «Сильний бургомістр – сильна рада» (Пфальц, Саар та ін.). У цій моделі громадяни громади вибирають тільки представницький орган громади, який обирає бургомістра, що одночасно є головою ради й очільником виконавчої влади громади. Паралельно рада призначає з професійних управлінців і з власного

складу управи, в яку входить і бургомістр. Завданням управи є підготовка рішень ради, а управління під керівництвом бургомістра здійснює общинна адміністрація. Бургомістр і рада можуть опротестовувати рішення один одного, причому бургомістр має право відкладального вето.

4. «Рада – неправильний магістрат» (тобто магістрат призначається державою або як на виборних засадах). Громадяни громади вибирають представницький орган громади, який своєю чергою обирає колегіальний орган управління (магістрат). Цей орган складається з бургомістра і призначених (прикомандированих) чиновників. Бургомістр або «перший серед рівних», або володіє більшими повноваженнями, ніж інші члени ради. Дана модель традиційно використовується переважно в міських поселеннях. Магістрат є колегіальним органом виконавчої влади. Він представляє громаду у відносинах з громадянами, іншими органами влади, в суді, готує і виконує рішення ради (зокрема бюджет), керує адміністрацією громади. Всі рішення магістрату приймаються шляхом голосування. Рада призначає (як правило, за поданням членів магістрату) бургомістра, який очолює магістрат. Однак його роль порівняно невелика: він головує на засіданнях магістрату, представляє магістрат в раді, володіє правом вирішального голосу в магістраті (при рівній кількості голосів). Він не є начальником для членів магістрату. Більш того, рада може розподіляти між членами магістрату сфери діяльності, доручаючи кожному індивідуальну ділянку роботи, відповідну компетенції громади та структурі адміністративних служб. Бургомістр також може розподіляти сфери діяльності між членами магістрату, але не має права втручатися в розподіл функцій, зроблених радою [72].

Таким чином, змішана модель децентралізації навіть в окремо взятій державі демонструє істотне різноманіття. Від англосаксонської її відрізняє законодавча регламентація діяльності місцевих

органів і великий зв'язок з державою, а від континентальної – велика демократизація общинної життєдіяльності. Жителі то-вариств поряд із виборчим правом широко практикують такі форми участі, як: відвідування відкритих засідань ради, зборів і слухання, місцеві референдуми, журі громадян.

Аналіз систем місцевого самоврядування зарубіжних країн показує, що у світі існує декілька моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характером взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування [76, с. 105].

Доцільно відзначити той факт, що більша частина реформ децентралізації, які були реалізовані останнім часом у європейських країнах, супроводжувались збільшенням ресурсної бази органів місцевого самоврядування. Успіх досягався за об'єднання муніципалітетів на добровільній основі, тому саме цей досвід реалізацій територіальних реформ доцільно застосувати й в Україні.

Проведений аналіз дає підстави виокремити основні принципи розвитку моделей децентралізації в світі:

- відкритість передбачає активну комунікацію з громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, що приймаються ними;
- участь передбачає сприймання громадян та їхніх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політики й адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати широку участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики – від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління;
- підзвітність, що базується на засадах права європейців на «належне управління», окрім традиційних типів відповідаль-

ности (політичної та адміністративної) передбачає також обов'язок реагування влади на потреби громадян. Це вимагає чіткого розподілу обов'язків – не лише між органами й установами, що приймають рішення, але й між ними та інститутами громадянського суспільства. Також це передбачає й вищий рівень відповідальності з обох сторін;

– ефективність: державна політика, законодавча й регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися з урахуванням оцінки їхнього очікуваного впливу та попереднього досвіду. Політичні й управлінські рішення мусять прийматися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їхній реалізації з метою врахування місцевих умов або специфічних особливостей сфери управління;

– злагодженість потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту ж реальність.

Характерною особливістю для всіх моделей децентралізації в країнах з розвиненими ринковими відносинами є чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління. Так, зовнішні справи, оборона, валютна, грошова і монетарна системи, деякі види транспорту, зв'язок, а також кадрові питання належать до компетенції держави. Всі інші питання, які держава на себе не бере, закріплюються за регіональними чи земельними органами. Це насамперед, переважна частина системи освіти і культурної політики, поліцейська система і комунальні справи. Узгодження рівня надання послуг відповідно до місцевих переваг може і повинно сприяти зниженню транзакційних витрат (особливо витрат з надання інформації), підвищенню ефективності і створенню стимулів для розвитку місцевої економіки.

---

### **2.3. Формування ефективної взаємодії влади та громадськості як основа формування результативної системи публічного управління**

Громадянське суспільство – це сфера спілкування, взаємодії, спонтанної самоорганізації і самоврядування вільних індивідів на основі добровільно сформованих асоціацій, яка захищена необхідними законами від прямого втручання і регламентації з боку держави і в якій переважають громадянські цінності [33, с.152].

Чим розвинутіше громадянське суспільство, тим більше воно саморегулюється, і тим самим воно менше потребує втручання з боку держави. Легітимна держава – це лише делегування їй владних повноважень та визначення її допоміжного характеру відносно суспільства.

Громадянське суспільство, за Гегелем, поєднує у собі ринкову економіку, суспільні класи, корпорації та інститути, а також цивільні права, що регулюють відносини його складових. Це суспільство не спроможне подолати притаманні йому конфлікти, тому воно повинно бути приведене до порядку політичними структурами. Однією з таких структур має бути держава [65, с.154].

Відповідно до теорії «суспільного договору», люди укладають угоду й створюють державу, котра стає над суспільством, відчужує та зосереджує частину природних прав індивідів. Так виникає громадянське суспільство, яке на відміну від природного, додержавного є станом людності, в якому існує держава. В конвенційних теоріях держави (Локк, Вольтер, Руссо) громадянський стан суспільства тлумачиться як антипод природного стану, а влада – як похідна відносин, що панують у громадянському суспільстві [65, с.155].

Біла книга урядування ЄС дає таке визначення: «Громадянське суспільство об'єднує переважно організації, самоутворені або утворені під керівництвом, організації неурядові, професійні асоціації, харитативні, засновничі, організації, які заохочують до соціально активного життя на рівні району і міста, часом з внеском місцевої церкви і її громади» [62, с.17].

Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, це є вихідний принцип громадянського суспільства [87].

Головними ознаками (принципами) громадянського суспільства є:

- відокремлена від держави структура суспільства, яка утворена різноманітними асоціаціями, добровільними об'єднаннями людей;
- відповідна вільним ринковим відносинам політична система, де держава є похідною від громадянського суспільства та процесів, що відбуваються у ньому;
- сфера вільної реалізації безпосередніх і різноманітних інтересів громадян [134, с.155].

Історія ГО Великобританії сягає початку XVII ст., коли 1601 р. прийнято «Статут благодійництва». З того часу у Сполученому Королівстві діяли недержавні служби соціального забезпечення, «дружні товариства» та «будівельні товариства», метою яких був захист промислових робітників. У XX ст. виникли численні правозахисні організації, їх діяльність зосереджувалась у трьох основних сферах: проблемах навколишнього середовища, боротьба за мир, права жінок. Чіткого законодавчого регулювання такої діяльності не було; фактично правовою базою виникнення ГО стало припущення Загального права щодо свободи збиратися разом для спільного блага [35, с. 12].

У Франції була прийнята «Декларація прав людини і громадянина», яка проголосила: мета кожного державного союзу стано-

вить забезпечення природних і невід'ємних прав людини, таких як воля, власність, безпека та опір гнобленню.

У період з кінця XIX до середини XX ст. у Західній Європі законодавче регулювання права та діяльності об'єднань громадян було закріплено на конституційному рівні.

Останнім часом виявляється тенденція поряд із загальним проголошенням права на об'єднання визначати в конституціях та окремих законах основи статусу окремих видів об'єднань – політичних партій (ст. 21 Основного закону Німеччини, ст. 4 Конституції Франції), профспілок (ст. 39 Конституції Італії, ст. 23 Конституції Греції), підприємницьких союзів (ст. 7 Конституції Іспанії). Нерідко при цьому від партій та інших громадських об'єднань потрібно, щоб їхня внутрішня організація відповідала демократичним принципам.

Статус громадських об'єднань змінювався разом із суспільством і статусом особистості: від необмеженого права на об'єднання в Стародавній Греції – до регулювання окремих прав і обов'язків об'єднань осіб у Стародавньому Римі, через професійні середньовічні корпорації з суворою регламентацією праці та побуту членів, заборони на створення політичних організацій – до дозволу на створення профспілок і політичних партій XIX ст., закріплення права на волю об'єднань у національному законодавстві, а в середині XX ст. – і в міжнародних нормах [120, с. 21].

На сьогодні багато з розвинених демократичних країн мають значний досвід щодо взаємодії органів публічної влади з громадськістю, використовують різноманітні технології та методики організації цього процесу.

Приклади діяльності із зазначеної проблематики органів влади тих країн, що визнані світовими лідерами в сфері забезпечення демократії та взаємодії влади з громадськістю, а саме: Великобританія, Франція, Канада, Німеччина, США. Досвід зазначених країн був не тільки позитивним, а й негативним тому, що в про-

цесі впровадження та вдосконалення методик залучення громадськості до співпраці з органами влади ці країни також мали і проблеми, і невдачі.

Громадські організації Великобританії беруть активну участь у сферах освіти, культури, відпочинку та соціальних послуг [35, с. 12–13]. Тільки на освіту припадає 42 % всіх витрат третього сектору. Це є свідченням довгої традиції британських «публічних шкіл» і незалежних університетів, а також трансформації урядових коледжів та політехнічних інститутів у приватні навчальні заклади, яка має місце в сьогоднішній Великобританії. 21% неприбуткових витрат йде на культуру й відпочинок, до того ж більшість – на клубну та спортивну діяльність. У сфері соціальних послуг третій сектор виконує функцію правового захисту і надання суспільно-важливих послуг. Третій сектор відіграє значну роль у наданні міжнародної допомоги, а також у житловому питанні, де він має міцну традицію житлових товариств й житлових об'єднань для робітників [120, с. 38]. Узагальнюючи, можна сказати, що у Великобританії ГО (громадські організації) історично були основою широкого спектру суспільних рухів, якими залишаються і нині.

З державного сектора надходить майже 40 % усіх доходів ГО Великобританії. Цікава ситуація у сфері вищої освіти: держава надає навчальним закладам фінансову підтримку з метою забезпечення громадянам більшого доступу до освіти, але університети функціонують як приватні неприбуткові установи.

Третій сектор Сполученого Королівства зберігає традиційно високий рівень приватної благодійної підтримки. Загалом вона становить 12 % загальних надходжень, а в таких сферах, як охорона здоров'я, соціальні послуги та охорона навколишнього середовища, коливається між 25 і 40 % [120, с. 40; 235, с. 157].

Основним чинником впливу на сучасний розвиток третього сектору Великобританії є еволюція його відносин з державою.



Прем'єр-міністр Великобританії М. Тетчер переклала значну частину суспільно значущих проблем на приватний сектор та ГО, внаслідок цього сталися зміни в системі охорони здоров'я, а найбільш сприятливі зміни відбулися в ГО. Більшість змін були сприятливими для ГО, але виникли й нові проблеми. Найкращим прикладом може слугувати перехід від системи грантів для ГО, що надавали суспільно-важливі послуги, до контрактної системи оплати певних послуг, який може призвести до зростання залежності громадських організацій від урядових структур [236, с. 34]. Отже, можна зробити висновки, що третій сектор змушений більш активно шукати підтримку приватних структур з метою збереження належного рівня незалежності.

*Деякі аспекти досвіду Франції (укладання контрактів у сфері надання послуг).* Франція визнана одним із світових лідерів демократії, яка має досить багато спільних рис з Україною та її системою державного управління. Перші реформи в незалежній Україні базувалися саме на досвіді цієї країни.

Реформа структури французької адміністрації, яка почалася 23 лютого 1989 року зі створення так званих «центрів відповідальності» розвивалась у двох напрямках: залучення та участь громадськості та «контрактування» як форма партнерства громадськості і влади. Законодавство передбачало, що керівники зазначених центрів повинні об'єднати політику на національному рівні з особливостями регіонів при постійній участі громадськості для того, щоб оптимізувати свою діяльність та здійснити реформи [212]. З технічної точки зору, засновуючи «центри відповідальності», необхідно було складати договірні угоди як між центральними органами влади і приєднаними до них центральними урядовими агентствами, так і між цими агентствами та Міністерством державної служби і бюджету Франції. При нагоді ці документи були доповнені відповідно до контрактів із щорічними цілями, наприклад у межах Міністерства Суспільних справ. У таких ви-

падках зазначені угоди нагадували список дій, які сторона, що їх підписала, погоджується виконувати протягом наступного року. Повноваження та відповідальність у цих угодах були розміщені в ієрархічній послідовності, яка йде від директора до керівників департаментів, і потім від керівників департаментів до начальників відділів. Ця діяльність передусім почалась із встановлення та розробки відповідної національної політики [224, с. 116].

Як зазначає Марсель Пошар, «на 1 січня 1994 року у Франції було 207 центрів відповідальності, в яких були залучені майже 100 тисяч державних службовців... Створення центрів відповідальності сприяло запровадженню контрактних відносин між центральним урядом та окремими урядовими службами...» [188, с. 54]. Він також надає основні, на його погляд, переваги та недоліки реформи:

«Цей процес супроводжувався переформулюванням фундаментальних та виробленням нових принципів державного управління, таких як спрощення процедур, прозорість, інформування громадськості та потреба вдосконалення процедури реагування на потреби громадян при наданні послуг. Перевагами цього підходу були:

- об'єднані зусилля з модернізації та оновлення соціального діалогу;
- стратегія підзвітності, що базується на автономії управління;
- модернізація методів управління людськими ресурсами;
- оцінка державної політики.

Недоліками цього підходу були:

- ускладнення бюджетних процедур;
- адміністративний контроль» [188, с. 53].

З погляду на здійснення державної політики, досвід Франції щодо контрактів заслуговує на увагу у зв'язку з тим, що «контрактування» було розроблено як інструмент координації між орга-

нами влади центрального і місцевого рівнів та громадськістю у сфері надання послуг населенню, що значною мірою покращило їх якість.

У 2001 р. Франція відзначала сторіччя Закону про асоціації 1901 р., його значення в історії цієї країни не може бути переоцінено. Цей закон показав реальні зміни у ставленні французького суспільства до практики створення асоціацій. Після введення в силу цього закону в країні почалося стрімке зростання кількості асоціацій та їх членів, а також сфер діяльності, в які ці асоціації було залучені [47].

Прийняття Закону 1901 р. є і на сьогодні важливим для розвитку громадських організацій Франції, його простота та відкритість були головними ознаками позитивного ставлення до асоціацій, які характеризують сучасне суспільство.

Участь громадськості у Франції використовується з метою активізації співробітництва між владою та громадськістю для виконання спільної політики.

Активне залучення громадськості до державних справ розглянемо на досвіді Канади, яке почало розвиватись наприкінці 1960-х – початку 1970 років у двох основних сферах, – землеплануванні та його використанні, а також плануванні розвитку громад. Державна політика була націлена на залучення громадськості до процесу прийняття рішень органами державної влади на центральному рівні та на рівні муніципалітетів і громад. Муніципалітети повинні були розробити програми широкої участі населення в їх діяльності. Участь громадськості розглядалась як додаткове джерело інформації та інформування, що надало змогу підвищити ефективність діяльності муніципалітетів та результативність рішень, що ними приймалися. Залучення громадськості на ранніх етапах планування дозволило підвищити продуктивність використання часу та ресурсів. Місцеві органи влади зобов'язали канадські муніципалітети використовувати

участь громадськості як необхідну складову усіх планів розвитку, що ними розроблялися та впроваджувалися [47].

Впродовж 1960–1970 років федеральний уряд Канади через надання грантів активно сприяв процесам розвитку демократії та широкому залученню громадськості до діяльності органів місцевого самоврядування і громадським об'єднанням, які займалися питаннями розвитку громад. Процеси відкритості влади у той час у Канаді знайшли свій розвиток і на центральному рівні управління, що може слугувати прикладом для багатьох країн: вільний доступ громадян на засідання канадського Парламенту та можливість здійснювати громадську експертизу законопроектів, що там розглядаються [47].

Органам державної влади Канади належить основна роль в організації процесу залучення громадськості до спільної роботи, у розвитку інноваційних шляхів співпраці влади з населенням для вирішення питань суспільного розвитку. У сучасній практиці управління має все більше різних проблемних питань, до розв'язання яких залучається громадськість. Це допомагає владі краще зрозуміти як потреби населення, так і побачити саму проблему з точки зору громадськості і знайти взаємовигідне рішення з урахуванням громадської думки. А населення водночас має можливість брати участь у процесі прийняття рішень з життєво важливих для нього питань, краще зрозуміти як проблеми, так і пов'язані з ними труднощі, а також через свою участь контролювати їх діяльність. На сьогодні процес участі громадськості Канади в роботі органів публічної влади продовжує розвиватись на місцевому рівні. Громадяни країни залучаються до таких сфер, як економічний розвиток і політична реструктуризація.

Цікавим є досвід Німеччини. Однією з найважливіших визначальних особливостей соціальної системи цієї країни є широка, всепроникаюча суспільно корисна діяльність добродійних спілок. Повсякденну роботу з виявлення соціальної підтримки та допо-

моги різним верствам населення здійснюють сотні суспільно корисних ГО. Вони мають багаторічний досвід роботи та відіграють важливу роль у вирішенні завдань побудови системи соціальної безпеки. Особливої уваги та вивчення заслуговує державний підхід до створення і функціонування таких організацій. Держава у даному питанні реалізує принцип надання громадянам можливості допомогти собі та іншим, намагаючись при цьому звести до мінімуму контрольні функції, віддаючи перевагу механізмам розвитку ініціативи та творчості у сфері соціальної діяльності. Про діяльність таких організацій розповідають стислі рекламні листівки, які можна побачити і у відділі соціального забезпечення, і в лікарні, і у бібліотеці [175, с. 274].

Німеччина має два типи неприбуткових організацій, які можуть бути залученими до діяльності, що загальним правом характеризується як благодійна. Це асоціації (Verein) та фонди (Stiftung). Їхня діяльність регулюється цивільним правом та податковим законодавством.

Обмеження цивільного права, встановлені в Законі про асоціації (Vereinsgesetz), є в дійсності досить малими та стосуються зареєстрованих асоціацій з великою кількістю членів або асоціацій, у яких іноземні особи є членами або керівниками. У §14 Закону говориться, що асоціаціям з великою кількістю іноземців-членів або керівників заборонено брати участь у політичній діяльності, яка може завдати шкоди внутрішній або зовнішній безпеці, чи внутрішньому порядку Німеччини або її землям.

Обмеження, згідно з податковим законодавством, обов'язкові для всіх корпоративних організацій, які залучені до корисної для суспільства діяльності. Цікаво, що німецькі благодійні організації не мають права підтримувати політичні партії, а політичним партіям, навпаки, дозволено підтримувати діяльність благодійних організацій. У дійсності кожна політична партія має благо-

дійний фонд, який проводить велику роботу як у Німеччині, так і за її межами [47].

Розумна й доцільна практика реалізації в Німеччині права кожного громадянина на участь у вирішенні соціальних завдань. Вона ґрунтується не на створенні бюрократичних, закостенілих соціальних служб, а на гнучкому використанні суспільно корисних організацій, які займаються соціальними проектами. Соціальні проекти – головний інструмент їх функціонування та своєрідний стимул подальшого існування. Це означає, що держава не просто фінансує ту чи іншу суспільно корисну організацію, а й виділяє кошти на проект, соціальну значимість якого необхідно довести. Таким чином, організації повинні постійно творчо працювати, створювати нові соціальні проекти. Кожна з таких організацій, відповідно до своїх завдань, є членом однієї з добродійних спілок [203, с. 165–166].

Усі ці організації об'єднані такими паритетними принципами співробітництва:

- гуманітарна відповідальність та готовність надати допомогу;
- дотримання самостійності членів спілок;
- кожна організація-член має один голос незалежно від своєї чисельності;
- нейтралітет по відношенню до релігії, ідеології та партійної політики;
- багатогранність, відкритість і толерантність [203, с. 166].

У третьому секторі Німеччини домінують шість великих «об'єднань безкоштовного соціального забезпечення». Це ГО, створені за релігійним або класовим принципом чи просто спільними інтересами. Разом вони становлять дві третини неприбуткового сектору, на них припадає майже 60 % у всіх його операційних витрат [соціальне партнерство, с. 78]. У сфері охорони здоров'я ГО акумулюють 34 % всіх зайнятих, а у сфері со-

ціальних послуг цей показник ще більший – 61 %. Майже 70 % фондів ГО надходить з державного сектору, половина з них – за схемами страхування соціальної безпеки та охорони здоров'я. ГО Німеччини отримують малу, порівняно з іншими розвиненими країнами, частку своїх фінансових надходжень від плати за надані послуги та членських внесків (28 %) [237, с. 156].

Без державної підтримки третього сектору німецькі ГО будуть активніше шукати допомогу в комерційних структурах.

У Новому світі та на Старому континенті формувались різні моделі громадянського суспільства. Найбільш класична схема спрацювала в Америці. Саме тут через діяльність громадян стало відповідне суспільство, а лише потім, з благословення громадянського суспільства, була утворена держава. Цей факт підтверджується текстом першої Конституції нової країни. «Ми, що підписалися нижче, зробивши це у славу Бога, для розповсюдження християнської віри і ухвалу нашої вітчизни, зробивши подорож з метою заснувати першу колонію на цих берегах, в цілковитій згоді між собою засвідчуємо, що вирішили об'єднатися в громадянський організм для кращого самоврядування... завдяки цій угоді ми вводимо закони, ордонанси та акти, а також створюємо адміністративні заклади, яким обіцяємо підкорятися» [185, с. 109].

Ідея самоврядування завжди була в Америці наріжним каменем побудови громадянського суспільства. Згідно зі сталою американською традицією, громадяни самі обирають посадових осіб і утримують їх за власний кошт. За такої моделі адміністрація мусить звітувати лише перед своїми громадянами. На переваги цієї концепції розвитку звертає увагу, зокрема, американський політолог Джеймс Медісон. «Якщо влада, – слушно зауважує він, – буде витікати із суспільства і залежати від суспільства, саме суспільство поділиться на багато частин, інтересів і класів, то правам осіб та меншостей не буде загрожувати небезпека з боку більшості» [222].

Інакше кажучи, множинність груп, організацій та асоціацій, створених громадянським суспільством за згаданою моделлю, забезпечує достатньо потужну систему взаємозалежностей і противаг, що скеровані проти будь-яких спроб узурпації влади.

Стабільне громадянське суспільство було б неможливе без високого рівня самосвідомості американських громадян. Історично цей рівень забезпечується, не в останню чергу, різноманітними формами релігійності. «Коли в питаннях релігії, як і в політиці, зникає влада і авторитет, то ця незалежність лякає людей», – постулює важливу максиму А. Токвіль [185, с. 48]. Дійсно, суспільне самоврядування як основа американської моделі громадянського суспільства було створене глибоко віруючими, навіть фанатичними людьми. Релігійні засади стали духовно-нормативними підвалинами певної системи етики, яка своєю чергою стимулювала формування буржуазно-протестанського «підприємницького духу», що відіграв важливу роль у становленні зрілого індустріального суспільства, де забезпечуються права громадян, чітко функціонує сфера недержавних структур та інституцій [47].

Велика роль у розбудові американського громадянського суспільства належить правникам. Вони відпрацювали систему законів, яка розширила політичні і соціальні права громадян, позитивно вплинула на їх самосвідомість, сформувала феномен масової законоповаги.

Головною перевагою американського суспільства було те, що йому не потрібно було долати феодальні відносини та норми, формувати суспільство в боротьбі зі старою державною машиною. Розбудова громадянського суспільства почалася тут на чистому соціальному просторі. «Прибульці з Європи, люди для яких свобода була головною соціальною цінністю, перенесли на новий соціальний ґрунт ідеї англійського та французького просвітництва, вивільнили принцип демократії... і пересадили його



в чистому вигляді на терени Нового Світу», – наводить американський дослідник А. Арато токівлевську думку. Далі він продовжує: «Вибірність, підконтрольність... представників як законодавчої, так і виконавчої влади впливала з того, що державні чиновники ніколи не склали в США специфічної касты і нічим не відрізнялись від інших громадян... Політичне суспільство було відкритим перед кожним американським громадянином... Американське суспільство сильно відрізнялось від забюрократизованих європейських структур» [11, с. 13–14].

Американська модель, як сукупність автономних від держави громадянських та політичних асоціацій, історично вимагала від державної влади тісної взаємодії з суспільством громадян. У ХХ столітті, за умов розширення в США державного втручання в різні сфери суспільного життя, передусім в економіку і соціальні відносини, органічно розширялись прямі зв'язки між групами суспільних інтересів та органами державної влади. Результатом плідного діалогу держави та громадянського суспільства було створення повної системи представництва, яку прийнято вважати функціональною. В межах цього представництва створювались відповідні інституції, за допомогою яких відбувався процес «раціональної комунікації» між різними соціальними угрупованнями та державою, розроблялись умови діяльності громадських інститутів.

Під час переходу США від індустріального до постіндустріального суспільства відбувався процес різко зростаючої емансипації особистості від держави. Зокрема, на думку американських дослідників громадянського суспільства М. Крайзена та Д. Хелда, актуалізується процес витіснення «Локківської» точки зору на громадянське суспільство, яка передбачає існування «суспільного договору» між державою та суспільством, токівлевською, що вирішує взаємовідносини держави і суспільства на користь останнього» [151, с. 6].

У країнах Європейського Союзу останнім часом відбулося значне переосмислення ролі громадянського суспільства, хоча механізми залучення і визнання важливості громадянського суспільства були закладені в основоположні договори Європейської Спільноти ще від самого початку. Так, згідно з Римськими договорами від 1957 року, було створено Європейський економічний та соціальний комітет (далі – ЄЕ СК) з метою залучення економічних та соціальних груп інтересів до процесу формування спільного ринку [64]. Європейський економічний та соціальний комітет налічує 344 члени, кандидатури яких пропонуються урядами країн-членів ЄС і затверджуються Радою ЄС терміном на 4 роки [64].

Члени ЄЕ СК представляють різні сегменти громадянського суспільства країн-членів ЄС – роботодавці, профспілки та представники громадських організацій, що опікуються питаннями навколишнього середовища, прав споживачів, розвитку малого та середнього бізнесу тощо. Як показує практика, саме за участі і, власне, ініціативи ЄЕ СК, створюються двосторонні платформи громадянського суспільства ЄС та третіх сторін. 344 радники належать до національних організацій, що представляють організоване громадянське суспільство в Європейському Союзі. Вони виконують свою експертну функцію, що підтверджується їх призначенням. ЄЕ СК дозволяє представникам економічних, суспільних, соціо професійних, громадянських організацій бути складовою частиною процесу формування політики та ухвалення рішень на рівні Європейського Союзу [64].

У країнах з розвинутими традиціями місцевої демократії простежується тенденція зростання частки бюджетної підтримки структур самоорганізації громадян. Наприклад, у Великій Британії у 2010-х роках почала функціонувати урядова програма «Grassroots Grants», через яку надаються бюджетні кошти, спря-

мовані на підтримку організацій та ініціатив, які вирішують проблеми місцевих спільнот [99]. Також до джерел фінансування органів самоорганізації належать державні та комунальні гранти й інші ресурси, що надаються для виконання державних та муніципальних контрактів. Поширення набуває практика, коли органи влади повністю делегують неурядовим організаціям вирішення певних соціальних проблем та фінансують їх діяльність.

Починаючи з 1990-х років, система реального місцевого самоврядування і самоорганізації громадян почала поширюватися і у країнах Центральної та Східної Європи [99]. Щодо локального територіального устрою, то впродовж постсоціалістичних десятиліть відбулися пов'язані, хоча й подекуди, протилежні процеси: утворення нових територіальних громад на основі поділу існуючих у період соціалізму, а також об'єднання існуючих спільнот з малою кількістю жителів у більші. У першому випадку громадяни переслідували мету зменшення дистанції до місцевих органів влади, у другому – підвищення ефективності надання громадських послуг у спільнотах з більшими ресурсами.

Для врегулювання проблеми існування малих, а, отже, незабезпечених ресурсами громад, у різних країнах використовуються різні інструменти: у Польщі – стандарт, що територія локальної спільноти повинна мати достатній потенціал для надання громадських послуг, і її межі можуть бути зміненими лише рішенням національного парламенту; у Болгарії – норма, що мінімальна кількість жителів має становити 6 тис. осіб; в Естонії – 3,5 тис., Латвії – 5 тис., Угорщині – 3 тис. осіб [99]. Окрім того, наприклад, у Естонії держава підписує контракт з місцевими спільнотами, надаючи їм пріоритетну бюджетну підтримку, зокрема для реалізації великих інфраструктурних проектів [218].

У країнах, що досягли успіху щодо приєднання до європейської спільноти, для стимулювання консолідації використовуюва-

лися дотації з бюджету та різноманітних фондів, ініціатив Європейського Союзу, зокрема у формі підтримки спільних проєктів [218].

Доцільно зазначити, що в країнах Центральної Європи була інституалізована практика формування допоміжних органів самоврядування, які створюються у підпорядкованих територіальних одиницях єдиних територіальних громад (населених пунктах, сільських округах, районах); органів територіального громадського самоврядування; громадянських ініціатив, які вирішують локальні проблеми, пов'язані насамперед із захистом території від будівництва небажаних виробничих та інфраструктурних об'єктів, благоустроєм громад, дозвіллям населення, підвищенням інвестиційного іміджу спільнот, їх «відродженням», боротьбою із бідністю [218, с. 99–100].

У законодавстві, наприклад, Республіки Польща, передбачені окремі правові форми місцевої самоорганізації громадян, тобто створені правові умови для формування допоміжних рівнів управління в населених пунктах, що входять до складу більших територіальних громад, які своєю чергою є основою для функціонування єдиних органів місцевого самоврядування.

Крім того, в Болгарії реєстрація недержавних організацій є безкоштовною і триває не більше місяця. Проте існує конституційна заборона на реєстрацію антиліберальних організацій. У Болгарії, Угорщині, Польщі, Румунії, Словаччині і Чехії законодавчо виділяється спеціальна категорія – недержавні організації, що мають велике суспільне значення, «які реалізують суспільний інтерес». Їх завдання – надавати допомогу різним верствам суспільства у вирішенні соціальних проблем, а державі – у виконанні соціальних функцій. Так, у польському законодавстві суспільно корисна діяльність визначається як «діяльність, що здійснюється неурядовими організаціями у сфері публічних (суспільних) завдань, визначених законом». До такої діяльності включені: добродійна

діяльність, охорона здоров'я, сприяння зайнятості, підтримка підприємництва, освіта, екологія, громадський порядок і безпека, діяльність на користь національних меншин, допомога жертвам стихійних лих та європейська інтеграція [167].

У Чехії (на основі Закону 1995 р.) функціонують суспільно корисні організації як некомерційні організації, які забезпечують суспільно значущі послуги [61]. Усі громадяни повинні мати рівний доступ до цих послуг. Таким організаціям дозволяється займатися комерційною діяльністю, але прибуток повинен спрямовуватися до резервного фонду, щоб покрити майбутні витрати, а потім може бути використаний для розширення сфери надання послуг.

Сукупність недержавних організацій може бути певним чином класифікована за функціонально-цільовою ознакою. Наприклад, А. Сунгуров пропонує розділити їх на чотири основні класи за ознакою фокусних груп (контингенту і проблем, на яких націлена діяльність організації): 1) організації, де фокусну групу становлять власне їх члени (організації взаємодопомоги, клубні організації); 2) організації, що націлені на вирішення проблем, безпосередньо не пов'язаних із життєвими інтересами їх членів (благодійні, екологічні); 3) правозахисні організації; 4) «інфраструктурні» організації, націлені на сприяння функціонуванню некомерційного сектору [167].

Функціонально-цільова ознака класифікації є однією з головних для визначення недержавних організацій, що потенційно зацікавлені в участі в процесі ухвалення політичних рішень. Частина некомерційних організацій може створюватися для реалізації інтересів і потреб досить вузької групи громадян (фокусної групи). Ініціатива з їх створення також виходить від незначного числа осіб, деякі з них можуть засновуватися одним громадянином. Такі організації, як правило, спрямовані на задоволення інтересів і потреб насамперед своїх засновників та учасників, при цьому можуть досягатися і деякі суспільно-корисні цілі.

В Україні нормативними документами передбачена достатня кількість різноманітних форм участі громадян у формуванні державної політики, зокрема законами України «Про об'єднання громадян», «Про соціальний діалог в Україні», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про інформацію», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про організації роботодавців», «Про органи самоорганізації населення», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про волонтерську діяльність», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про соціальні послуги», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про доступ до публічної інформації», «Про безоплатну правову допомогу», «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» нормують такі форми взаємодії влади і громади, як: громадські ради; громадські слухання; громадські ініціативи; консультації; круглі столи; опитування громадської думки; організація громади; соціальний моніторинг; створення коаліцій та ін. [67–68; 70]

Ухвалення управлінських рішень із залученням громадян належить до групових методів політики. Групове ухвалення рішень має низку важливих переваг. Зокрема, більший обсяг знань та інформації, що впливають на рішення; більша кількість альтернатив рішень; дозволяє донести рішення до всіх зацікавлених сторін. У вирішення проблеми втягується більша кількість людей, що робить ухвалені рішення зрозумілими. Форми роботи з громадянами формально поділяються на безпосередні (публічне громадське обговорення) та опосередковані (вивчення громадської думки).

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики» від 6.01.2010 р. № 10, публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення:

- громадських слухань;
- зустрічей із громадськістю;
- конференцій, семінарів, форумів, «круглих столів», зборів, громадських приймалень;
- теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення;
- інтернет-конференцій, електронних консультацій;
- телефонних «гарячих ліній», інтерактивного спілкування в інших сучасних формах [140].

Окремо варто згадати єдиний веб-портал органів виконавчої влади «Урядовий портал», який містить систематизовану інформацію про діяльність органів влади, звернення та запити громадян, громадське обговорення проектів нормативно-правових актів тощо. Ефективну діяльність такого роду ресурсів можна вважати значним кроком на шляху до повноцінного електронного урядування, про необхідність запровадження якого говорять усі провладні українські партії [140].

Разом з правовим унормуванням методів взаємодії з громадськістю влада намагається формалізувати їх використання. Так, до практики громадських слухань як механізму залучення до обговорення суспільних проблем широкого кола громадськості звертаються, як правило, або формально, або у випадках, коли питання, що розглядається, викликає широкий резонанс. Такий стан справ є наслідком недосконалості технологічного процесу ухвалення рішень за допомогою проведення громадських слухань. Зокрема, більшість статутів територіальних громад, або положень про проведення слухань, не мають чіткого визначення механізму впровадження в життя результатів громадських слухань.

Досить часто перешкодами для проведення громадських слухань є низька матеріально-технічна база або недостатній рівень поінформованості населення. Ключовою проблемою є низька громадянська активність, неспроможність проконтролювати виконання ухвалених рішень. Окремо варто згадати використання громадських слухань у політичних цілях. Зазвичай партійні організації вдаються до цього напередодні місцевих виборів для дискредитації конкурентів або власного позиціонування на тлі проблеми, яку виборці вважають важливою й актуальною.

Громадські слухання – це досить ефективна технологія електоральної мобілізації, але її непродумане й безвідповідальне застосування може дати зворотний ефект: виборці розчаровуються у власних можливостях впливу на владу і перестають вірити політикам і владі в цілому.

Поширеними формами участі громадян у виробленні та реалізації рішень на місцевому рівні є збори громадян, місцеві ініціативи, діяльність органів самоорганізації населення. Незважаючи на свій начебто невеликий масштаб, вони можуть ефективно використовуватись у політичних кампаніях різного рівня, навіть національного, коли певна знакова тема артикулюється локальними громадами у різних регіонах країни для досягнення відповідного партійного інтересу. Ефективним інструментом впливу громадськості на ухвалення управлінських рішень є спеціальні дорадчі органи громадського контролю при органах виконавчої влади (громадські ради). Створення громадських рад в Україні було передбачене постановою Кабінету Міністрів «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 26.11.2009 р. № 1302, Загальним положенням про громадські ради при органах виконавчої влади [141].

Зараз діяльність громадських рад регулюється Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та



реалізації державної політики, прийнятим у 2010 р. Згідно із цим документом, громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, що діє з метою забезпечення участі громадян і їх об'єднань в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії таких органів із громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Світова практика підтверджує ефективність і доцільність діяльності громадських рад. Наприклад, ради з розробки бюджету функціонують у Порто-Алегро (Бразилія), Сен-Дені (Франція), Барселоні (Іспанія), Торонто (Канада), Брюсселі (Бельгія) та інших містах. В Україні громадські ради функціонують при центральних органах виконавчої влади, а також на регіональному рівні – при обласних державних адміністраціях. Натомість на місцевому рівні даний механізм взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства все ще перебуває на стадії формування [37, с. 230].

Важливе значення при цьому має особиста позиція керівників органів влади. Недолік громадських рад полягає в тому, що більшість у них становлять представники влади, точніше політичної партії (підконтрольній їй громадській організації), яка контролює відповідний державний орган, що фактично перетворює їхню роботу на формальність [128, с. 87].



Інституціоналізація груп інтересів у вигляді недержавних організацій сприяє більш активній консолідації інтересів. Це дозволяє вивести інтереси в площину публічної політики, заявляти і відстоювати їх відкрито, користуючись легальними інструментами. У процесі ухвалення, зокрема політичних рішень, повинні брати участь і недержавні організації, що здійснюють різні експертні, дослідні, наукові функції, реалізація яких необхідна при розробці політичного рішення.

Проаналізована проблема формування ефективної взаємодії влади та громадськості як основа формування результативної системи публічного управління. До основних форм взаємодії влади громадськості треба віднести зокрема: громадські ради; громадські слухання; громадські ініціативи; консультації; круглі столи; опитування громадської думки; організація громади; соціальний моніторинг; створення коаліцій та ін. Обґрунтовано, що нехтування громадською думкою, невикористання дієвих механізмів ефективного залучення суб'єктів господарювання інших зацікавлених осіб до вироблення державних та місцевих рішень ведуть до неефективного використання державних та місцевих ресурсів.

Проаналізовані основні нормативно-правові акти України, спрямовані на реформування системи публічного управління з урахуванням основних норм міжнародно-правових документів. Обґрунтовано, що формування нормативно-правової основи публічного управління розпочалось із нормативно-правового забезпечення децентралізації влади, тому що це питання постало першим у процесі вдосконалення системи управління.

### **Запитання для самоконтролю**

1. Які міжнародні нормативно-правові акти впливають на національну систему публічного управління?
2. Які національні нормативно-правові акти впливають на національну систему публічного управління?
3. Які основні положення Білої книги з Європейського управління 2001 р.?
4. Назвіть основні світові моделі децентралізації.
5. Що таке громадянське суспільство?

- 
- 
6. Назвіть головні ознаки (принципи) громадянського суспільства.
  7. Яким чином громадянське суспільство впливає на систему модернізації та реформування публічного управління?
  8. Яка роль громадських слухань у процесі прийняття управлінських рішень?

---

## **РОЗДІЛ 3. ПОДАЛЬШІ ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

### **3.1. Проблеми розвитку сучасної моделі публічного управління**

Реформування системи публічного управління виявили низку проблем сучасних моделей реформування публічного управління, а також проблеми розвитку національної моделі публічного управління.

Вивчення проблем розвитку публічного управління дуже популярне у розвинутих країнах світу. Сьогодні ж в Україні ще не маємо навіть чіткого означення цього поняття, яке було б загальнозрозумілим. Поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій і сьогодні [181, с. 46].

Аналіз сучасних державно-правових тенденцій розвитку системи публічного управління свідчить про домінування трьох основних і взаємопов'язаних напрямів. Перший – адміністративно-правове вдосконалення державного апарату на засадах системного та комплексного підходів, адже цілісність держави може забезпечуватися лише через цілісність організації та функціонування її апарату. Другий напрям полягає у зміцненні механізмів публічного управління через удосконалення і практичне

забезпечення постійних взаємозв'язків між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади. Третій напрям – подальше оновлення адміністративних правил і процедур державно-службової діяльності з метою підтримання внутрішньої безпеки держави [19].

Водночас рівень системності організації державного управління в Україні залишається поки що невисоким, а такі риси, як цілісність і функціональна спеціалізація виражені в ній недостатньо чітко.

На думку О. Мельниченко, нині «одним із стратегічних завдань під час адміністративного реформування є формування нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності, в основу якої покладається забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання якісних і вчасних публічних послуг. Відповідно система державного управління має змінити свою парадигму в бік публічного управління». При цьому основною метою такої зміни є «наближення влади до народу, що має відбуватися шляхом пробудження в останнього інтересу до державотворчого процесу, перетворення громадськості на активного суб'єкта політичних відносин, наділеного як реальними інструментами ініціювання владних проєктів, так і можливістю контролю за їх реалізацією» [107].

Багато науковців зауважують, що сучасна західна модель адміністрування пов'язана з економічним підходом до публічного управління. З урахуванням ускладнення взаємозалежностей між державними, приватними та некомерційними організаціями при формуванні та реалізації державної політики неминуче зростає роль ринкових відносин у державному секторі. В результаті концепція адміністративної держави заміщується концепцією ефективної, маловитратної держави. Таке трактування публічного управління укладається в парадигму теорії державного менеджменту. Його особливості знайшли своє вираження в принципах,

сформульованих Д. Осборном і Т. Геблером в їх знаменитій праці «Перебудова уряду» [226]. До них віднесені субсидіарність сучасної організації управління, яке повинно бути ближче до клієнта; децентралізація управління, чіткий розподіл повноважень і функцій; вміння працювати в команді; поєднання громадських інтересів з інтересами конкретної людини; діяльність, орієнтована на результат, якість послуг і рентабельність. У зв'язку з цим Л. Сморгунов і Є. Морозова справедливо зауважують, що новий державний менеджмент базується на передумовах теорії раціонального вибору та ринкових установках щодо публічних справ, підкреслюють конкурентність, можливість вибору, обмін ресурсами і оптимальність [226]. Впровадження менеджеристських засад в управління дозволяє, як показує практика, здійснювати: 1) правовий контроль за діяльністю будь-якого чиновника (на відповідність його дій закону); 2) фінансовий контроль (у частині використання бюджетних коштів); 3) демократичний контроль (на предмет взаємодії з громадянами та громадськими об'єднаннями); 4) етичний контроль (на відповідність дій і вчинків етичним нормам).

Водночас це потребує виокремлення інноваційних механізмів розвитку та реформування сучасного публічного управління.

Однією з головних складових реформування виконавчої влади й системи органів, які її здійснюють, є чітке визначення і нормативне закріплення функцій центральних органів виконавчої влади як і функцій всієї системи, різних ланок органів виконавчої влади. Проблема функціональної спеціалізації та додержання організаційної типологізації найбільш гостро стоїть для системи центральних органів виконавчої влади. Непоодинокими є випадки організаційного суміщення функцій, які мають реалізовуватися різними видами центральних органів виконавчої влади, в одному органі. Це не тільки не відповідає вимогам Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», але й не дозволяє

чітко розмежувати функції та управлінські сфери відповідальності таких органів, несе потенційну загрозу конфлікту інтересів. Усуненню цього недоліку сприятиме уточнення функцій та компетенції відповідних органів управління на засадах організаційно-правового розмежування функцій міністерств як органів, що забезпечують формування та реалізують державну політику у визначеній сфері, здійснюючи при цьому забезпечення нормативно-правового регулювання, визначення пріоритетних напрямів розвитку, інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики, з функціями інших центральних органів виконавчої влади – наданням адміністративних послуг, здійсненям державного нагляду (контролю) та управлінням об'єктами державної власності [40, с. 6–7].

Фактична конструкція системи державного управління в Україні на сьогодні має істотні відмінності від своєї нормативної моделі. Це пов'язано не лише з недостатнім додержанням вимог функціональної спеціалізації та організаційної типологізації органів виконавчої влади, але й невідповідністю створюваних центральних органів виконавчої влади тим, які передбачені у законах, або взагалі їх відсутністю. Наприклад, законами України у сфері управління транспортом передбачено створення та функціонування національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, яка й досі не сформована. Крім того, спостерігається невідповідність визначеного законами України та підзаконними нормативними актами, зокрема й положеннями про центральні органи виконавчої влади, функціонального спрямування діяльності окремих таких органів [40, с. 6–7].

Проблема розвитку місцевої та регіональної ланки системи державного управління невід'ємна від розвитку інституту місцевого самоврядування, і вирішення її виходить за межі суто адміністративної реформи, спрямованої на оптимізацію системи та механізму реалізації виконавчої влади. Але тим актуальнішим є

завдання цілеспрямованого формування та модернізації інститутів державної влади, утвердження демократичних засад їх діяльності, здатних найбільшою мірою забезпечити ефективний розвиток суспільства і держави [56, с. 284].

Останнім часом було здійснено низку заходів організаційно-го та нормативно-правового характеру з метою реформування системи адміністративних послуг. Вони сприяли спрощенню доступу громадян до адміністративних послуг, підвищенню зручності їх отримання, поліпшенню якості адміністративних послуг. Водночас подальшому реформуванню системи адміністративних послуг має сприяти прийняття Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання», Адміністративно-процедурного кодексу України, а також вирішення питань оптимального розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо надання таких послуг [90, с. 51].

Поряд з цим вимагають подальшого цілеспрямованого розвитку механізми електронного урядування. Попри те, що запровадження їх визнано одним із стратегічних напрямів модернізації державного управління, постійно приймаються з цих питань акти нормативного та організаційно-розпорядчого характеру, останнім часом спостерігалися тенденції уповільнення впровадження електронного урядування. Це ставить завдання щодо критичного перегляду державної політики, її раціоналізації та підвищення результативності у цій сфері.

Проведений аналіз дає підстави виокремити такі проблеми публічного управління, зокрема:

по-перше, відсутність нормативно-правового регулювання поняття «публічне управління», як єдиної системи функціонування державного управління та місцевого самоврядування, а також органів влади, державних та комунальних підприємств, установ, організацій;



по-друге, відсутність системності реформування та розвитку публічного управління;

по-третє, відсутність дієвого корпусу публічної служби, яка не врегульована як інституція. Саме публічна служба є основою ефективних реформ системи публічного управління;

по-четверте, відсутність системного, комплексного механізму запровадження децентралізації в Україні;

по-п'яте, фрагментарність реформування публічного управління, яка пов'язана з постійними змінами політичного курсу країни;

по-шосте, відсутність правонаступництва та послідовності реалізації реформування в системі публічного управління. Це негативно впливає на реформи, які не були повністю реалізовані, оскільки це є проблеми у забезпеченні розвитку певної галузі в даному означеному напрямку.

### **3.2. Сучасні світові моделі публічного управління**

Проведений аналіз літератури з проблематики дає підстави стверджувати, що у світовій практиці система публічного управління постійно розвивається та удосконалюється. Це пов'язано з глобалізаційними викликами, екологічною безпекою, формуванням сприятливих соціально-економічних умов співіснування держав, міграційних процесів, підвищення пенсійного віку, зменшення працездатного населення тощо.

Основними моделями розвитку публічного управління є:

по-перше, New Public Management;

по-друге, Good Governance;

по-третє, електронне врядування;

по-четверте, концепція, заснована на ідеї сервісної моделі управління.

У західних країнах були запропоновані свої способи реформування держави у його сутнісному вимірі, що претендують на універсальність і загальність застосування. Мова йде про дві управлінські концепції – New Public Management і Good Governance, – які є основоположними сучасних західних адміністративних реформ і запозичуються іншими країнами.

New Public Management (NPM) – це сучасна модель реформування громадського управління. Більш ніж у 70 країнах світу проводяться реформи на принципах NPM. Зокрема і більшість економічно розвинених країн світу, які також найбільш далеко просунулися в питаннях організації громадського управління як на державному, так і муніципальному рівнях. Ідея NPM виникла в кінці 80-х років і стала користуватися попитом у таких країнах, як Великобританія, Австралія, США, Канада. В останні 15–20 років відбувалося її становлення та апробація. New Public Management з'являється на початку 1990-х років.

На думку М. Барзлея, вона була придумана політологами для «структурування наукової дискусії про сучасні зміни в організації та управлінні виконавчою владою» [209, с. 15]. Ця теза підтверджується аналізом бібліографічної бази даних BIDS за період з 1981 р. до 2000 р., проведеним британськими дослідниками С. Доусон і Ш. Дарги. Відповідно до цього аналізу, словосполучення «New Public Management» вперше було згадано в 1993 р., і з цього моменту кількість статей, в назві яких присутнє дане словосполучення, постійно збільшувалася.

Ці ж британські фахівці виділили три варіанти змісту зазначеної управлінської концепції. Це, по-перше, сукупність політичних уявлень щодо організації та функціонування виконавчої влади і державної служби; по-друге, академічна дисципліна, що вивчає практику управління державною службою; по-третє, комплекс практичних заходів, здійснених у ході адміністративних реформ.

Однак, незважаючи на численність визначень, більшість експертів пов'язують появу нового державного менеджменту з адміністративними реформами 80-90-х років ХХ ст. NPM – це не продукт теоретичних досліджень, а узагальнення практичного досвіду, який був у цих країнах усвідомлений. У сімдесятих роках у багатьох Європейських країнах, в Америці, в Німеччині сформувалася держава так званого загального благоденства, тобто держава, яка виконувала величезну кількість соціальних функцій. Це породило масу неприємностей. По-перше, виникли серйозні дефіцити бюджетів. По-друге, для того, щоб державі виконувати таку кількість соціальних функцій, потрібен великий штат чиновників. Крім того, відбулося дуже швидке прискорення соціального розвитку, за яким не встигала держава. А саме, швидкість зростання кількості проблем, які виникають у міру того, як суспільство розвивається, стало набагато більше швидкості реакції держави на ці проблеми. От тоді й з'явилися перші дослідження побудови і впровадження NPM. Це були тільки загальні підходи, ідеологія, положення, а кожна країна шукала свої власні способи їх реалізації, виходячи зі своєї специфіки. Однак впровадження в різних країнах NPM має однакові цілі і принципи. Цілями концепції нового державного управління є забезпечення максимальної прозорості, ефективності, гнучкості, більш тісного зв'язку з організаціями і громадянами, які є основними споживачами державних послуг [219].

Загальні принципи організації державного управління в рамках моделі «Нового Державного Менеджменту» були сформульовані відомими ідеологами і практиками цих реформ Д. Осборном і Т. Геблером [226], які вони назвали принципами оновлення сучасних систем державного управління. Перерахуємо їх:

1) розвивати конкуренцію між постачальниками (виробниками, постачальниками) громадських послуг;

- 2) розширювати права громадян, передаючи контроль за діяльністю урядових установ із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам;
- 3) оцінювати роботу закладів не за витратами, а за виходами, результатами;
- 4) керуватися метою (місією), а не законами і правилами;
- 5) перетворювати клієнтів у вільних споживачів, надаючи їм вибір – між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла і т. п. Переосмислити саме поняття «клієнт державної організації»;
- 6) попереджувати виникнення проблем;
- 7) заробляти більше, ніж витратити;
- 8) децентралізувати управління, вносити в роботу дух співробітництва і взаємодопомоги;
- 9) віддавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними;
- 10) зосередитися не стільки на надання послуг, скільки на стимулювання (каталіз) вирішення виникаючих у суспільстві проблем усіма секторами – державним, приватним і некомерційним.

Вищевикладені принципи і характерні риси дозволяють зробити висновок про те, що в реформах нового державного менеджменту домінують дві тенденції: економічна маркетингізація і організаційна дебюрократизація.

Для вдосконалення громадського управління застосовувався досвід управління в економічному секторі, в управлінні комерційними підприємствами, оскільки він, за визначенням, орієнтований на оптимізацію, ефективність і гнучкість. У рамках концепції нового державного управління до основних завдань реформ державного управління належать: зниження державних витрат; підвищення якості виконання державою своїх функцій; поліпшення системи надання публічних послуг організаціям і громадянам; зміцнення та підвищення довіри до влади з боку су-

спільства і приватного сектору. Ключовим механізмом модернізації системи державного управління є розробка і впровадження адміністративних стандартів та регламентів державних і муніципальних послуг із широким використанням можливостей інформаційно-комунікаційних технологій [208, р. 117].

На думку Е. Хейвуд, філософія NPM полягає у тому, що за урядом залишається перевага розробки політичної стратегії, а приватні структури здійснюють практичну реалізацію цієї політики [193, с. 450]. Впровадження в життя NPM пов'язано із використанням у роботі державного апарату методів та інструментів роботи бізнес-структур, послаблення ролі держави в економіці [193, с. 451].

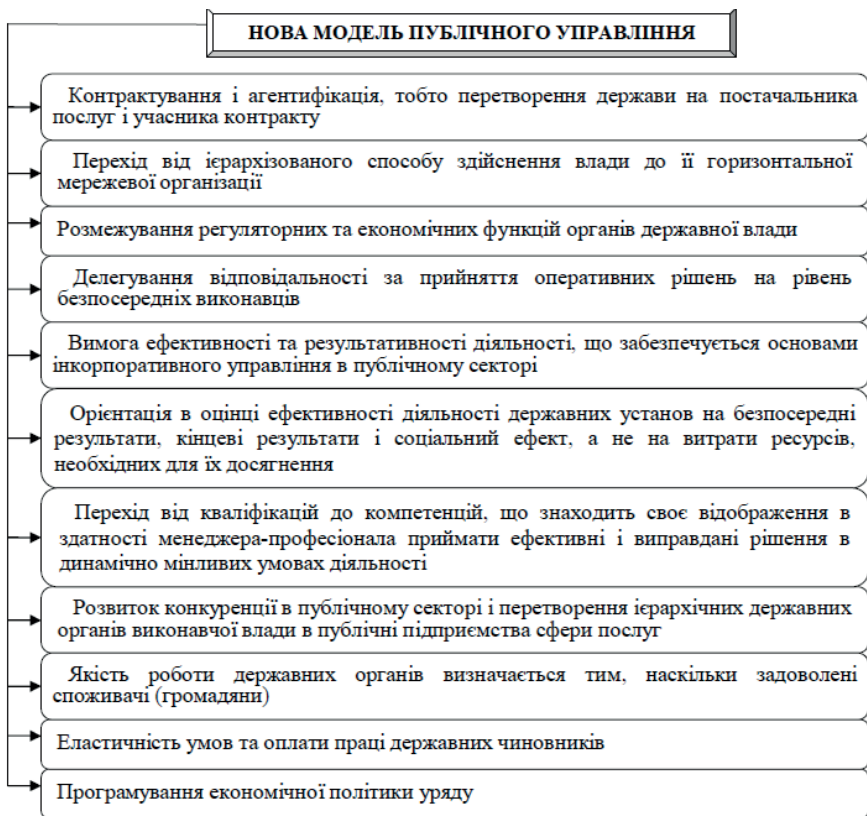
Ключовими моментами цієї концепції є:

- використання практики приватного сектору – аутсорсинг, стратегічне планування, бюджетування за результатами тощо;
- мінімізація ролі держави у господарській діяльності;
- децентралізація і дебіюрократизація державного управління;
- клієнтоорієнтованість у діяльності державних організацій [229, р. 311].

Основна відмінність NPM полягає у застосуванні бізнес-процесів та ринкових механізмів до державного сектору та застосування технологій управління, розроблених для приватних компаній. Це стосується скорочення масштабів і ресурсів державного управління – децентралізація, делегування державних повноважень ринковим структурам, зменшення витрат на державний апарат за рахунок його скорочення, реструктуризація, перегляд обов'язків держави і відмова від деяких, що стосується соціального забезпечення населення. Також удосконалення механізмів управління державними фінансами та бюджетом – тендер; контрактна система на державній службі, введення оплати за певні послуги [36, с. 231].

Британський учений Н. Оуен стверджує, що NPM зруйнував єдність трьох принципів бюрократичної системи у сучасному світі – сталість, анонімність і нейтралітет [113, с. 196], що призвело до нових проблем, пов'язаних зі зменшенням значущості та привабливості державної служби, до втрати значної кількості кваліфікованих управлінців.

Підсумовуючи, модель NPM можна зобразити такою схемою (рис. 2.1.).



**Рис. 2.1** Модель New Public Management [за 113; 125].

Противники NPM переконані, що певною мірою ця управлінська модель суперечить принципам демократії, оскільки, по-перше, розглядає громадян як клієнтів, споживачів державних послуг, а не як джерело політичної влади, по-друге, ставить на перше місце економічну ефективність, і такі поняття, як мораль, етика, справедливість виявляються другорядними [232]. Проте концепція NPM сприймається досить неоднозначно. Так, у 1984 р. група американських учених із Центру державного управління та політики (the Center for Public Administration and Policy) при Вірджинському технологічному інституті опублікували «Блекбургський маніфест» («Blacksburg Manifesto»), у якому визнано значимість публічної філософії та визнано найбільшими цінностями суспільства такі поняття, як загальне благо, суспільний інтерес, відповідальність і професіоналізм державних службовців. Підкреслюється важливість діяльності громадських організацій та дотримання демократичних цінностей. Крім того, NPM виявляється нездатним вирішити певні державні завдання та здійснення суспільством політичного контролю за діями уряду. Адже йдеться не тільки про забезпечення економічної ефективності, але і справедливості у діяльності держави. Не до кінця розробленими є і проблеми відкритості та професіоналізму державної служби [232].

Як зазначили Г. Пінчот, «в маніфесті переосмислюється зміст і роль дискредитованого державного управління ... і підкреслюється важливість практики громадських організацій, яка може і повинна заохочуватися державним управлінням. Рух повертає поняттям загального блага, або суспільного інтересу, і професіоналізму державної служби їхнє законне місце серед демократичних цінностей» [227]. Незважаючи на певні недоліки, використання ідей NPM позитивно вплинуло на систему державного управління західних країн, управлінські структури почали своєчасно та результативніше реагувати на запити суспільства, ста-

ли відкриті для громадського контролю і, як результат, – більш ефективні [227, р. 219].

Недоліки менеджеріального підходу до державного управління спровокували появу нової управлінської моделі, що отримала назву «Good Governance», або «належне управління», та поширилась у таких країнах, як Японія, Індонезія, Нова Зеландія, Німеччина, Бразилія.

Таким чином, наступна модель – «Good Governance» (або демократичне врядування), як удосконалена модель NPM.

В основу концепції Good Governance покладена «трансформація внутрішніх і зовнішніх взаємовідносин традиційного уряду з метою оптимізації надання послуг, а також розширення участі громадян, громадських і приватних структур у процесі прийняття соціально значущих рішень» [186, с. 81]. Інакше кажучи, для демократичного врядування характерним є, з одного боку, реформування управлінської структури, орієнтованої на ефективність та результативність, а з другого – діалогова взаємодія органів державної влади з громадянським суспільством, причому в процесі державного управління обов'язковими учасниками виступають держава – бізнес – суспільство. З огляду на потенціал комунікативних ресурсів в інформаційному суспільстві ця модель набуває дедалі більше прихильників. Відповідно до концептуального документа «Програма розвитку ООН» (ПРООН), яка була затверджена у 1997 р., до основних принципів «Good Governance» треба віднести: участь, консенсус, гнучкість, підзвітність, верховенство права, справедливість та прозорість, ефективність та результативність, стратегічне бачення [215].

Отже, для моделі демократичного врядування характерна відмова від жорсткого, деталізованого, регламентованого державного управління, яке базується не на ієрархічному, а партнерському типі зв'язків.

Серед полівалентного значення концепції «демократичного врядування» треба виділити її «європейську інтерпретацію».



Вона особливо актуальна для нашої держави, оскільки, задекларувавши курс на європейську інтеграцію, аж до набуття членства в ЄС, дуже важливо враховувати досвід країн-учасниць цієї організації щодо модернізації систем державного управління.

Ще влітку 2001 р. Європейською Комісією був прийнятий рамковий документ «Біла книга. Європейське врядування», який став свого роду орієнтиром у проведенні реформ державного управління в країнах ЄС. У ньому задекларовані п'ять базових принципів, на яких пропонується будувати систему європейського врядування: відкритість, співпраця, підзвітність, ефективність і послідовність [240]. Як бачимо, в основу європейського врядування покладено принципи, затверджені «Програмою розвитку ООН» (ПРООН) у 1997 р.

Доводиться констатувати, що так звана Європейська модель реформування державного управління скоріш демонструє наскільки по-різному уніфіковані підходи можуть виявлятися в кожній з 28 держав ЄС. Причини цього є різними, вони пов'язані із соціально-політичним та економічним розвитком держав, досягненням елітами консенсусу щодо напрямку адміністративних реформ, часом їх проведення, національною специфікою державної служби країн-учасниць ЄС тощо.

Чинниками успішності інтеграції Good Governance в адміністративну практику тих чи інших держав є внутрішня підтримка реформ, відповідальність учасників процесу, розвинена система власності, а також культурний контекст та історія держави-реципієнта [171, с. 37].

На відміну від нового державного менеджменту, в моделі гідного управління державі властивий великий ступінь присутності. І якщо менеджеріальна парадигма розглядає державу лише як «кормачу політичного процесу, то «гідне управління» відводить їй роль повноправного партнера й учасника прийняття та

реалізації управлінських рішень. Як і будь-яка інша управлінська модель, Good Governance не позбавлена недоліків.

По-перше, для того, щоб забезпечити широку участь товариства у прийнятті державних рішень, уряду необхідно інвестувати час і ресурси в організацію інституційних рамок подібних процесів [112, с. 99].

По-друге, громадські консультації вимагають істотних витрат часу.

По-третє, позиціонування суспільства як повноцінного учасника державного управління може спровокувати масове невдоволення в разі схвалення тих рішень, які не вигідні для тієї чи іншої групи.

По-четверте, оскільки Good Governance передбачає прозорість і оптимальний доступ суспільства до інформації, то з'являється технічна проблема забезпечення такого доступу для окремих категорій громадян.

Нарешті, інтеграція моделі «Good Governance» в систему державного управління вимагає відповідного інституціонального контексту, що охоплює комплекс елементів у вигляді зрілого громадянського суспільства і комерційного сектору, здатних поряд із державою сформувати активні політичні мережі партнерства та співробітництва при прийнятті управлінських рішень, а також професійного та відповідального бюрократичного апарату, який ефективно виконує прийняті рішення. Крім цих факторів, особливе значення має історичний і культурний контекст, що враховує ступінь розвиненості демократичної традиції та культури політичної участі суспільства [21, с. 98].

Своєрідним логічним продовженням і розвитком моделі «належного» урядування стають постмодерністська і партнерська моделі публічного управління. Постмодерністська модель публічної служби, або як її скорочено називають Post-NPS (NPS – New

public Service), формується у 90-х рр. ХХ ст., коли фокус уваги переноситься з ключових елементів раціонально-бюрократичної системи на публічних службовців як людей, їх індивідуальні потреби та гуманістичні якості, що суттєво впливають на ефективність і якість публічного управління. Вважається, що поліпшення якості трудового життя (задоволеність від роботи і трудових відносин, стиль керівництва, знання і компетентність, різноманітність інструментарію управління, організаційна культура і т. ін.) зрештою створює підґрунтя для масштабних соціально-економічних змін у суспільстві. Зокрема, надається суттєве значення суб'єктивним характеристикам людини – не лише мотивам її поведінки, а всьому спектру емоцій і почуттів, які впливають на відносини між реальними людьми. Прихильники цієї моделі вважають, що у сучасному глобалізованому світі публічне управління має ґрунтуватися на щирому і відкритому діалозі між усіма сторонами, зокрема громадян з публічними службовцями [213, р. 39–42].

Третя модель – електронне врядування.

Одним із інструментів відкритості влади є електронне урядування, що забезпечує нові форми комунікації між громадянами, бізнесом та владою, безперешкодний доступ до публічної інформації та сприяє участі громадян у виробленні та впровадженні державної політики, наданні більш якісних послуг.

Теоретичним фундаментом для концепції електронного урядування слугують теорії інформаційного суспільства, які отримали свій розвиток з другої половини ХХ століття. Ці теорії обґрунтували домінуючу роль інформації та інформаційних ресурсів для розвитку та існування суспільства на сучасному етапі. Крім того, інформація буде визначати розвиток цивілізації в майбутньому, стане основним критерієм соціальної стратифікації, основним ресурсом для прискореного розвитку деяких країн та водночас джерелом нерівності.

У науковому та експертному середовищі існують різні визначення поняття «електронний уряд». Але ще більше визначень дається поняттю «електронне урядування». Це пов'язано з відсутністю узгодженості у трактуванні понять «електронний уряд» та «електронне урядування» в різних офіційних документах у різних країнах світу. Саме поняття «електронний уряд» (з англ. e-government) почали активно вживати у 90-х роках ХХ ст. Саме в цей час з'явилася нова парадигма використання ІКТ для підвищення ефективності публічного управління. В Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) поняття «електронний уряд» фокусується на використанні нових ІКТ урядом, які застосовуються до повного спектру управлінських функцій. Відправною точкою електронного уряду є переконаність у тому, що електронний уряд потенційно виступає основним джерелом адаптації кращих управлінських практик [230].

Фахівцями з Європейської комісії електронний уряд визначається як застосування ІКТ в державному управлінні у поєднанні з організаційними змінами і новими навиками державних службовців з метою підвищення якості державних послуг і демократичних процесів, зміцнення підтримки політики держави [59, с. 4].

Отже, у сучасному розумінні англомовний термін «e-government» тлумачиться не лише як електронний уряд, а як електронне управління державою, тобто використання в органах публічного управління сучасних технологій, зокрема Інтернет-технологій. А якщо ми говоримо вже про електронне управління, як про певну технологію, то виникає нове поняття «електронне урядування» [60, с. 56].

Згідно з Рекомендацією Rec (2004) Комітету міністрів Ради Європи «Про електронне урядування», електронне урядування містить в собі е-демократію та постачання е-публічних послуг. Опублікування інформації електронними засобами як вид діяльності належить до е-послуг.

У Рекомендації Rec (2004) Комітету міністрів Ради Європи «Про електронне урядування», зокрема, наведено такі кроки розбудови е-урядування у державах-підписантах:

- переглянути політику впровадження технологій е-урядування, законодавство і практику його застосування у цій сфері;
- залучати до співпраці відповідних іноземних та національних експертів з метою розробки спільної стратегії щодо напрямів впровадження і розвитку е-урядування;
- розробити стратегію е-урядування, яка: повністю відповідатиме принципам національної організації демократичного врядування; сприятиме позитивному розвитку демократичних процесів тощо [60, с. 58].

Інформаційна революція в управлінні призвела до посилення децентралізації і фрагментації управлінського процесу, що створило мережевий принцип організації. Ці зміни ознаменували появу двох концепцій: мережі (Networks) та Урядування цифрової Ери (Digital Era Governance).

Модель мережі більше стосується використання та вибору різних форм організації урядування і надання послуг з акцентом на самоорганізаційні мережі, а не ієрархії та ринкові механізми [239]. Мережева форма управління передусім дала можливість найбільш повно використовувати прагнення творчих працівників до нововведень і ініціатив у відповідь на нові виклики часу, що дозволило перенести прийняття відповідальних управлінських рішень на низові рівні управління. Поділ процесу прийняття рішень став важливим важелем мережевого управління.

Оскільки мережеві структури припускають активне використання творчого потенціалу як основи розвитку сучасної організації, саме творчість стає головним козирем нової організації в боротьбі зі старими ієрархіями індустріальної епохи [26, с. 54].

Урядування цифрової ери (Digital Era Governance) запропонували Данлеві, Маргетс, Бастов і Тінклер [214, с. 479]. Оскільки

державний сектор дедалі більше трансформується через цифрові технології, інформація стає головним ресурсом, управління інформацією та необхідність удосконалення інформаційних навичок переходять до центру [211].

Основними функціями концепції є:

- реінтеграція: цифрові технології полегшують об'єднання фрагментованого уряду (що залишилося від Нового публічного менеджменту) та розтоплення уряду (що залишилося від традиційних бюрократій);

- холізм на основі потреб: необхідно радикально спростити відносини між агентствами та їхніми клієнтами, використовуючи цифрові технології та реінжинірингові процеси, щоб вилучати непотрібні етапи, повторення та дублювання;

- оцифрування: електронні канали замінують традиційні, важливим стає веб-сайт [214, р. 281; 229, р. 123].

Треба зазначити, що високий рівень використання е-послуг спостерігається у країнах високорозвинених, як от: США, Данія, Канада, Фінляндія, Австралія. Серед цих країн середній рівень використання е-уряду становив 26 % до загальної кількості населення: від 3 % в Туреччині до 53 % у Норвегії. Найбільша кількість користувачів е-уряду серед громадян віком від 25 років до 34, і найменша – серед 35 – 54-річних [20].

Серед послуг поки що переважає пошук інформації (20 %). Наприклад, норвежці до 41 % отримували інформацію, використовуючи Інтернет, проте тільки 9 % населення використовували його тільки для роздруківки урядових форм, а 7 % використовувало Інтернет для надання власної чи домашньої інформації. Лише 6 % всього населення здійснювали транзакції через урядові сервіси чи продукти он-лайн, включаючи використання кредитних карток чи банківських рахунків [28].

Багато країн прийняли свої спеціальні програми для впровадження е-урядування. Такий план має Індія, в якому розгляда-

ється взаємозв'язок і застосування інформації, знання, інформаційних систем, інформаційних і комунікаційних технологій в урядових процесах. Ініціатива німецького федерального уряду визначає цілі, е-послуги та перманентні завдання щодо впровадження е-уряду. Е-постачання в Ірландії – це стратегія надання удосконалених послуг усім зацікавленим колам. Лідерами у впровадженні систем електронного урядування є Канада – 68 % та США – 62 %, Данія і Сінгапур – по 56 %, Австралія, Франція, Японія – по 55 %, водночас у таких країнах, як Португалія ці послуги становлять всього 34 %, Південно-Африканська республіка – 22 %, Бразилія – 17 % [42].

Для США інформаційне суспільство – це завершення процесу глобалізації, що безпосередньо пов'язаний із впровадженням глобальної економіки, а надалі, можливо, і влади транснаціональних корпорацій. Інтернет є інструментом забезпечення глобальної конкурентоспроможності американських корпорацій, ефективним засобом поширення стандартів та цінностей американського способу життя. Основна мета полягає у тому, щоб люди не тільки могли знайти необхідну інформацію, але й вільно користуватися нею. Треба зазначити, що з 2011 року у США доступ до мережі Інтернет має 95 відсотків дорослого населення країни. Початок електронного урядування в США закладено ще у 1993 році, коли було створено веб-сайт Білого Дому. Основна мета формування електронного уряду полягає у тому, щоб полегшити громадянам доступ до отримання послуг, підвищити ефективність роботи уряду та його відповідальність перед громадянами. Звітність роботи уряду має на меті не тільки надання необхідної інформації, а ще й потрібна для того, щоб кожен громадянин міг слідкувати за показниками ефективності уряду [29].

Остання, четверта, модель трансформації є сервісна модель публічного управління.

В Україні останніми роками все частіше вживається термін «адміністративні послуги», адже категорія «управлінські послуги» наразі має більш змістовне навантаження в науковій літературі.

Треба зазначити, що поняття «адміністративні послуги» бере свою основу з ідеї сервісної ролі держави. Існує окрема наука – «сервісологія», яка вивчає природу, принципи і методи індивідуального обслуговування населення, що враховують індивідуальність людини як цілісної особистості, її потреби, інтереси та ціннісні орієнтири. Концепція реалізації реформування та модернізації державно-правового устрою заснована на ідеї сервісного публічного управління, здійснюваного як державними органами і структурами, так і місцевим самоврядуванням. Така спрямованість оптимізації та імплементації зарубіжних інституцій владно-правової взаємодії суспільства і держави, інших органів управління базується на ефективному наданні адміністративних послуг населенню, можливості делегування функцій з надання послуг, які характерні для держави, до приватного сектору.

Сервісна концепція держави мала широке застосування в США та ряді країн Західної Європи у 80-90-х роках минулого століття. Дана концепція розглядає призначення держави в служінні індивіду, і, якщо її сприймати буквально, майже будь-яка діяльність держави по взаємодії з індивідом являє собою адміністративну послугу. Сервісна ідея розвитку державної системи ґрунтується на класичній економічній схемі: «виробник послуг – споживач», де легітимність державних інститутів пов'язана з ефективністю впливу, моделюванням і реалізацією індивідуальних та групових інтересів і потреб. Саме тому «глобальні інтереси», пов'язані з етнічним, духовним та іншими основами духовної єдності суспільства, втрачають свою «актуальність» для державного управління, принаймні у повсякденному управлінні. При сервісній організації управління домінуючим показником ефективності є «вдоволеність споживачів».



Для цього обґрунтовується необхідність використання комплексного підходу до нормування цілей і задач управлінської діяльності (системний взаємозв'язок соціологічних, психологічних, адміністративних, економічних, інформаційних, правових форм, методів, способів та прийомів). Відповідальність за життєзабезпечення і безпеку покладається на державу, яка має гарантувати задоволення потреб та інтересів як окремої особистості, так і груп людей.

Сервісний підхід до сутності держави пов'язаний із такими напрямками оптимізації владно-правової діяльності, як розвиток мережеских форм управлінської взаємодії, формування «електронного врядування», комунікативних технологій контролю і планування, розвитку «онлайн-ових» послуг, формування багатосторонніх зв'язків, що дають змогу громадянам активно брати участь в управлінні владою.

Сервісна доктрина публічного управління тісно пов'язана з таким поняттям, як «сервісна держава». Проте до сьогодні у вітчизняній науковій літературі не сформувався єдине бачення цієї категорії. На думку Я. Коженко, сервісна держава – це особлива політична форма організації публічної влади, що має в розпорядженні спеціальний апарат управління, спрямований на надання публічних послуг індивідам, а також система соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, її прав і свобод [80, с. 746].

Організація управління у форматі сервісної держави має певні принципи. До таких принципів належать:

1. Принцип єдиного вікна. Цей принцип є базовим під час надання публічних послуг. Він передбачає виключення або максимально можливе обмеження участі заявників у процесах збору з різних інстанцій та надання в різні інстанції різних документів і довідок, що підтверджують права заявників на отримання публічних послуг.

2. Принцип дебюрократизації управлінської системи. Цей принцип у межах концепції сервісної держави передбачає обмеження сфери діяльності бюрократії в суспільстві, має принципове значення в питаннях щодо скорочення кількості документів, що надаються заявниками для отримання публічних послуг, а також виключення особистих контактів заявників із посадовцями, що приймають рішення про надання (відмову в наданні) публічних послуг [93].

Реалізації принципу дебюрократизації сприяла й поява сучасних управлінських концепцій нового публічного управління (new public management) [172; 204], належного врядування (good governance) [158; 202], які концентрують увагу на високій результативності публічного управління, політичному плюралізмі в процесі прийняття рішень, делегуванні повноважень на нижні рівні управлінської ієрархії, більш збалансованому розподілі влади, відповідальності і підзвітності її громадянському суспільству.

3. Принцип підвищення ефективності, доступності та відкритості інформації щодо діяльності публічних органів влади (принцип транспарентності). Виконання цього принципу розглядається розвиненими країнами Європи як механізм забезпечення права на доступ до інформації, якою володіють органи публічної влади. Демократичні суспільства спонукають владу до того, щоб його члени мали доступ до інформації, яка стосується вирішення питань, безпосередньо пов'язаних з їхніми інтересами. Це обґрунтовано тим, що демократична публічна влада приймає рішення та здійснює свою політику від імені громадян, що робить їхню діяльність підзвітною перед цими громадянами. А отже, держава має забезпечити доступ громадян до публічної інформації в пасивний та активний спосіб, що передбачає не лише публікування та поширення інформації про діяльність органів державної влади, але й надання громадянам публічної інформації на їхні запити [30, с. 4].

4. Принцип єдиних критеріїв оцінювання якості публічних послуг. Реалізується шляхом проведення регулярних моніторингів. Найпоширенішими джерелами інформації для проведення оцінки якості надання публічних послуг є: статистичні дані публічних органів; результати моніторингів, що проводяться державними структурами щодо оцінювання діяльності публічних органів; аналіз офіційних інтернет-ресурсів публічних органів; результати опитувань одержувачів публічних послуг.

5. Принцип доступності публічних послуг. Визначається як можливість споживачів послуги мати легкий доступ до органів публічної влади у зручний час, причому інформація про порядок надання послуг має надаватися простою і зрозумілою мовою. Пропонується розглядати доступність послуги як фактичну можливість для особи звернутися за її отриманням. Цей принцип передбачає: територіальну наближеність публічного органу до отримувачів послуг; наявність транспортного сполучення, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для транспортних засобів фізичних і юридичних осіб; можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення публічного органу; безперешкодне одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за публічною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки публічного органу; наявність інформації про орган публічної влади, у якому можна отримати необхідну послугу; наявність інформації про територіальне розташування органу публічної влади; прийом документів від заявника в слушний для нього час; обробка оригіналів документів у присутності заявника; формування повного пакету документів для надання послуги; безвідплатне копіювання і сканування необхідних документів для створення електронної справи, що дозволяє при подальших зверненнях заощадити час заявника; видача результату надання послуги в слушний для заявника час; доступність оплати послуги [174, с. 37; 177, с. 348].

6. Принцип легалізації процедури медіації спорів. Медіація – це позасудова структурована процедура врегулювання конфлікту шляхом переговорів його учасників за допомогою нейтрального посередника-медіатора [95; 138].

7. Принцип запобігання та протидії корупції. Принципу запобігання та протидії корупції в умовах сервісної держави приділяється особливе значення. За такої моделі управління стратегічним напрямом у запобіганні та протидії корупції є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, розвиток громадянської свідомості та активності в загальному контексті побудови демократичної держави. Демократизація, відкритість влади, прозорість та зрозумілість для населення державних рішень, діяльності управлінського апарату, розвиток громадянського суспільства – найважливіші важелі реалізації такого принципу [201, с. 129].

8. Принцип інтерактивних механізмів здійснення громадського контролю та нагляду. Сьогодні процес інтеграції України у світове співтовариство як демократичної, соціальної, правової держави потребує адекватного розуміння сутності, місця й ролі, тенденції розвитку контролю в системі публічного управління [91, с. 2]. На важливості контролю в системі публічного управління наголошує і відомий науковець державного управління В. Бакуменко, зазначаючи, що ефективний контроль є важливим для досягнення успішної діяльності будь-яких організацій і насамперед у діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування [51, с. 252]. На контролі як на комплексному багатогранному явищі та можливості його розгляду як способу забезпечення законності в системі публічного управління наголошує В. Гаращук. Він визначає контроль як основний спосіб забезпечення законності та дисципліни в публічному управлінні, детермінує його як фактор, що забезпечує дисципліну в системі

публічної служби, як інструмент, що робить прозорою для суспільства діяльність публічних органів влади [39, с. 36–37].

Підсумовуючи наведене, можна зазначити, що розуміння механізмів публічного управління, заснованих на концепції сервісної держави, суттєво відрізняється від традиційного. Головними факторами сервісного підходу є реалізація відповідних принципів, які ґрунтуються на широкому використанні концепції електронного уряду, ліквідації або максимальному зменшенні бюрократичного апарату, інтерактивних методах здійснення громадського контролю, транспарентності, єдиних критеріях оцінювання якості публічних послуг та їх доступності, врегулюванні конфліктів шляхом процедури медіації спорів, запобіганні та протидії корупції. Ця модель заснована на координації зв'язків між групами і державою. Отже, процес публічного управління на засадах сервісної моделі виходить за межі публічних інститутів, залучаючи до своєї сфери як групи за інтересами, так і окремих індивідів. Сервісний підхід у системі публічного управління, будучи характерним головним чином для європейських країн, сьогодні виходить за межі Європи та стає феноменом світового масштабу. Сьогодні сервісне управління відображає розвиток своєрідного симбіозу та синергії між групами, індивідом і державою.

На нашу думку, це є прогресивним кроком, який зробить адміністративні послуги наближеними до громадян, підвищить рівень їх інформованості про адміністративні послуги та процедуру їх надання, звісно, при якісній реалізації даного амбіційного проєкту. В даний період існування Української держави актуальним є питання реформування, вдосконалення та приведення відповідно до міжнародних стандартів усіх сфер функціонування державних структур та місцевого самоврядування. Держава передає все більше повноважень на місця, в чому і є сутність децентралізації. В наш час, коли інформаційні технології стали невід'ємною частиною буття людини, при проведенні будь-яких реформ треба

брати до уваги і фактор залучення інноваційних технологій під час їх практичної реалізації. Це стосується і реформування цілісної системи надання адміністративних послуг в Україні.

Необхідно зазначити, що у «чистому» вигляді зазначені моделі публічного управління майже не зустрічаються у жодній країні світу, хоча той чи інший набір елементів певних моделей запроваджено у практику сучасного державного регулювання. У більшості зарубіжних країн наразі спостерігається певна тенденція до конвергенції, своєрідної дифузії різноманітних підходів до публічного управління. З одного боку, це обумовлено розвитком теоретичних напрацювань з означеної проблематики, удосконаленням і переосмисленням існуючих та пошуком нових, більш досконалих моделей державного управління, з іншого – практичними потребами адекватно реагувати на нові виклики, які постають перед суспільством.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що у світовій практиці система публічного управління постійно розвивається та удосконалюється. Основними моделями розвитку публічного управління є: по-перше, New Public Management, яка спрямована на ефективність використання фінансових ресурсів держави та забезпечення сервісного адміністрування, що спрямоване на якісне забезпечення надання адміністративних послуг населенню; по-друге, Good Governance, яка характеризується: участю громадян у управлінні; верховенством закону; прозорістю системи управління; чутливістю до потреб громадян; орієнтацією на згоду; справедливістю; результативністю і дієвістю; підзвітністю громадськості; стратегічним баченням перспектив; по-третє, електронне врядування, яке спрямоване на реалізацію комплексного та індивідуального підходу до надання управлінських послуг користувачам з унеможливленням впливу людського фактора через контакт із державними службовцями; по-четверте, концепція, заснована на ідеї сервісної моделі управління.

---

### **3.3. Впровадження інноваційної моделі розвитку публічного управління**

**В** процесі формування нової моделі урядування в Україні насамперед потрібно сформувати ефективно діючий механізм та інституціональне середовище публічного адміністрування, надалі може бути розпочатий процес формування демократичної управлінської горизонталі з чітко визначеними функціями й надання абсолютних прав і свобод громадам та іншим утворенням публічних союзів у їх виконанні. Разом із функціями має бути передана і частина фінансів для матеріального забезпечення виконання цих функцій. Необхідно не копіювати досвід, а його використати в пошуку оптимальної моделі влади, яка відповідала б усім вимогам сучасного демократичного світу, викликам глобалізації, національно-культурним та історичним традиціям, особливостям розвитку України [198].

Незважаючи на популярність і поширеність New Public Management, не варто розглядати розвиток менеджерської моделі державного управління як панацею від усіх проблем. Світовий досвід реформування державного сектору на ринкових принципах виявив серйозні суперечності цього процесу і далеко не однозначні його результати. Управлінці й економісти критикують новий державний менеджмент за кількома напрямками.

Ряд дослідників висловлювали сумніви щодо застосовності методів управління в приватному секторі до державної сфери. Противники конвергенції справедливо зауважували, що держава, на відміну від ринку, орієнтована на задоволення колективних інтересів, і цілі її діяльності визначаються дуже розпливчато (служити суспільству, зберігати законність і порядок, зменшувати нерівність, підвищувати добробут громадян тощо). Іншими

словами, держава являє собою обслуговуючу систему, їй більше властива кооперація і патерналізм, ніж конкуренція.

Якщо в приватному секторі існує прямий зв'язок між комерційним успіхом і якістю наданої клієнту послуги, то надання послуг державними установами не залежить від дії ринкових механізмів, а скоріше визначається законом і політичною оцінкою соціально-економічних пріоритетів. Очевидно, що державні інститути схильні до більшого тиску з боку політичних сил, груп інтересів, платників податків і виборців, ніж приватні компанії. З цієї причини у держави не може бути однієї єдиної раціональності – економічної. Вона не може організувати виробництво і продаж державних послуг за ринковими правилами, навпаки, вона змушена примиряти конфліктуючі між собою цінності: справедливість, ефективність, демократичність, рівність. Штучне ж нав'язування конкуренції може спричинити орієнтацію державних структур на отримання прибутку і / або максимізацію показників на шкоду надання тих послуг, які не приносять бажаного ефекту, але є все ж соціально значущими.

На відміну від нового державного менеджменту, в моделі гідного управління державі властива більша ступінь присутності. І якщо менеджеріальна парадигма розглядає державу тільки в якості «рульового» політичного процесу, то Good Governance відводить їй роль повноправного партнера й учасника прийняття і реалізації управлінських рішень. Прихильники концепції гідного управління справедливо вважають, що в будь-якому випадку при будь-яких взаємодіях держава не може бути відсторонена від участі: навіть при взаємодії громадян і бізнесу він повинен мати повну інформацію з метою виконання моніторингової і регулюючої функції.

Як і будь-яка інша управлінська модель, Good Governance не позбавлена недоліків. По-перше, для того, щоб забезпечити ши-



року участь суспільства в прийнятті державних рішень, уряду необхідно інвестувати час і ресурси в організацію інституційних рамок подібних процесів. І навіть за умови забезпечення останніх, як правило, залишається невирішеним технічне питання про найбільш повне представництво товариства в процесі прийняття державних рішень. Додамо до цього тимчасові й організаційні витрати державних структур на подальшу обробку пропозицій, що надійшли від громадян. Так, наприклад, ще в 2015 р уряд Великобританії ініціював громадські обговорення при прийнятті Закону про свободу інформації, в результаті чого було отримано 2248 коментарів на проект нормативного акта [228, р. 2].

Очевидно, що аналіз такого обсягу інформації значно скорочує швидкість прийняття рішень, що в умовах швидко мінливого світу може мати негативні наслідки для об'єкта управління.

По-друге, громадські консультації вимагають істотних витрат часу. Саме тому в довіднику ОЕ СР «Громадяни як партнери» позначена група принципів під назвою «час», яка має на увазі «початок громадських консультацій та активного обговорення питань настільки рано, наскільки це можливо» [212]. У контексті цієї групи принципів можливі два негативні сценарії: 1) брак часу для проведення якісних громадських консультацій, заслуховування різних позицій і прийняття рішень; 2) відсутність достатньої інформації про проблему в зв'язку з необхідністю початку процедури обговорення задовго до прийняття остаточного рішення.

По-третє, позиціонування суспільства як повноцінного учасника державного управління може спровокувати масове невдоволення в разі схвалення тих рішень, які не вигідні для тієї чи іншої групи. Відповідно соціальні групи повинні бути готові до прийняття будь-яких результатів публічних обговорень.

По-четверте, оскільки Good Governance передбачає прозорість і оптимальний доступ суспільства до інформації, то з'являється технічна проблема забезпечення такого доступу для окремих категорій громадян. Передбачувано, що етнічні меншини, інваліди, жителі віддалених територій навіть за наявності їх бажання можуть бути виключені з процесів не тільки обговорення, але і забезпечення інформацією з багатьох важливих питань.

Нарешті, інтеграція моделі «Good Governance» в систему державного управління вимагає відповідного інституційного контексту, що включає комплекс елементів у вигляді зрілого громадянського суспільства і комерційного сектору, здатних поряд із державою сформулювати активні політичні мережі партнерства і співпраці при прийнятті управлінських рішень, а також професійного та відповідального бюрократичного апарату, ефективно виконує прийняті рішення. Крім цих факторів, особливе значення має історичний і культурний контекст, що враховує ступінь розвиненості демократичної традиції та культури політичної участі суспільства.

Розвиток теорії і практики Good Governance йде паралельно, на відміну від нового державного менеджменту, коли теорія була сформульована за підсумками проведених адміністративних реформ. Оскільки на «приживлюваність» інституційних змін потрібен тривалий час, то поки передчасно говорити про результати адміністративних практик у дусі Good Governance.

Варто усвідомлювати, що нове публічне адміністрування не панацея для вирішення кризових ситуацій розвитку територій, проте на даному етапі воно є, за висловом Г. Грюнінга, «міксом цінностей», який відповідає сучасній ситуації та вирішує наявні адміністративні проблеми як можна краще, що не буде тривати завжди. Інституціональне середовище змінюється, з'являються нові виклики і проблемні ситуації, які вимагатимуть нових хвиль

реформ і перетворюють орієнтовані на нове публічне адміністрування інститути [216].

Архетипічні особливості та реалії розвитку України зумовлюють необхідність впровадження більш ефективної державної політики урядування шляхом надання більшої самостійності місцевим органам влади. Вони мають визначати пріоритети в розвитку своїх територій, довгострокову стратегію їх соціально-економічного розвитку, визначати засоби її реалізації, формувати та забезпечувати ефективний перерозподіл синтезованого людського економічного інтелекту та фінансового капіталу даного публічного союзу. Нове інституціональне середовище має забезпечити право участі органів місцевого самоврядування, публічних союзів та їх громадян до процесів управління й вирішення найважливіших соціально-економічних проблем розвитку, тобто всього того, що створює підґрунтя для формування моделі «New Public Management» в публічному адмініструванні.

В сучасній теорії нового публічного менеджменту немає якоїсь стандартної моделі, яка б працювала у всіх країнах. Американський дослідник нового державного управління Р. Бен новий публічний менеджмент визначає як колекцію тактик і стратегій, спрямованих на поєднання неефективності, властивої традиційній моделі державного сектору [231]. Тому її загальні підходи, засади та заходи їх реалізації є індивідуальними для кожної країни з необхідністю врахування національних особливостей розвитку політичної і економічної систем, менталітету та культури. Новий публічний менеджмент як сучасна концепція реформування публічного адміністрування розвитком територій має свої особливі цілі, принципи та характеристики.

Основними цілями концепції «New Public Management» є оптимізація публічного управління розвитком територій, підвищення його ефективності, тобто економічна складова, та забезпе-

чення гнучкості управління [223]. Виокремимо найважливіших сім організаційних принципів, які можуть бути реалізовані в менеджменті публічного управління:

1) професійне управління та свобода управління (трансформація бюрократичних ієрархій через підвищення відповідальності та автономії службовців щодо імплементації державних дій, перенесення акценту з виконання функцій на їхнє скеровування);

2) змішані стандарти та показники ефективності;

3) цільовий критерій оцінки публічного управління – результат і продуктивність (впровадження менеджменту за результатами, заснованого на досягненні цілей, вимірюванні, оцінці виконання та розробці нових форм контролю всередині контрактних програм);

4) розподіл адміністративних одиниць на корпоративізовані підрозділи, пов'язані з певним забезпеченням або виробництвом суспільних послуг, і фрагментування вертикальних бюрократій шляхом улаштування незалежних адміністративних агенцій за допомогою децентралізації або наділення повноваженнями контролю споживачів);

5) формування конкурентного середовища та проведення процедур публічних торгів за допомогою ринків або організованих квазіринків і суперництва як засобу зниження витрат і підвищення ефективності (запровадження змагальної системи до сфери надання послуг);

6) опора на інструменти управління стилем приватного сектору та доктрини публічного адміністрування, такими як гнучкість найму та стимулювання (надання переваги ринковим механізмам всупереч бюрократичним);

7) ефективне використання матеріальних та людських ресурсів для досягнення більшої і кращої результативності з меншим рівнем ресурсів та трансакційних витрат [220].

Найважливішою характеристикою нового публічного менеджменту в новому інституціональному середовищі є зміна ролі населення громади, яке перестає бути об'єктом впливу, а стає клієнтом-користувачем, якому нові публічні інститути надають суспільні послуги. Сформовані нові публічні інститути управління набувають статусу підприємства з виробництва суспільних послуг, а ця послуга стає нематеріальним суспільним продуктом.

Система публічного управління в новому середовищі на основі «New Public Management» спрямована на формування взаємовигідного партнерства між публічними союзами різних рівнів та органами адміністрування як системою відносин на ринкових основах, спрямованих на реалізацію загальнодержавних національних цінностей розвитку суспільства, досягнення цілей публічної політики розвитку даної території, а також створення в новому бізнес-середовищі конкурентоспроможної держави, кожної її складової частини (регіону, території). Визначальними характеристиками такого партнерства є верховенство формальних інститутів (права) і розвинена правова культура громадян публічних союзів, збалансована представницька демократія на основі децентралізації управління, сильного самоврядування, дисциплінованого і мобільного менеджмент-врядування.

Як показують дослідження, ефективна політика публічних союзів можлива лише на базі інтенсивного розвитку територіального соціально-економічного комплексу на основі змішаної ринкової економіки та державно-підприємницького партнерства, активної громадянської позиції громади, громадянської правової культури та солідарності, що має велике значення в організації життєдіяльності публічного союзу даної території і при політичному волевиявленні громадян [191, с. 49]. Публічне управління має ґрунтуватися на загальнолюдських цінностях

сучасного цивілізаційного розвитку, демократичного активного громадянського суспільства, забезпечувати максимальне врахування економічного інтелекту громадян публічних союзів. Публічні інститути управління мають активно долучатися до врядування для досягнення легітимно розроблених і визнаних цілей розвитку країни, забезпечувати пошук компромісів або усунення соціальних, економічних і політичних суперечностей у регіоні та суспільстві [191, с. 50].

Нове врядування змінило концепт публічного управління в моделі «New Public Management», відмінність якого від інших управлінських концептів полягає в тому, що воно ґрунтується на «само»: самодіагностиці проблеми, самовизначенні проблеми, самоформулюванні, самопропозиції вирішення проблеми, самовизначенні кращого варіанта політики, самовизначенні кошторису, самоприйнятті плану дій, самоконтролі, самооцінці, а відповідно передбачає включення елементів демократії. Базове «само» передбачає посилення децентралізації й відповідну демократизацію управління на рівні місцевого самоврядування. Зокрема принцип «само» на місцевому рівні інтерпретується як самофінансування, самооподаткування, самозабезпечення, самовирішення, самоконтроль [38].

Інноваційна модель розвитку нового публічного управління втілює в собі якісно новий тип врядування, яке обумовлене сформульованим новим інституціональним середовищем і спрямоване на впровадження сучасних інноваційних управлінських підходів, технологій та інструментів, а також партнерський стиль взаємовідносин органів публічної влади, бізнесу і громадян [219]. Така специфіка зумовлює необхідність удосконалення нового інституціонального середовища формування архітекτονіки управління та визначення системи принципів інноваційного розвитку публічного управління в контексті європейської інтеграції.

Виділимо їх, оскільки вони в сукупності складають ідеологічну демократичну основу сучасного публічного управління країн ЄС і можуть бути використані в організації системи публічного управління України:

- державно-підприємницьке партнерство в розвитку інфраструктури та співробітництво органів управління і громадян публічного союзу території (взаємозв'язок та участь громади у процесі вироблення політики розвитку території і її реалізації);
- взаємоузгодженість інтересів (органів влади публічних союзів різних рівнів, бізнесу та громадських структур);
- рівноправність;
- цільова орієнтація;
- системність;
- адаптивність (врахування особливостей розвитку та матеріального і людського потенціалу регіону, території);
- відкритість органів публічного адміністрування щодо громадського контролю (електронне врядування);
- субсидіарність (чітке розмежування сфери компетенції та функцій органів влади публічних союзів різних рівнів із відповідним зменшенням державного адміністрування) [241].

З досвіду європейських країн виокремимо спектр інноваційних інструментів нового інституціонального середовища, підходів до публічного управління, які можна використовувати в діяльності органів публічної влади України. Такими інноваціями в публічному адмініструванні є:

- аутсорсинг (outsourcing) – передача організацією визначених функцій іншій компанії, що спеціалізується у відповідній сфері, в системі публічного управління виступає «як постачальник послуг»;
- бенчмаркінг (benchmarking) – використання найкращого досвіду «якості послуг та управління»;

- урядування (governance) – управління без уряду;
- електронне урядування (e-government), яке охоплює такі складові елементи:
  - «уряд – урядові» (government to government);
  - «уряд – громадянам» (government to citizens);
  - «уряд – бізнесу» (government to business). Найвищий індекс розвитку електронного урядування серед європейських країн у Німеччині, Франції, Фінляндії і Австрії;
    - збалансована система показників та план дій (Balanced Score and action plan (BSC));
    - концепція ощадливого управління на основі персоналізованого звіту для кожного органу публічного адміністрування, деталізуючи оцінки результатів (lean management);
    - нове державне управління (new public management), передбачає конкуренцію в ефективності надання державних послуг;
    - підприємницький уряд (reinventing government) – швидкозмінний, а не стабільний, глобально конкурентоспроможний;
    - реінжиніринг (reengineering) – знайти свій кінцевий результат;
    - управління за цілями (management by objectives);
    - управління за результатами (management by results), яке характеризується ефективністю зовнішніми і внутрішніми результатами управління;
    - управління проектами (project management), це трансформаційний процес перетворення ідеї у реальність» [212–214; 218; 220; 228–229] та ін.

Якщо звернутись до Білої книги з європейського урядування, то там зазначається, що воно (урядування) охоплює правила, процеси й адміністративну поведінку, що впливає на спосіб виконання владних функцій на загальноєвропейському рівні. Таким



чином, публічне управління – це скоріше політико-адміністративна культура, ніж політична або адміністративна система. Зокрема, різні аспекти цієї культури мають на меті сприяти відкритості, співпраці, підзвітності, результативності й ефективності та послідовності [217].

Ці базові аспекти урядування треба розуміти таким чином:

- відкритість: інституції центральної влади повинні працювати у більш відкритому режимі, тобто вони мають інформувати відповідні інститути влади публічних союзів про те, що центральні органи влади роблять або планують робити, а також оприлюднювати зміст рішень, що приймаються;

- співпраця: співпраця центральних органів влади й органів влади публічних союзів у процесі обговорення і прийняття рішень має підвищити рівень довіри до їх результатів і до інституцій, які ці рішення приймають;

- підзвітність: більша ясність стосовно того, що робить який орган, на якому рівні і хто особисто за що відповідає;

- результативність і ефективність: необхідно демонструвати результативність і ефективність на основі вироблених чітких критеріїв, ефективність залежить також від пропорційності і послідовності виконання раніше прийнятих рішень (результативність є наслідком реалізації правильної політики розвитку. А ефективність є наслідком того, що правильно формується політика розвитку);

- послідовність: державне урядування – складна річ: кожне політичне рішення залежить від попередніх, кожне рішення треба розглядати у взаємозв'язку з іншими, всі рішення повинні відповідати спільним інтересам суспільства, тобто вони мають акумулювати інтереси держави і громад.

Таким чином, особливостями публічного управління на принципах нового публічного менеджменту є: по-перше, процес

управління ними більше не здійснюється виключно державою, проте включає в себе діяльність соціальних, політичних акторів у вигляді представницьких органів публічних союзів різних рівнів, які спрямовують, контролюють або ж управляють територіями. По-друге, відносини між державою та представницькими органами публічних союзів та іншими недержавними акторами під час цього процесу «поліцентричні і неієрархічні», а також «взаємозалежні». По-третє, ключовими функціями управління є регулювання соціальних і політичних ризиків розвитку територій, а не розподіл. Перехід до нового урядування відбувався під впливом внутрішніх (недостатні ресурси інститутів співтовариства) і зовнішніх чинників, до яких можна віднести зростання взаємозалежності на міжнародній арені та неспроможність національних урядів самостійно вирішити такі проблеми, як рух людей та товарів.

На підставі синтезу розглянутих нами управлінських концепцій визначимо параметри інноваційної концепції «New Public Management» в Україні:

По-перше, оновлення публічної служби як основи формування ефективної системи публічного управління;

Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами є одним із визначальних пріоритетів реформування державного управління, становлення України як незалежної, правової, демократичної держави. Модернізація державної служби та вдосконалення управління людськими ресурсами спрямовані на удосконалення існуючої системи державного управління, подолання існуючих у системі державної служби та в діяльності державних органів проблем, зокрема проблем законодавчого, організаційного та інституційного забезпечення державної служби, створення професійної, політично неупередженої, стабільної, високоефективної, відповідальної і престижної державної служби, здатної надавати громадянам якісні й доступні, на рівні європейських стандартів публічні послуги [46].

Основою будь-якого реформування є кадровий потенціал галузі, тому на початку проведення реформування потрібно оновити кадровий склад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Скорегувати норми Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» з урахуванням вимог професійності та чесності кадрового складу системи публічного управління.

По-друге, децентралізація і відносна свобода всіх ланок системи державного управління, що проявляється в наданні самостійності нижніх поверхів бюрократичної ієрархії, в реалізації принципу субсидіарності і передачі ряду державних функцій на рівень місцевого самоврядування.

По-третє, розвиток територій, зокрема, переформатування базових адміністративно-територіальних одиниць, а саме: територія і чисельність населення; функції (завдання, компетенція), що виконуються органами влади різного територіального рівня; ступінь автономії територіальних органів; механізм надання публічних послуг (через державні або муніципальні служби або із залученням приватного сектору). Метою адміністративно-територіальних реформ повинно бути підвищення ефективності надання послуг населенню та наближення влади до людей.

По-четверте, реалізація адміністративної реформи, яка спрямована на мінімізацію системи органів державної влади та наближення системи управління до населення.

Треба звернути увагу, що проблему формування та оптимізації органів державної влади можливо вирішити за допомогою механізму реінжинірингу, який характеризується розвитком таких етапів:

1) Кілька робіт об'єднуються в одну. Не завжди можливо звести всі етапи тривалого процесу в одне інтегроване трудове завдання, яке виконує одна людина. В деяких ситуаціях різні

етапи процесу повинні здійснюватися в різних місцях. У цих випадках потрібні кілька людей, кожен з яких виконував би окремі елементи процесу. В інших ситуаціях може виявитися недоцільним навчати одну людину всім навичкам, які знадобляться їй для виконання всього процесу цілком.

2) Відповідальність фахівців, адже рішення приймають працівники. Організації, які реалізують реінжиніринг, утискають свої процеси не тільки по горизонталі, шляхом використання ситуаційних працівників або ситуаційних команд, що виконують численні послідовні завдання, але також і по вертикалі. Вертикальне стиснення означає, що тепер на тих стадіях процесу, де працівники зазвичай були змушені звертатися за відповіддю на виникаючі у них питання до вищестоящих менеджерів, вони самі приймають рішення. Ухвалення рішень не відокремлене від реальної роботи, а стає її частиною.

3) Етапи процесу виконуються в природному порядку. Процеси, які пройшли реінжиніринг, вільні від диктату прямолінійної послідовності їх етапів, і в роботі може використовуватися їх природний, а не штучний, нав'язаний лінійністю, порядок.

4) Процеси мають безліч варіантів Четверту загальну характеристику процесів ми можемо назвати «кінцем стандартизації». Всі ресурси використовувалися однаково, з тим, щоб компанії могли виробляти уніфіковану і таку, що мало змінюється, продукцію. У світі різноманітних і мінливих ринків ця логіка стала застарілою. Для того, щоб задовольнити вимоги сучасного господарського середовища, необхідно безліч варіантів одного і того ж процесу, кожен з яких був би змінений відповідно до вимог конкретних ринків, ситуацій або ресурсів. Більш того, ці нові процеси повинні давати таку ж економію на масштабі, як і при масовому виробництві.

5) Скорочується обсяг перевірок і контролю [192, с. 88–90].

За допомогою реінжинірингу можливо не лише оптимізувати структуру органів державної влади, а й скоротити функції органів влади з передачею їх приватних організаціям.

По-п'яте, формування громадянського суспільства, активне залучення неурядових організацій та бізнес-асоціацій у процес прийняття політико-управлінських рішень, перетворення органів державної влади в публічні і відкриті для суспільної дискусії і переговорів структури, зацікавлені в спільних зусиллях для задоволення суспільних інтересів і вирішення суспільних проблем. Держава ініціативно бере на себе функцію налагодження співпраці, стаючи партнером, формується широка кооперація, а не узурпація владними інститутами права на захист своїх інтересів.

По-шосте, моніторинг ефективності розвитку публічного управління. Оцінка діяльності державних структур за результатами, які мають цінність для громадян. При цьому система державного управління як управління суспільними справами піддається оцінці як з точки зору прагматичних критеріїв ефективності, так і політичних та моральних аспектів адміністрування, пов'язаних із виробленням соціально значущих рішень.

Система «моніторинг ефективності розвитку публічного управління» має базуватися на таких методах:

- порівняльний метод, що базуються на так званому бенчмаркінгу;
- методи, які основані на концепціях якості;
- «холістичні» методи [55, с. 244].

Основний принцип бенчмаркінгу наголошує, що для пошуку ефективного рішення у сфері конкуренції, важливо знати найкращий досвід іншого підприємства, яке вже досягло успіху у подібних умовах. Перший шаблон даної концепції було розроблено компанією Хегох у 1990 році. Основна мета розробки полягала в порівнянні якості виробленої продукції з успішними аналогами інших японських компаній [18; 55].

В межах концепції якості приділялася увага суцільно-якісному управлінню, яке є постійним додаванням кількісних методів і людських ресурсів для поліпшення товарів та послуг, що вироблені організацією, а також внутрішньо організованих процесів і врахування потреб клієнтів. Суцільно-якісне управління інтегрує основні управлінські техніки, що існують в організації, а також зусилля з підвищення ефективності й інструментальні засоби в межах єдиного підходу, що сфокусований на постійному вдосконаленні, тобто підвищенні ефективності [197, с. 2].

Холістичні моделі виникли на фоні недостатньої результативності моделей ефективності діяльності організацій. Однією з найвідоміших холістичних моделей є «збалансована система показників», яка була розроблена на початку 1990-х років Робертом Капланом і Девідом Нортеном. Дана модель характеризується тим, що дозволяє здійснювати якісний та прозорий моніторинг діяльності організації у стратегічному фокусі, забезпечити чіткіше формулювання стратегічних планів та їх реалізацію, збільшити ефективність та оперативність управлінських рішень тощо.

Адаптація даних методів для формування ефективної системи публічного управління потребує певних зусиль з огляду на те, що вони були створені для приватних організацій та корпорацій. Тому треба приділити окрему увагу принципам, які важливі саме для системи державного управління, та опиратися саме на них, а саме: честь і гідність, рівність, справедливість, безпека, чесність, відкритість.

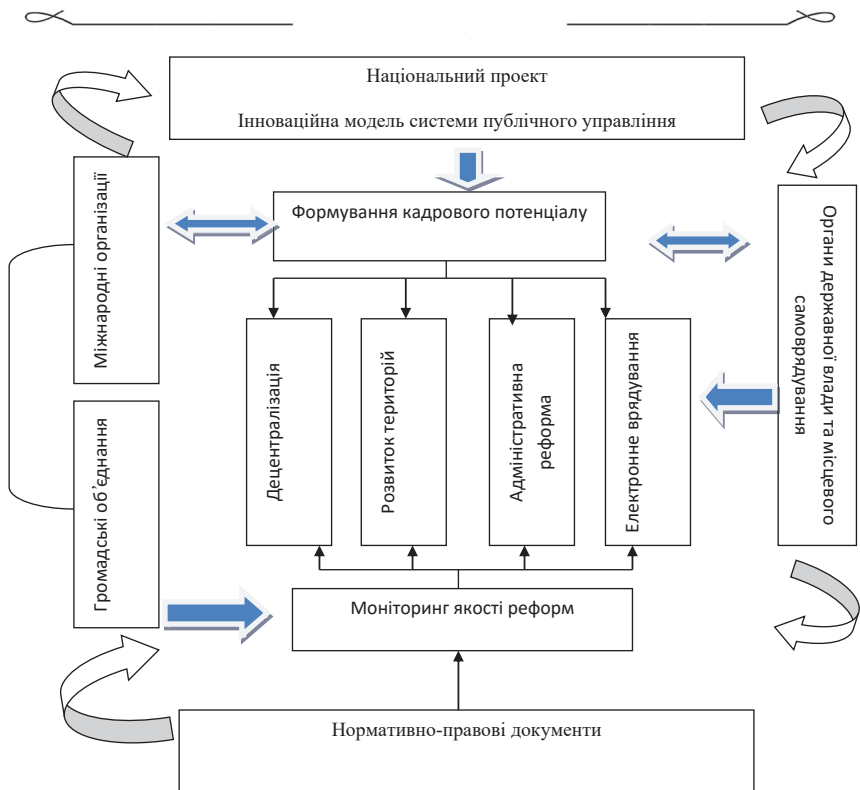
Ще однією проблемою стає необхідність оцінки результату діяльності публічних адміністрацій. Якщо звернути увагу на всі моделі, які були зазначені вище, то в оцінку їх ефективності закладений фінансовий прибуток. Щодо публічних адміністрацій, то вони, як правило, не мають фінансового прибутку, тому для них показовим критерієм ефективності стає не фінансовий, а соціальний характер, що помітно ускладнює процес оцінювання.

Організації приватного сектору, як правило, ігнорують соціальний аспект кінцевого результату, який виражається у впливі на суспільство, як у позитивному (наприклад, збільшення кількості робочих місць), так і у негативному (забруднення навколишнього середовища, підвищення рівня безробіття тощо), бо прагнуть не створювати собі додаткових проблем, звичайно, якщо дозволяє чинне законодавство. Тому й розробники розглянутих моделей фактично не враховували даний аспект. Для організацій публічного сектору досягнення відповідних «соціальних результатів» є основною метою діяльності [55, с. 246].

По-сьоме, формування електронного врядування з метою ефективності надання адміністративних послуг, скорочення адміністративних процедур, зменшення проявів корупції. Оздоровлення системи державного управління, з одного боку, через використання практики менеджменту, яка стосується короткочасних трудових відносин на державній службі, введення системи оплати праці за якість, формування стратегій розвитку галузей народного господарства, розвитку нових інформаційних систем і сервісів G2G, G2B і, звичайно, G2C, з іншого – створення конкурентного середовища в сфері надання громадських послуг, підтримка появи конкуруючих між собою державних структур, приватних фірм і некомерційних організацій.

По-восьме, економічна ефективність системи публічного управління, удосконалення механізмів управління державними фінансами та бюджетом, що тягне за собою скорочення витрат, з їх прив'язкою до результатів діяльності, а не до необхідних ресурсів, підвищення прозорості бюджетів і прибутковості державних організацій.

Зазначену інноваційну модель розвитку публічного управління в Україні можна зобразити як комплексний національний проект (рис. 3.1.).



**Рис. 3.1. Теоретична модель розвитку публічного управління в Україні**

Теоретична модель розвитку базується на сукупних якостях моделей New Public Management, Good Governance, електронному врядуванні, сервісній моделі управління.

До основних елементів даної моделі належить:

- 1) громадськість та міжнародні організації, які співпрацюють як з органами влади, так і національними громадськими організаціями;
- 2) органи державної влади та місцевого самоврядування, які є основними виконавцями Національного проекту – розвитку пу-



блічного управління, реформування усіх сфер життєдіяльності суспільства;

3) система механізмів та моделей, зокрема:

– формування кадрового потенціалу публічного управління як основа якісного переформатування національної моделі публічного управління;

– децентралізація – як основа соціально-економічного розвитку країни та регіонів;

– розвиток територій та запровадження ОТГ;

– проведення повномасштабної адміністративної реформи через суттєву оптимізацію органів державної влади;

– запровадження на всіх рівнях управління електронного урядування;

4) постійний моніторинг якості проведення сукупних реформ, а також з'ясування як складові системного реформування впливають на якість та швидкість проведення реформування національної моделі публічного управління;

5) формування системної нормативно-правової бази з переформатування сучасної національної моделі публічного управління.

Основною складовою даної моделі є формування стійкого зв'язку з громадськістю через електронне врядування.

Головними результатами впровадження реформи системи публічного управління має стати покращення соціально-економічного добробуту населення, зменшення проявів корупції, покращення системи надання адміністративних послуг, поліпшення співпраці населення та органів влади, соціально-економічний розвиток регіону тощо.

На нашу думку, назріла реальна потреба у формуванні Проекту Закону України «Про розвиток системи публічного управління», де потрібно визначити, що національна модель публічного управління спрямована на формування належного рівня грома-

дзян через запровадження моделі «New Public Management» з урахуванням електронного урядування та сервісної моделі надання державних (адміністративних послуг).

До основних розділів даного законопроекту слід віднести наступні.

Розділ 1. Загальні поняття, де визначити поняття «публічне управління», «сервісна держава», «децентралізація», «публічна служба».

Крім того, у зазначеному розділі передбачити основні принципи забезпечення розвитку системи публічного управління, зокрема: законність, відкритість, прозорість, відповідальність, підзвітність інститутам громадянського суспільства, законність, професійність.

Розділ 2. Оновлення публічної служби як основи формування ефективної системи публічного управління.

Кадри є основою будь-якої системи, зокрема системи публічного управління. Водночас Закон України «Про державну службу» не сприяє залученню на державну службу талановитих та професійних кадрів. Саме тому потребують удосконалення процедури відбору через електронні тести без впливу суб'єктивних факторів; процедури оцінювання та оплати праці відповідно до результатів оцінювання державного службовця.

Крім того, потребує кореляції норм Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» із нормами Закону України «Про державну службу», адже Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» істотно застарів. Крім того, за допомогою консалтингових центрів можливо вирішити питання незалежного оцінювання діяльності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Розділ 3. Засади децентралізації в Україні. Формування єдиної стратегії запровадження децентралізації, долучення до цього процесу міжнародних експертів, науковців, громадськості. при-

скорення фінансової децентралізації, запровадження нового розподілу територій.

Розділ 4. Оптимізація органів державної влади та місцевого самоврядування, що передбачає проведення аудиту основних та другорядних функцій, перерозподіл цих функцій між органами державної влади, надання інших (другорядних) функцій приватним підприємствам, зменшення кількості органів державної влади за допомогою механізмів реінжинірингу.

Розділ 5. Формування ефективного діалогу з громадськістю. залучення громадськості не тільки до розробки нормативних документів, а й до обговорення суттєвих реформ, проведення широких інформаційних акцій, спрямованих на поширення інноваційних реформ в Україні, запровадження нової системи публічного управління.

Розділ 6. Формування електронного урядування.

Запровадження не лише електронного документообігу та електронного урядування, а також запровадження проекту «Країна в смартфоні», де всі державні послуги мають бути доступними для громадян он-лайн.

Розділ 7. Формування засад сервісної держави.

Розділ 8. Здійснення моніторингу ефективності розвитку публічного управління. Запровадження громадського моніторингу, спрямованого на об'єктивне оцінювання реформаційних пакетів та реформаційних змін, прозорого та відкритого функціонування центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Громадський моніторинг має впливати на органи державної влади через етапи оприлюднення результатів такого моніторингу та зворотного зв'язку з боку органів державної влади.

---

## **Запитання для самоконтролю**

1. Назвіть основні проблеми розвитку сучасної моделі публічного управління.
2. Що передбачає собою New Public Management?
3. Що таке Good Governance?
4. Проаналізуйте основні положення електронного врядування.
5. Що таке концепція, заснована на ідеї сервісної моделі управління?
6. Що таке державні послуги?
7. Які основні принципи організації сервісної моделі управління?
8. Що таке «аутсорсинг»?
9. Що таке «бенчмаркінг»?
10. Які основні положення Білої книги з європейського урядування?

## **ВИСНОВКИ**

У підручнику систематизовані наукові підходи до розвитку публічного управління в Україні в дискусному просторі та виокремлені наукові напрями розвитку теорії публічного управління: зокрема, класична школа; неокласична, або школа людських стосунків; біхевіористичний напрям; процесний підхід; ситуаційний підхід; школа суспільного вибору; школа соціології організацій; когнітивна (пізнавальна) модель; концепція нового публічного менеджменту. Зауважено, що постійно відбувається безперервний процес пошуку та формування результативної моделі публічного управління, що відрізняється як універсальністю, так і національною специфікою реалізації під впливом конкретних історичних умов економічного соціально-політичного, правового та культурно-національного розвитку окремої країни.

З'ясовано, що система державного управління – це сукупність органів державної влади, які виконують функції та завдання держави у процесі регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами.

Публічне адміністрування – це форма реалізації публічного управління, що становить сукупність інституцій та органів виконавчої влади, які реалізують державно-управлінські рішення.

Водночас публічне управління – це сукупність загальних інструментів, методів, механізмів системи державного та громадського управління, спрямованих на формування та реалізацію державно-управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави, метою яких є задоволення потреб і досягнення цілей громади, населення країни, кожного мешканця.

Проведено системний аналіз міжнародних та національних нормативно-правових документів, що регулюють розвиток

системи публічного управління. У роботі були проаналізовані основні нормативно-правові акти України, спрямовані на реформування системи публічного управління з урахуванням основних норм міжнародно-правових документів. Обґрунтовано, що формування нормативно-правової основи публічного управління розпочалось із нормативно-правового забезпечення децентралізації влади, тому що це питання постало першим у процесі вдосконалення системи управління. Проаналізовані Європейська хартія місцевого самоврядування, Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті», Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна», Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 роки, Закон України «Про державну службу», Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Резолюції Ради ООН з прав людини: «Рівна участь у політичному житті» 2013 р., «Рівна участь в політичних та публічних справах» 2015 р., «Простір громадянського суспільства: створення та підтримка, на рівні закону та на практиці, безпечного та сприятливого середовища» 2013 р. та інші. З'ясовані основні вектори розвитку системи публічного управління, зокрема: децентралізація, професіоналізація державної служби, удосконалення адміністративної реформи, формування громадянського суспільства.

Систематизовані сучасні моделі публічного управління за кордоном. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що у світовій практиці система публічного управління постійно розвивається та удосконалюється. Основними моделями розвитку публічного

управління є: по-перше, New Public Management, яка спрямована на ефективність використання фінансових ресурсів держави та забезпечення сервісного адміністрування, що спрямоване на якісне забезпечення надання адміністративних послуг населенню; по-друге, Good Governance, яка характеризується: участю громадян в управлінні; верховенством закону; прозорістю системи управління; чутливістю до потреб громадян; орієнтацією на згоду; справедливістю; результативністю і дієвістю; підзвітністю громадськості; стратегічним баченням перспектив; по-третє, електронне врядування, яке спрямоване на реалізацію комплексного та індивідуального підходу до надання управлінських послуг користувачам з унеможливленням впливу людського фактора через контакт із державними службовцями; по-четверте, модель, заснована на ідеї сервісної моделі управління.

Виокремлені проблеми реформування публічного управління, зокрема: по-перше, відсутність нормативно-правового регулювання поняття «публічне управління», як єдиної системи функціонування державного управління та місцевого самоврядування, а також органів влади, державних та комунальних підприємств, установ, організацій; по-друге, відсутність системності реформування та розвитку публічного управління; по-третє, відсутність дієвого корпусу публічної служби, яка не врегульована як інституція. Саме публічна служба є основою ефективних реформ системи публічного управління; по-четверте, відсутність системного, комплексного механізму запровадження децентралізації в Україні; по-п'яте, фрагментарність реформування публічного управління, яка пов'язана з постійними змінами політичного курсу країни; по-шосте, відсутність правонаступництва та послідовності реалізації реформування в системі публічного управління. Це негативно впливає на реформи, які ще не були повністю реалізовані, оскільки є проблеми у забезпеченні розвитку певної галузі в даному означеному напрямку.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Адміністративне право України : Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. 2004. 401 с.
2. Административное право : [учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова]. М. : Юрист, 1999. 728 с.
3. Аль-Атті І. В. Аналіз досліджень щодо розвитку публічного управління в Україні в системі міжнародно-правових стандартів *Публічне урядування* : збірник. 2018. № 1(11). С. 46–60.
4. Аль-Атті І. В. Публічне управління: сутність і визначення. *Аспекти публічного управління*. 2018. № 6 (8). С. 35–41.
5. Аль-Атті Ірина. Адміністративна реформа як основа модернізації публічного управління. *INTERNATIONAL ACADEMY JOURNAL WEB of SCHOLAR*. 2019. № 9(39). Vol. I. С. 34–37.
6. Аль-Атті Ірина. Наукові підходи до визначення сутності дефініції «публічне управління». *Публічне управління, традиції, інновації, глобальні тренди: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. 11 жов. 2019 р.* Одеса : ОР ІДУ НА ДУ, 2019. С. 279–281.
7. Аль-Атті Ірина. Міжнародне співробітництво України щодо розвитку публічного управління. *Сучасні виклики публічного управління: Матеріали конференції за міжнародною участю 28 грудня 2017 р.* К. : Персонал, 2017. С. 11–15.
8. Аль-Атті Ірина. Сучасні дослідження розвитку публічного управління в Україні в системі міжнародно-правових стандартів. *Проблеми розвитку демократичної державності в контексті світових модернізаційних процесів формування національних громадянських суспільств (політичний, юридичний, економічний, соціальний, психологічний та управлінський матеріали звітної науково-практичної конференції МА УП (28 листопада 2019 р.))*. К. : Персонал, 2019. С. 238–240.



9. Аль-Атті Ірина. Теоретико-методологічні особливості дослідження розвитку публічного управління. *Європейський вимір реформування публічного управління в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (22 листопада 2019 року) / за заг. ред. О. І. Пархоменко-Куцевіл. К. : Видавництво «Персонал», 2019. С. 10–12.
10. Амосов О., Гавкалова Н. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). *Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління*. Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр». Спеціальний випуск. Червень, 2013. С. 6–13.
11. Арато Е., Коен Дж. Відродження, занепад і реконструкція концепції громадянського суспільства. *Політична думка*. 1996. № 1.
12. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций, 4-е изд., дополн. М. : Омега-Л, 2006. 584 с.
13. Бакуменко В. Д., Руденко О. М. Методологічні аспекти аналізу суб'єктів державного управління. *Наук. вісн. Акад. муніцип. упр.* 2009. № 1 (7). С. 6–18.
14. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.]. Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. К. : ВПЦ АМУ, 2010. 315 с.
15. Барвіцький В. У пошуках шляхів формування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід. *Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів* / Науковий редактор: М. Пухтинський. К. : Атіка-Н, 2006. 245 с.
16. Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. № 4. URL: <http://yurvisnyk.in.ua>. (дата звернення 11.06.2019).
17. Баштанник В. В. Реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : автореф. дис. на

- здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». К., 2011. 36 с.
18. Березовський Д. О. Моделі формування ефективної системи публічного управління: зарубіжний досвід моніторингу та контролю. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=862>
  19. Битяк Ю. П. Напрями розвитку системи державного управління та її правове забезпечення. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 4 (47). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/1/01.pdf>
  20. Блажівська Н., Береза Т. Електронний уряд та інформатизація органів державної влади. URL: <http://www.pravo.org.ua/word/50.dos>.
  21. Болотіна Є. В., Нікітенко А. В. Сучасні західні концепції управління та моделі публічного адміністрування. *Економічний вісник Донбасу*. 2017. № 1(47). С. 96–100.
  22. Болотина Е. В. Зарождение муниципального управления во Франции. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2005. № 5. С. 20–23.
  23. Борисенко О. П. Формування державної зовнішньоекономічної політики України та механізми її реалізації. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. наук з державного управління : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Київ, 2013. 39 с.
  24. Бородін Є. І. Досвід нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 11-12 (13-14). URL : <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/.../124/124/> (дата звернення 20.06.2019).
  25. Брагінський В. В. Державне управління транзитним потенціалом України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». К., 2014. 23 с.

26. Василенко І. А. Адміністративно-державне управління в країнах заходу: США, Великобританія, Франція, Німеччина: навчальний посібник. М. : Логос, 2001. 200 с. URL: <http://bibliograph.com.ua/administrativnoepravo7/index.htm>
27. Вебер М. Политика как призвание и профессия. Избр. произведения. Москва : Прогресс, 1990. 710 с.
28. Ветров К. В. Информационная политика и информационная реальность. URL: [emag.iis.ru/are/emag.nsf/BPA/977b43903e763074c3256d5700409d4a](http://emag.iis.ru/are/emag.nsf/BPA/977b43903e763074c3256d5700409d4a). (дата звернення 11.01.2019).
29. Вершинин М. Электронное правительство в XXI веке URL: <http://www.pr-nevs.spb.ru/publicat>. (дата звернення 11.01.2019).
30. Відкритість та прозорість органів державної влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ : [б. в.], 2012. 115 с.
31. Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений / пер. под ред. А. С. Яценко ; с предисл. М. М. Ковалевского. Москва : Изд. В. М. Саблина, 1905. 800 с. С. 508. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/22194-vilson-v-gosudarstvo-proshloe-i-nastoyashee-konstitutsionnyh-uchrezhdemy-s-prilo> (дата звернення 19.01.2019).
32. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя від 09.12.2015 р., протокол № 38. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812). (дата звернення 11.01.2019).
33. Влада і суспільство: діалог через громадські ради: монографія / Шайгородський Ю. Ж., Андрійчук Т. С., Дідух А. Я. та ін.; за заг. ред. Шайгородського Ю. Ж. К., 2011. 148 с.
34. Власть и общественность. Социальные аспекты взаимодействия. Н. Новгород : ГИ ПП «Нижнелеграф», 1997. 148 с.
35. Войтков В. «Третий сектор» загнан в пятый угол. Власть и политика. 2003. № 32–33. С. 12–13.

36. Воробйова О. Сучасні управлінські моделі new public management і GOOD GOVERNANCE та їх запровадження в Україні. *Ефективність державного управління: Збірник наукових праць*. 2015. Вип. 42. С. 230–234.
37. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії «громадянське суспільство»; пер. з нім. А. Онишко. Львів : «Літопис», 2000. 319 с.
38. Гавкалова Н.Л. Публічне управління: методологічний аспект. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / За наук. ред.: Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка). К. : НА ДУ, 2014. Т. I. 150 с. С. 16–18.
39. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.
40. Георгієвський Ю. До питання визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Віче*. 2014. № 14. С. 6–9.
41. Герасимюк К. Х. Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Одеса, 2016. 20 с.
42. Глобальная инициатива ООН по преодолению информационного неравенства. URL: <http://www.e-government.ru/pub/pravo/985430332.html>.
43. Гнидюк Н. А. Механізм координації політики європейської інтеграції в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». К., 2011. 26 с.
44. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE. *Законодавство України: наук.-практ. коментар*. 2006. № 10. С. 74–77

45. Гончарук Н. Т., Сурай І. Г. Вплив розвитку громадянського суспільства на публічне управління. *Галузь науки «Державне управління» : історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю*, Київ, 28 трав. 2010 р. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. К. : НА ДУ, 2010. Т. 1. С. 145–146.
46. Гончарук Н. Т., Прудіус Л. В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного правління*. 2018. № 1-2. Том 6. С. 42–51.
47. Гостева О. М. Європейський досвід взаємодії органів державної влади та громадських організацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток* 2017. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1124>
48. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади / За заг. ред. Н. Р. Нижник. К. : УА ДУ, 2002. 164 с.
49. Державне управління та державна служба: словник-довідник / [уклад. О. Ю. Оболенський]. К. : Вид-во КН ЕУ, 2005. 480 с.
50. Державне управління: словник-довідник / [уклад. В. Бакуменко та ін.]. К. : Вид-во УА ДУ, 2002. 228 с.
51. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. Одеса : ОР ІДУ НА ДУ, 2009. 394 с.
52. Державне управління в Україні: навчальний посібник / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. К. : Вид-во ТОВ «СОМІ», 1999. 265 с.
53. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив : матеріали інформаційного семінару [«Подолання стереотипів стосовно децентралізації на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив»]. К. : Український Інститут Міжнародної політики, 2015. 21 с.

54. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Москаленко О. М., Бориславська О. М., Заверуха І. Б. та ін. К., 2012. 212 с.
55. Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Фоміцька Н. В. Публічне адміністрування в Україні. Навч. посібник [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової] Х. : Вид-во ХарPI НА ДУ «Магістр», 2011. 305 с.
56. Домбровський О. Децентралізація влади: історія, проблеми, перспективи. *Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід* / наук. ред. М. Пухтинський. К. : Атіка – Н., 2006. С. 283–291.
57. Допомогати Україні з децентралізацією буде посланник уряду Німеччини. *Українська правда, серпень 2017 року*. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2017/08/7/7151590/> (дата звернення 11.01.2019).
58. Енциклопедичний словник з державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; за ред.: Ю. В. Ковбасюка [та ін.] ; уклад.: Ю. П. Сурмін [та ін.]. К. : НА ДУ, 2010. 819 с.
59. Електронне урядування як новий вимір ефективності державної влади (Регіональні аспекти). Вінниця, 2014. 210 с.
60. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. К., 2017.
61. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15.10.1985 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_036) (дата звернення 10.11.2019).
62. Європейське врядування. Біла книга, 25.7.2001 (2001) 428 URL: [http://www.pravo.org/ua/files/konstutyc/WHITE\\_BOOK\\_UKR\\_REV.pdf](http://www.pravo.org/ua/files/konstutyc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf) (дата звернення 11.01.2019).
63. Європейська соціальна хартія (Переглянута): Хартія, Міжнародний документ від 03.05.1996 № ETS № 163 URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062/page2](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062/page2) (дата звернення 11.01.2019).

64. Європейський економічний та соціальний комітет у десяти запитаннях. URL: [www.ntser.gov.ua/assets/files/.../EECK](http://www.ntser.gov.ua/assets/files/.../EECK). (дата звернення 10.05.2019).
65. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс. Підручник, К., 2006, 685 с.
66. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / авт. кол. : Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок [та ін.] ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. Київ : НА ДУ, 2010. 28 с.
67. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення 10.07.2019).
68. Закон України «Про доступ до публічної інформації» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення 10.07.2019).
69. Закон України «Про безоплатну правову допомогу» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17> (дата звернення 10.11.2019).
70. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17> (дата звернення 09.07.2019).
71. Закон України «Про державну службу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення 10.07.2019).
72. Іжа М. М. Показник децентралізації цих процесів у країнах Європи. URL: <http://sevntu.com.ua/jspui/bitstream/123456789/3288/1/112-30.pdf>. (дата звернення 11.05.2019).
73. Інституціоналізація публічного управління та адміністрування у контексті інноваційного розвитку сільських територій: теорія і практика: монографія / Л. І. Даниленко та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, професора, академіка НА АН України Даниленка А. С. К.: Центр учбової літератури, 2018. 320 с.

74. Калина М. С. Особливості та напрями оптимізації державної євроінтеграційної політики України в умовах глобалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». К., 2014. 23 с.
75. Калиновський Б. В. Конституційні засади децентралізації влади в Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2015. № 2 (32). С. 84–89.
76. Кампо В. М., Батанов О. В. Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб.: у 2 ч. / За заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка. К. : Знання України, 2005. (Серія «Інновац. освіт. технології у муніципал. праві»). Ч. 1. 2005. 148 с.
77. Карапетян А. О. Вдосконалення механізмів управління системою вищої освіти України в умовах Болонського процесу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Х., 2015. 25 с.
78. Коваленко Г. В., Топольскова Д. Ю. Впровадження децентралізації публічної влади на основі досвіду Європейських країн. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Випуск 13. Частина 1. С. 120–123.
79. Ковбасюк Ю. Наука державного управління в умовах системних державно-управлінських реформ і суспільних трансформацій. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 1. С. 5–20.
80. Коженко Я. В. Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное. *Фундаментальные исследования*. 2012. № 3. С. 744–748.
81. Кожина А. В. Стратегічні орієнтири публічного управління в контексті розвитку громадянського суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 5. URL:



- <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1086>. (дата звернення 10.07.2019).
82. Козак В. І. Публічне управління в системі координат української державності. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 64–70.
  83. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління 2017*. № 3. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf> (дата звернення 10.06.2019).
  84. Коліжук О. О. Державне управління зовнішньо економічною діяльністю України в умовах європейської інтеграції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». К., 2012. 23 с.
  85. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. URL: [http://www.lsej.org.ua/1\\_2013/ukr/Kolpakov.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf) (дата звернення 10.07.2019).
  86. Кондратюк Т. В. Становлення порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління: збірник наукових праць*. Серія: Управління. 2010. № 3. С. 297–305.
  87. Конституція України від 28 черв. 1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 10.07.2019).
  88. Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М. : Изд-во НО РМА, 2001. Т. 1. 824 с., Т. 2. 840 с., Т. 3. 792 с.
  89. Корженко В. В. Розвиток. *Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.* К. : НА ДУ,

2011. Т. 1. : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
90. Костюк І. Зарубіжний досвід реалізації адміністративних реформ: порівняльний аналіз правового забезпечення. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. 2013. Вип. 4 (19). С. 50–58.
91. Кохан С. О. Концепція контролю: науковий ракурс. *Державне управління: теорія та практика*. 2008. № 1(7). Режим доступу : [http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc\\_pdf/kojan.pdf](http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/kojan.pdf). (дата звернення 19.07.2019).
92. Кошелева Л. Основні теоретичні підходи до визначення публічного адміністрування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018, вип. 2(37). С. 13–19.
93. Кравченко А. Г., Мамычев А. Ю. Феномен бюрократизации права: постановка проблемы. *Власть: общенац. нац.-полит. реферат. журн.* 2010. № 3. С. 87–92.
94. Красівський Д. О. Механізми впровадження європейських стандартів політичного управління в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». К., 2015. 20 с.
95. Крестовська Н., Романдзе Л., Барабаш Т. Медіація в Україні: нюанси законодавчого врегулювання. *Юрид. вісн. України: все про закони – в одній газеті: загальнонац. правова газета*. 2017. 3 – 9 берез. № 9. С. 13. – URL : <http://mediation.ua/wp-content/uploads/2017/03/stattya-Mediatsiya-v-Ukrayini-nyuansizakonodavchogo-vregulyuvannya.pdf>. (дата звернення 10.07.2019).
96. Лазор О. Я., Лазор О. Д. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. *Університетські наукові записки*. 2015. № 4. С. 111–121.

97. Лазор О. Д., Шелепницька І. П. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування : монографія. К. : Дакор, 2008. 172 с.
98. Лєгеца Ю. О., Кулінич К. А. Розгляд питання поняття «публічне адміністрування». *Право і суспільство*. 2016. № 6. Частина 2. С. 107–111.
99. Лендьєл М. О. Правові можливості для формування допоміжних рівнів та органів самоорганізації у країнах Європи: досвід для України: Аналітична записка URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/952/>. (дата звернення 11.09.2019).
100. Лендьєл М. О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія; ДВ НЗ «Ужгород. нац. ун-т». Ужгород : Мистец. лінія, 2011. 300 с.
101. Лендьєл М. Передумови та особливості децентралізації влади у Центральній та Східній Європі. *Політичний менеджмент: Український науковий журнал*. 2007. Спеціальний випуск. С. 167–178.
102. Лендьєл М. Визначення оптимальних розмірів муніципалітетів у постсоціалістичних країнах центрально-східної Європи: роль європейських норм місцевого самоврядування. URL: [nato.pu.if.ua/journal/2008/2008-17.pdf](http://nato.pu.if.ua/journal/2008/2008-17.pdf) (дата звернення 07.04.2019).
103. Лобанов В. В. Модернізація державного управління: проблеми и рішення. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2010. № 2. С. 35–47.
104. Мамєдов С. А. Механізми державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів держави в умовах глобалізації економіки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». К., 2016. 23 с.
105. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика: Зб. наук. праць X*. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. № 1. С. 16–22.

106. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98.
107. Мельниченко О. А. Якість публічного управління як запорука добробуту населення країни. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. 1(51). С. 1–7. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-1/doc/1/01.pdf> (дата звернення 11.09.2019).
108. Методологія державного управління: Слов.-довід. / Уклад.: В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, С. В. Бутівченко, Л. М. Гогіна та ін.; За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. К. : НА ДУ, 2004. 196 с.
109. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне фахове видання* URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581> (дата звернення 11.09.2019).
110. Михайлишин Л. Р. Системи місцевого управління зарубіжних країн: порівняльний аналіз : монографія. Львів : ЛР ІДУ НА ДУ, 2009. 188 с.
111. Михненко А. М. Розвиток. *Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.* К. : НА ДУ, 2011. – Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред. колегія : А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) та ін. 2011. С. 600–602.
112. Морозова Е., Фалина А. Традиции и новации в практике рыночно-ориентированных реформ административных реформ. *Вестник университета (Гос. ун-т управления)*. 2012. № 4. С. 89–100.
113. Мохов В. П., Оуэн Н. Государственная служба и бюрократия. Россия и Британия в поисках достойного правления [Текст] / под общ. ред. И. К. Кирьянова, Н. Оуэна, Дж. Сникеры. Пермь : [б. и.], 2000. 320 с.

114. Назаренко М. О. Комплексний механізм реалізації євроінтеграційної політики України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Одеса, 2014. 22 с.
115. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. № 1. С. 283–289.
116. Науменко Р. А., Рильська В. В. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 9. URL: Режим доступу: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=+1&z=902> (дата звернення 11.09.2019).
117. Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки : Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>. (дата звернення 11.09.2019).
118. Національний класифікатор видів економічної діяльності (ДК 009:2005) : Наказ Держспоживстандарту України від 26 груд. 2005 р. № 375 URL: <http://www.rada.gov.ua>. (дата звернення 11.06.2019).
119. Національний класифікатор видів економічної діяльності (ДК 009:2010) : Наказ Держспоживстандарту України від 11 жовт. 2010 р. № 457. URL: [http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/SECT/KVED10\\_O.html](http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/SECT/KVED10_O.html) (дата звернення 11.09.2019).
120. Неурядові організації Європейського Союзу : порівняльний аналіз громадських організацій України / [керів. проекту Людмила Козак]. К., 2002. 48 с.
121. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. К. : УА ДУ, 1998. 160 с.
122. Нижник Н. Р., Черленяк І., Олуйко В. Синергетичні основи оптимізації державного управління. *Вісн. держ. служби України*. 2003. № 4. С. 62–70.

123. Оболенський О. Ю. Державна служба: Підручник К. : КН ЕУ, 2006. 472 с.
124. Оболенський О. Ю., Мельник А. Ф. Державне управління: [навч. посіб.] К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.
125. Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44. С. 53–63.
126. Основи управління в публічній адміністрації : матеріали дистанц. навчання, організованого Польс.-укр. Центром громадської освіти у м. Краснік (Польща). URL : <http://www.puoep.org> (дата звернення 11.09.2019).
127. Паламарчук Т. П. Механізми розвитку державного управління аграрним сектором економіки України в умовах впровадження європейських стандартів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Київ, 2016. 20 с.
128. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. М. : Ad Marginem, 1996. 287 с .
129. Петровський П. М. Методологія наукового дослідження в галузі державного управління : навч. посіб. Львів : ЛР ІДУ НА ДУ, 2015. 240 с.
130. Пилипишин В. П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11pvpcdu.pdf> (дата звернення 11.09.2019).
131. Пилипишин В. П. Щодо сутності мети та завдань державного управління в Україні. *Форум права*. 2010. № 2. С. 377–381. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2010-2/10pvpuvu.pdf> (дата звернення 12.02.2019).
132. План дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016–2018 роках : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 909-р URL : <http://>

- zakon2.rada.gov.ua/laws/show/909-2016-%D1%80 (дата звернення 11.09.2019).
133. Показатели результативности взаимодействия с обществом. GRI 2000–2008. URL: [https:// www.globalreporting.org/resource/library/G3-Russian-Financial-Services-Sector-Supplement.pdf](https://www.globalreporting.org/resource/library/G3-Russian-Financial-Services-Sector-Supplement.pdf) (дата звернення 12.03.2019).
  134. Політологія. Друге видання, перероблене та доповнене за науковою редакцією А. Колодій. К., 2003. 664 с.
  135. Попович В. В. Концептуальні засади державної муніципальної політики в Україні у контексті європейської інтеграції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Івано-Франківськ, 2014. 20 с.
  136. Попок А. Сучасні підходи до здійснення реформування державного управління: досвід зарубіжних країн. *Вісник НА ДУ: наук. журнал*. 2012. № 2. С. 13–20.
  137. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 01.07.2015 р. № 2217. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812) (дата звернення 11.09.2019).
  138. Про деякі аспекти медіації у цивільних та господарських правовідносинах: Директива 2008/52/ЄС Європейського парламенту та Ради Європи від 21 травня 2008 р. URL: [http:// www.ukrmediation.com.ua](http://www.ukrmediation.com.ua) (дата звернення 15.06.2019).
  139. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення 11.09.2019).
  140. Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/10-2010-%D0%BF> (дата звернення 11.09.2019).

141. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2009 р. № 1302 URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1302-2009-%D0%BF 10](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1302-2009-%D0%BF%20) (дата звернення 12.09.2019).
142. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення 12.09.2019).
143. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення 15.09.2019).
144. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80> (дата звернення 15.09.2019).
145. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення 15.09.2019).
146. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу. Указ Президента України від 05.03.2004 р. № 278/200 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278/2004> (дата звернення 17.09.2019).
147. Про План заходів щодо реалізації положень Висновку № 190 (1995) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи та Резолюції № 1862 (2012) Парламентської асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 11.04.2012 р. № 4631-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4631-vi> (дата звернення 15.09.2019).



148. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 15.09.2019).
149. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення 15.09.2019).
150. Про участь громадян у місцевому публічному житті: Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи від 06.12.2001 р. № Rec (2001) 19. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/994\\_739](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_739) (дата звернення 12.05.2019).
151. Прошко В. Залучення громадян – американське бачення. *Аспекти самоврядування*. № 1 (3). 1999. С. 17–22.
152. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ : Моноліт, 2010. 400 с.
153. Публічне адміністрування : навч. посіб. / О. М. Ястремська, Л. О. Мажник. Харків : ХН ЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
154. Публічне адміністрування: навч. посібник / за заг. ред. Даниленка А.С. К.: Центр учбової літератури. 2019. 288 с.
155. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петрое та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрое. Київ : НА ДУ, 2018. 224 с.
156. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗД ІА, 2016. 606 с.
157. Публічне управління та сучасний менеджмент в інформаційному суспільстві: кол. моногр. / за заг.ред. Михайловської О. В. К. : Видавничий дім «Кондор», 2019. 188 с.

158. Пухтецька А. А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації. *Наук. зап. НаУКМА. Сер. «Юрид. науки»*. 2010. Т. 103. С. 36–40.
159. Радченко О. Компаративний аналіз моделей демократичного політичного режиму держав початку XXI століття. Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць *Асоціації докторів наук з держ. упр. Х.* : Вид-во «ДокНаукДержУпр»/ 2011. № 1(5). С. 90–96.
160. Райт Г. Державне управління / пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколика. К., 1994. 192 с.
161. Резолюція Європейського Парламенту від 24.05.2012 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a89](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a89) (дата звернення 19.08.2019).
162. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування: стан, виклики, перспективи здійснення : наук. доп. / авт. кол. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди. К. : НА ДУ, 2018. 180 с.
163. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт.; наук. керів. В. В. Цветков. К. : Оріяни, 1998. 364 с.
164. Робочі матеріали IV Всесвітнього форуму українців. К., 18–20 серпня 2006 р. С. 111–154.
165. Роман В. Ф. Механізми державного управління процесами децентралізації влади: досвід країн ЄС для України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Л., 2017. 22 с.
166. Савенок В. В. Модернізація системи публічної влади в адміністративному районі України. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04. Київ, 2018. 20 с.
167. Свинцова Л., Макаркина Е. Роль негосударственных организаций в повышении эффективности политических решений.

- Гуманитарий: актуальные проблемы науки и образования.* 2006. № 6. С. 83–88.
168. Семенченко А. І., Журавльов А. В. Електронне врядування як ефективний засіб у боротьбі з проявами корупції: навч.-метод. матеріали. К. : НА ДУ, 2011. 72 с.
169. Семенчук Т. Б. Сутність категорії «Публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економічних транспорту і промисловості.* 2013. № 42. С. 385–390.
170. Сergyogin С., Письменний І., Хожило І. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ: монографія. Київ, 2007. 174 с.
171. Сморгунов Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «Governance». *Политические исследования.* 2003. № 4. С. 36–42.
172. Соловийов В. М. Новий державний менеджмент: визначення, сутність і генеза поняття. *Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Сер. «Державне управління».* 2014. Вип. 1. С. 80–83.
173. Сорока Р. Ю. Застосування механізмів державного управління у формуванні промислової політики в процесі європейської інтеграції України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». К., 2011. 26 с.
174. Сороко В. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. Київ : НА ДУ, 2008. 104 с.
175. Соціальне партнерство – механізм реалізації прав людини, розбудови правової держави, громадянського суспільства : міжвідомчий наук. збірник / [наук. – досл. ін-т «Проблем людини»; за ред. А. І. Комарової та ін.]. К., 2001. Т. 24. 778 с.
176. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / пер. с англ. М. : ИНФРА-М, 1997. 720 с.

177. Суліма Ю. О. Доступність як критерій оцінки якості надання адміністративних послуг. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2015. № 1. С. 347–350.
178. Сурай І. Г. Формування та розвиток еліти в державному управлінні: історія, методологія, практика : монографія. К. : ЦП «КОМПРИНТ», 2012. 332 с.
179. Сурмін Ю. П. Методологія галузі науки «Державне управління» : монографія. К. : НАДУ, 2012. 372 с.
180. Суший О. В. Психосоціальна культура державного управління : монографія. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ : Світогляд, 2012. 344 с.
181. Татаренко В. Б. Система публічного адміністрування в Україні: становлення та розвиток. *Державне управління: наукові праці*. 2012. Вип. 169. Том 181. С. 45–48.
182. Теорії, технології та особливості реалізації адміністративних реформ у стрижневих країнах світу: монографія / авт. кол.: В. І. Шарий, О. В. Черевко, В. М. Мойсієнко. Черкаси, 2017. 316 с.
183. Тильчик О. В., Нерода Ю. Ю. Особливості державного управління федеративної Республіки Німеччина та Польщі: досвід для України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 1. С. 223–226.
184. Тихонович В. В. Механізми державного управління в сфері економічного співробітництва з країнами Європи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». К., 2015. 20 с.
185. Токвіль А. Про демократію в Америці. К. : Всесвіт, 1999. 210 с.
186. Трофимова І. Трансформація отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран). *Ars administrandi*. 2011. № 2. С. 80–91.

187. Тютюник І. Проблеми реформування публічного управління на регіональному рівні в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 1 (32). С. 103–109.
188. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. Український переклад. Львів : Львів. філіал УА ДУ, 2000. 293 с.
189. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15> (дата звернення 15.08.2019).
190. Філософський енциклопедичний словник. К. : Абрис. 2002. 742 с.
191. Хабермас Ю. Политические работы / Сост. А. В. Денежкина; пер. с нем. Б. М. Скуратова. М. : Праксис, 2005. 368 с.
192. Хаммер М., Чампи Дж. Реинжиниринг корпорации. Манифест революции в бизнесе. М. : Изд-во Манн, Иванов и Фербер. 2007. 288 с.
193. Хейвуд Е. Політологія [Текст]. М. : ЮНИТИДАНА, 2005. 510 с.
194. Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні. Політико-правові детермінанти : [монографія]. К. : «Ін Юре», 2003. 496 с.
195. Червякова О. В. Підходи до науково обґрунтованого розвитку механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін. *Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр.* 2014. Вип. 1 (17). С. 26–32.
196. Чулаєвська М. Є. Державне управління трудовою міграцією України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». К., 2013. 23 с.
197. Чурсін В. П. Інститут громадських інспекторів як організаційно-правова форма забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування. *Публічне управління: теорія і практика*. 2011. № 2 (6). С. 213–218.

198. Шарій В. І. Характеристика світових тенденцій розвитку місцевого самоврядування. Публічне адміністрування: теорія і практика : електронний збірник наукових праць. 2012. Вип. 1 (7). URL. [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2012\\_1/12svirms.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2012_1/12svirms.pdf) (дата звернення 15.09.2019).
199. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з держ. упр. 2010. №1. С. 5–9.
200. Шаров Ю. П. Методологічні засади стратегічного планування в муніципальному менеджменті [Текст]: дис. доктора наук з державного управління: 25.00.04. Д., 2002. 389 с.
201. Шевченко О. В. Основні принципи протидії корупції. *Вісн. Вищої ради юстиції*. 2011. № 1(5). С. 129–133.
202. Шевчук Б. М. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Демократичне врядування : електрон. наук. фах. вид.* 2012. Вип. 9. URL : [http://irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbu/cgiirbis\\_64.exe?c21com=2&i21dbn=ujrn&p21dbn=ujrn&image\\_file\\_download=1&image\\_file\\_name=pdf/devr\\_2012\\_9\\_8.pdf](http://irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?c21com=2&i21dbn=ujrn&p21dbn=ujrn&image_file_download=1&image_file_name=pdf/devr_2012_9_8.pdf) (дата звернення 15.09.2019).
203. Шинелева Л. Т. Общественные неправительственные организации и власть. М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2002. 220 с.
204. Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія : підручник. Київ : Центр учбової літ., 2010. 472 с.
205. Щербанюк О. В. Визначальна роль народного суверенітету для конституційного принципу народовладдя. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 462–466.
206. Юрковський Д. Ю. Механізми державного управління у сфері зовнішньополітичної діяльності України в умовах зовнішньої

- агресії: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління наук : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». К., 2016. 23 с.
207. Al-Atti Irina. Methodological features of public administration development investigation. *Public management : collection*. 2019. № 1 (16). С. 15–24.
208. Argynades D. Good Governance. Professionalism, Ethics and Responsibility. *International Review of Administrative Sciences*. 2006. № 72. P. 112–120.
209. Barzelay M. Origins of the New Public Management: an International View from Public Administration. *Political Science and Public Management: Current Trends and Future Prospects* /ed. By K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. London, 2002. P. 98–112.
210. Bleyen P., Lombaert S., Bouckaert G. Measurement, incorporation and use of performance information in the budget. *Society and Economy*. 2015. Vol. 37 (3). P. 331–355.
211. Brown D.C.G., Toze, S. Information Governance in Digitized Public Administration. *Canadian Public Administration*. December 2017. vol. 60, iss. 4, p. 581–604.
212. Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management / Edited by Luc Rouban. IOS Press, Ohmsha, 1997. 237 p.
213. Denhardt R.B., Denhardt J.V. The New Public Service. Serving, not steering. New York: Business Park Driv, 2007. 240 p.
214. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government. OUP Oxford. 304 p.
215. Good governance – and sustainable human development Accessible at: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>
216. Gruening G. Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*. 2001. № 24. P. 1–25. P. 4. Accessible at: [http://www.pravo.unizg.hr/.../4\\_1\\_Origin\\_and\\_Theoretical](http://www.pravo.unizg.hr/.../4_1_Origin_and_Theoretical).

217. European governance: A White Paper. – European Commission. com (2001) 428. Iliussels, 25.07.2001. P. 5. Accessible at: [europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-10\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm)
218. Finke Barbara Civil Society Participation in EU governance. Living Reviews in European Governance Accessible at: <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2007-2>
219. Innovation in Governance and Public Administration to Achieve the United Nations Development Goals United Nations Department of Economic and Social Affairs United Nations. New York, 2009. 90 p. Accessible at: [unpanl.un.org/intradoc/rmups/public/documents/un/unpan037380.pdf](http://unpanl.un.org/intradoc/rmups/public/documents/un/unpan037380.pdf).
220. Jari-Pekka Kanninen. New Public Governance and New Public Management in the Funding and Contractual Steering of the Finnish Higher Education System. *UNIVERSITY OF TAMPERE, Faculty of Management, administrative sciences, Thesis seminar and Pro graduthesis 40 ECTS*. June 2017. 104 p. P. 21–22. Accessible at: <https://tampub.uta.fi/bitstream/.../GRADU-I500019156.pdf>.
221. Keeling D. Management in Government. London: Allen & Unwin. 1972.
222. Matheson A. Modernisacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernisacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi. *Sluzba cywilna*. 2003/ 2004. Nr. 7. P. 29–52.
223. Mia Vabo. New Public Management The Neoliberal Way of Governance. Muisoknarstöö pjöömala Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Rannsóknarritgerðir. Winking papers; nr. 4 2009. 22 p. Accessible at: <https://www.undp.org/content/dam/.../PS-lli'lnim Paper.pdf>.
224. Nicole de Montricher. Citizens and the Quality of Public Action: Seeking a New Form of Management. Public Participation and Contracting Practices in France. *Citizens and the new Governance*. Netherlands, 1999. 239 p.



225. Oomsels P., Bouckaert G. Studying Interorganizational Trust in Public Administration: A Conceptual and Analytical Framework for «Administrational Trust». *Public Performance & Management Review*. 2014. Vol. 37 (4). P. 577–604.
226. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the enterprencurial spirit is transforming the public sector*. N. Y., 1992.
227. Pinchot G., Pinchot E. *The Intelligent Organization [Text]*. San Francisco : BerrettKoehler, 1996. 315 p.
228. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford : University Press, 2004. 240 p.
229. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis — New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press, Third Edition, 2011. 352 p. Accessible at: [http://www.academia.edu/11548460/Public\\_Management\\_Reform\\_A\\_Comparative\\_Analysis\\_\\_New\\_Public\\_Management\\_Governance\\_and\\_the\\_Neo+Weberian\\_State](http://www.academia.edu/11548460/Public_Management_Reform_A_Comparative_Analysis__New_Public_Management_Governance_and_the_Neo+Weberian_State)
230. Recommendation Rec(2004)15 of the Committee of Ministers on electronic governance. Accessible at: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805db3b2](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3b2).
231. Robert D. Behn *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC. Brook- Institution-Press. 2001. 317 p. P. 26. Accessible at: [www.csus.edu/.../s/.../dwive-ill%20of%20beh.pdf](http://www.csus.edu/.../s/.../dwive-ill%20of%20beh.pdf).
232. Terry L. Administrative Leadership, NeoManagerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review*. 1998. № 3. Vol. 58. P. 22–27.
233. Transparency International. Accessible at: <http://www.transparency.org/>.
234. *The Analysis of Expenditures on Maintenance of State Administration Bodies in 1994-1999 (2000)*, Issue # 4 Kyiv. Counting Chamber of Ukraine.

- 
235. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC, 2003. 394 p.
236. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC., 2001. 328 p.
237. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC, 2004. 362 p.
238. Wilson W. The Study of Administration. *Discipline and History. Political Science in the United States* / J. Farr and R. Seidelman (eds.). Ann Arbor : APSA, 1993. 315 p.
239. Wong W. The Search for a Model of Public Administration Reform in Hong Kong: Weberian Bureaucracy, New Public Management or Something Else? *Public Administration and Development* 2013. № 33. P. 297–310.
240. White Paper on governance. Accessible at: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs)
241. Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. 485 p. Accessible at: [ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en](http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en); Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. 233 p. Accessible at. [ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=18587&langId=en](http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=18587&langId=en)

**ДЛЯ ЗАМЕЧАНИЙ**

**Пархоменко-Куцевіл О. І., Сурай І. Г., Аль-Атті І. В.**

# **ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА РЕФОРМ В УКРАЇНІ**

*Навчальний посібник*

Підп. до друку 16.04.2021 р.  
Формат 60 x 84/16. Ум.-друк. арк. 10,93.  
Тираж 100 пр. Зам. № 359.

Видавець ТОВ «Друкарня «Рута»  
м. Кам'янець-Подільський, вул. Руслана Коношенка, 1  
Тел.(038) 494 22 50, e-mail: drukruta@ukr.net.  
Свідоцтво серії ДК № 4060 від 29.04.2011 р.