

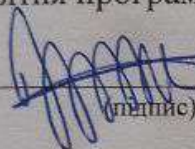
МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНИХ ТЕХНОЛОГІЙ, СПОРТУ
ТА РЕАБІЛІТАЦІЇ
КАФЕДРА МЕНЕДЖМЕНТУ ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні

Здобувача вищої освіти II курсу, МПА-22-1 групи,
спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування,
освітня програма «Регіональне управління та самоврядування».


(підпис)

Мельніков Дмитро Олегович
(прізвище, ім'я, по батькові)

Науковий керівник



Гусятинський Микола Володимирович,
к.тех.н., доцент, доцент кафедри

Керівник освітньо-професійної
програми

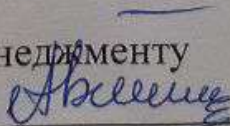


Близнюк Андрій Станіславович, д.н.держ.упр.,
доцент, професор кафедри

Допущено до захисту за рішенням кафедри менеджменту та публічного управління

протокол від «25» січня 2024 № 4

Т.в.о. завідувача кафедри менеджменту
та публічного управління



Близнюк Андрій Станіславович,
д.н.держ.упр., доцент, професор
кафедри

Реєстрація № 43 05.02.2024
(дата)

[Signature]
(підпис відповідальної особи)

Результати перевірки (до захисту, на доопрацювання)

19.01.2024
(дата)

[Signature]
(підпис)

Результат захисту 51 балів/93 балів
(оцінка)

14.02.2024
(дата)

[Signature]
(підпис)

Голова комісії:

[Signature]
(підпис)

А. А. Варшавський
(ініціали, прізвище)

Члени комісії:

[Signature]
(підпис)

А. С. Гринюк
(ініціали, прізвище)

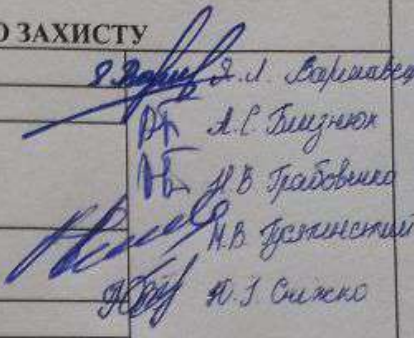
[Signature]
(підпис)

Н. В. Грабовенко
(ініціали, прізвище)

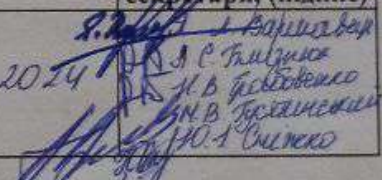
[Signature]
(підпис)

М. В. Гречинський
(ініціали, прізвище)

БЛАНК ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Об'єкти контролю	Діапазон оцінки в балах	Фактична кількість балів	Примітки	Дата, П.І.П.: голови комісії, членів комісії, секретаря,
ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ КОМІСІЄЮ ПО ЗАХИСТУ				
1. Доповідь	від 0 до 10	10		
2. Роздатковий матеріал	від 0 до 5	4		
3. Знання теоретичного та практичного матеріалу, вміння відповідати на запитання	від 0 до 25	25		
4. Апробація (участь у конференціях)	від 0 до 10	8		
РАЗОМ БАЛІВ	від 0 до 50	47		
ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ БАЛІВ	від 0 до 100	93		

ПЕРЕВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ЗА 100-БАЛЬНОЮ ШКАЛОЮ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ШКАЛИ ТА ШКАЛИ ЄКТС

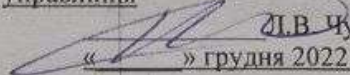
Оцінка за 100- бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЄКТС	Оцінка за національною шкалою	Дата	П.І.П.: голови, членів комісії, секретаря, (підпис)
93	A	5	14.02.2024	

Правила переведення оцінок до національної шкали та шкали ЄКТС

Оцінка за 100-бальною	Оцінка за шкалою	Оцінка за національною шкалою
90-100	A	5 (відмінно)
80-89	B	4 (добре)
70-79	C	
60-69	B	3 (задовільно)
50-59	E	
35-49	EX	2 (незадовільно)

Факультет соціально-гуманітарних технологій та менеджменту
Кафедра соціальної філософії та управління
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Освітня програма «Регіональне управління та самоврядування»

Затверджую
Завідувач кафедри соціальної філософії та
управління

 Д.В. Чупрій
» грудня 2022 р.

**Завдання на кваліфікаційну роботу
здобувачу вищої освіти**

Мельнікову Дмитру Олеговичу

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема випускної кваліфікаційної (дипломної) роботи

Публічне управління як нова модель організації державного управління в
Україні

Затверджена наказом ректора від « 13 » 02. 2023 № 197

2. Строк здачі закінченої роботи 05.02.2024

3. Цільова установка

Мета роботи визначити головні аспекти еволюції парадигми публічного управління на
прикладі «Good Governance», окреслити стан та перспективи конкурентоспроможності
держави з використанням нової моделі організації державного управління та надати
рекомендації щодо використання, подолання проблем запровадження «Good
Governance» в Україна.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з організацією та діяльністю
публічного управління.

Предметом дослідження є теоретико-методичні основи та підходи, науково-практичні
рекомендації щодо організації публічного управління як нової моделі державного
управління в умовах реформувань.

Вихідні дані до роботи

Перелік графічного матеріалу Рис. 1.1. Еволюція моделі управління у державному
секторі, Рис. 1.2. Характерні особливості понять “державне управління”,
“публічне управління”, “публічне адміністрування”, Рис. 1.3. Суперечності в
системі публічного управління, Таблиця 1.1. Характерні особливості публічного
управління як нової моделі організації державного управління в Україні

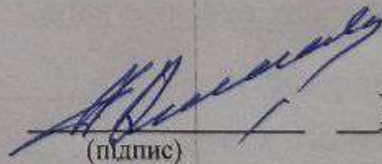
Зміст кваліфікаційної роботи (перелік питань за кожним розділом) РОЗДІЛ 1. МОЖЕЛЬ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СТАНОВЛЕННЯ ПОНЯТТЯ, 1.1. Теоретичний аспект організації нової моделі публічного управління Розуміння Концепції «належне врядування» в Україні, РОЗДІЛ 2. НОВА МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ, 2.1. Аналіз впливу парадигми «Good governance» на конкурентоспроможність держави, 2.2. Результативність реформ публічного управління в умовах воєнного стану в Україні, РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ.

Календарний план виконання роботи

№ п/п	Назва етапів виконання кваліфікаційної роботи	Строк виконання		Пр.
		За планом	Фактично	
1.	Вибір теми, вивчення літературних джерел, постановка проблеми та складання плану роботи	28.11.2022	21.11.2022	
2.	Підготовка першого розділу роботи та подання його керівнику	26.06.2023	26.06.2023	
3.	Підготовка другого розділу роботи та подання його керівнику	20.12.2023	20.12.2023	
4.	Підготовка третього розділу роботи та подання його керівнику	25.12.2023	25.12.2023	
5.	Підготовка вступу та формування висновків, списку літературних джерел. Оформлення роботи згідно вимог ДПУ та подання її керівнику	28.12.2023	28.12.2023	
6.	Доопрацювання роботи з урахуванням зауважень керівника	до 15.01.2024	15.01.2024	
7.	Отримання відгуку керівника	25.01.2024	25.01.2024	
8.	Отримання зовнішньої рецензії	29.01.2024	29.01.2024	
9.	Попередній захист роботи	18.01.2024 19.01.2024	19.01.2024	
10.	Перевірка роботи на унікальність	22.01.2024	22.01.2024	
11.	Допуск кваліфікаційної роботи до захисту зав.каф.		до 05.02.2024	
12.	Захист роботи		14.02.2024 15.02.2024	

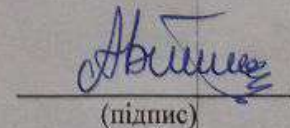
4. Дата видачі завдання « 14 » 02. 2023 р.

5. Керівник випускної кваліфікаційної роботи


(підпис)

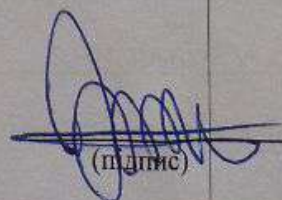
М.В. Гусятин
(прізвище, ініціали)

10. Керівник освітньо-професійної програми


(підпис)

А.С. Близнюк
(прізвище, ініціали)

11. Завдання до виконання отримав здобувач вищої освіти


(підпис)

Д.О. Мельніков
(прізвище, ініціали)

ANNOTATION

Public administration as a new model of public administration organization in Ukraine

The purpose of the qualification work is to determine the main aspects of the evolution of the paradigm of public administration using the example of "Good Governance", to outline the state and prospects of the state's competitiveness using a new model of the organization of public administration, and to provide recommendations on the use and overcoming of the problems of the introduction of "Good Governance" in Ukraine.

Assignment of qualification work

- to reveal the theoretical aspect of the organization of a new model of public administration;
- outline the understanding of the concept of "proper governance" in Ukraine;
- analyze the impact of the "Good governance" paradigm on the state's competitiveness;
- to reveal the effectiveness of the public administration system in the conditions of martial law in Ukraine;
- to propose directions for the development of the public administration system in the conditions of globalization and European integration of Ukraine.

The object of research is social relations related to the organization and activity of public administration.

The subject of the research is the theoretical and methodological foundations and approaches, scientific and practical recommendations for the organization of public administration as a new model of public administration in the conditions of reforms.

Based on the results of the research, conclusions were formulated and reasonable proposals were made.

Obtained results. The theoretical provisions developed in the research have been brought to the level of concrete proposals that can be implemented in the domestic practice of state administration regarding the cooperation of authorities, as well as to ensure the teaching of the educational discipline "Public administration and administration", "State and regional administration".

The qualification work contains 63 pages, 1 tables, 3 figures, a list of used sources with 40 names, 4 appendices.

Keywords: good governance, network government, public administration, public administration, Global Reporting Initiative, public services, Old Public Administration, Good Governance

The year of completion of the thesis is 2022-2024.

The year of job protection is 2024.

АНОТАЦІЯ

Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні

Метою кваліфікаційної роботи є визначити головні аспекти еволюції парадигми публічного управління на прикладі «Good Governance», окреслити стан та перспективи конкурентоспроможності держави з використанням нової моделі організації державного управління та надати рекомендації щодо використання, подолання проблем запровадження «Good Governance» в Україна.

Завдання кваліфікаційної роботи

- розкрити теоретичний аспект організації нової моделі публічного управління;
- окреслити розуміння Концепції «належне врядування» в Україні;
- проаналізувати вплив парадигми «Good governance» на конкурентоспроможність держави;
- розкрити результативність системи публічного управління в умовах воєнного стану в Україні;
- запропонувати напрями розвитку системи публічного управління в умовах глобалізації та євроінтеграції України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з організацією та діяльністю публічного управління.

Предметом дослідження є теоретико-методичні основи та підходи, науково-практичні рекомендації щодо організації публічного управління як нової моделі державного управління в умовах реформувань.

За результатами дослідження сформульовано висновки та зроблено обґрунтовані пропозиції.

Одержані результати Розроблені в дослідженні теоретичні положення доведені до рівня конкретних пропозицій можуть бути реалізовані у вітчизняній практиці державного управління щодо співпраці органів влади, також для забезпечення викладання навчальної дисципліни «Публічне управління та адміністрування», «Державне та регіональне управління».

Кваліфікаційна робота містить __63__ сторінок, __1__ таблиць, __3__ рисунків, список використаних джерел з __40__ найменування, __4__ додатків.

Ключові слова: добре врядування, мережевий уряд, публічне управління, публічне адміністрування, Global Reporting Initiative, public services, Old Public Administration, Good Governance

Рік виконання дипломної роботи 2022-2024.

Рік захисту роботи 2024.

ЗМІСТ

ВСТУП	10
РОЗДІЛ 1. НОВА МОЖЕЛЬ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СТАНОВЛЕННЯ ТА ПОНЯТТЯ	14
1.1. Теоретичний аспект організації нової моделі публічного управління	14
1.2. Розуміння Концепції «належне врядування» в Україні	22
РОЗДІЛ 2. НОВА МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ	30
2.1. Аналіз впливу парадигми «Good governance» на конкурентоспроможність держави	30
2.2. Результативність системи публічного управління в умовах воєнного стану в Україні	37
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ	48
ВИСНОВКИ	52
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	56
ДОДАТКИ	61

ВСТУП

Тема впливу парадигми "доброго врядування" на конкурентоспроможність держави є актуальною і важливою для розвитку теорії та практики державного управління в Україні та інших країнах, особливо в контексті процесів глобалізації, інтеграції, демократизації та децентралізації.

Ключовими аспектами теми є визначення та характеристика поняття "належне врядування", його принципів, критеріїв, індикаторів та моделей; аналіз взаємозв'язку між "належним врядуванням" та конкурентоспроможністю держави; виявлення чинників, механізмів та наслідків впливу "належного врядування" на конкурентоспроможність держави; дослідження "належного врядування", оцінка сучасного стану та перспектив розвитку практик "належного врядування"; розробка теоретичних та практичних рекомендацій щодо вдосконалення державного управління відповідно до стандартів та кращих практик "належного врядування".

Основними джерелами інформації та знань з цієї тематики є наукова література, нормативно-правові акти, звіти, експертні оцінки, міжнародні оцінки, тематичні дослідження та приклади практик "доброго врядування" в різних країнах. Основними викликами та труднощами в цьому питанні є відсутність чіткого та уніфікованого визначення та вимірювання "доброго врядування", різноманітність та складність вимірів і компонентів "доброго врядування", різноманітність та контекстуальний характер моделей і практик "доброго врядування", розрив між нормативними та емпіричними аспектами доброго врядування, опір та інертність існуючих адміністративних систем та суб'єктів щодо змін і реформ, яких вимагає "добре врядування", а також зовнішні та внутрішні чинники та ризики, що впливають на впровадження та сталість доброго врядування.

Основними методами та інструментами, що використовуються для подолання цих викликів, є концептуальні та методологічні засади, порівняльні та емпіричні методи дослідження, інструменти моніторингу та оцінки, підходи до навчання та інновацій, механізми діалогу та партнерства, заходи з розбудови спроможності та підвищення обізнаності, стратегії адвокації та просування, розробка та впровадження.

Публікації, присвячені цим аспектам, викликам та шляхам вирішення цієї проблематики, включають, зокрема, європейський досвід та українські реалії впровадження "доброго врядування" як чинника національної конкурентоспроможності, основні досягнення та виклики адміністративної реформи в Україні, роль процесу європейської інтеграції в адміністративній системі України, роль та вплив "доброго врядування" в Україні в контексті домовленостей з Європейським Союзом, перспективи та напрями його подальшого розвитку. Також розглядаються питання належного врядування та конкурентоспроможності держави в контексті глобалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Дослідженням сучасних управлінських моделей "доброго врядування" займалися такі провідні науковці, як: О. Воробйова, А. Колодій, В. Соловйов, Я. Стрілець, В. Толкованов, О. Дем'янчук.

Метою кваліфікаційної роботи є визначити головні аспекти еволюції парадигми публічного управління на прикладі «Good Governance», окреслити стан та перспективи конкурентоспроможності держави з використанням нової моделі організації державного управління та надати рекомендації щодо використання, подолання проблем запровадження «Good Governance» в Україна.

Завдання кваліфікаційної роботи

- розкрити теоретичний аспект організації нової моделі публічного управління;
- окреслити розуміння Концепції «належне врядування» в Україні;

- проаналізувати вплив парадигми «Good governance» на конкурентоспроможність держави;
- розкрити результативність системи публічного управління в умовах воєнного стану в Україні;
- запропонувати напрями розвитку системи публічного управління в умовах глобалізації та євроінтеграції України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з організацією та діяльністю публічного управління.

Предметом дослідження є теоретико-методичні основи та підходи, науково-практичні рекомендації щодо організації публічного управління як нової моделі державного управління в умовах реформувань.

Методи дослідження.

Для досягнення мети і вирішення завдань дослідження було використано низку теоретичних і практичних наукових методів. Хоча для дослідження еволюції адміністративної парадигми могли бути використані різні методи, за основу були взяті розрахунки, які найбільше відповідають меті, об'єкту, проблематиці, гіпотезам і завданням дослідження. По-перше, історичний метод - це метод, який дозволяє дослідити розвиток державного управління в різні історичні періоди, виявити характерні риси, закономірності, чинники, причини та наслідки зміни адміністративної парадигми, порівняти різні адміністративні моделі та школи управління, проаналізувати національний та міжнародний досвід. За допомогою цього методу було проаналізовано історичні джерела, такі як документи, хроніки, мемуари та статистичні дані. Проаналізовано їхній внесок у розвиток теорії управління в контексті еволюції управлінської думки та вплив на національну конкурентоспроможність. По-друге, порівняльний метод - це метод, який дозволяє порівняти різні парадигми державного управління за певними критеріями, такими як цілі, принципи, функції, механізми, результати, ефективність та проблеми. Для застосування цього методу було

використано наукову літературу, нормативно-правові акти, звіти та експертні оцінки.

Зокрема, було проведено порівняння найбільш відомих моделей управління: "старий державний менеджмент" та "новий державний менеджмент": "старий державний менеджмент", "новий державний менеджмент" та "належне врядування". По-третє, емпіричний метод - це метод перевірки управлінських гіпотез і теорій на основі спостережень, експериментів, опитувань, інтерв'ю та тематичних досліджень. Для застосування цього методу були використані первинні та вторинні дані, зібрані у 2020-2023 роках, які були оброблені, проаналізовані та інтерпретовані за допомогою статистичних, математичних та соціологічних методів. Зокрема, зміни впливу держави на суспільство в процесі використання інформаційно-комунікаційних технологій в контексті адміністративної реформи в Україні та їх вплив на українське публічне управління вивчалися за допомогою опитувань та SWOT-аналізу.

РОЗДІЛ 1. НОВА МОЖЕЛЬ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СТАНОВЛЕННЯ ТА ПОНЯТТЯ

1.1. Теоретичний аспект організації нової моделі публічного управління

Вибір Європи як вектора розвитку для України означає перехід до європейської моделі цивілізації. Це означає складний демократичний перехід до політично організованого, відповідального суспільства нової якості, де поступово зростає рівень ділової активності та політичної участі, формується нова структура соціального простору, гарантуються права і свободи громадян. Всі ці якісні зміни в структурі та змісті громадянського суспільства неминуче зумовлюють зміни у формі та змісті держави, насамперед адміністративної системи, що означає, перш за все, докорінну зміну форми комунікації між державою та громадянами. Основою цієї нової "форми" має стати створення ефективної та дієвої адміністративної системи, адекватної українським реаліям та світовим тенденціям.

Якісні зміни в суспільстві як адміністративній підсистемі, що відбулися наприкінці 20-го - на початку 21-го століть, призвели до відповідних змін у підсистемі управління. Все це зумовлює зміну концептуальних підходів до визначення механізму управління та ролі керуючої і керованої підсистем у трансформації соціально-економічної системи, яка за останні 200 років зазнала суттєвих змін.

Процес еволюції соціально-економічної системи сприяє поступовому перетворенню адміністративної системи на сучасну модель суспільної організації.

У зв'язку з цим у публічному секторі класична теорія управління була реалізована на практиці через адміністративну модель; неокласична теорія управління була реалізована через адміністративну модель, яка зосереджує

увагу на індивідах, а не на організаційних структурах; сучасна теорія управління була реалізована через нову модель публічного управління, що базується на ефективному функціонуванні всієї системи політичних інститутів. (рис. 1.1.) (Додаток А).

Результатом сучасної трансформації державного управління є концепція "належного врядування", яка за змістом близька до концепції "нового публічного менеджменту".

Ця концепція базується на концепціях "Нового публічного менеджменту" та "Мережевого уряду". Однак обидві вони не стали цінністю управлінської практики в Україні і не отримали необхідного теоретичного розвитку.

«Сам термін “публічне управління” (англ. public management), що змінив термін “публічне адміністрування” (англ. public administration), вперше був використаний у науковій практиці у 1972 р. англійським державним службовцем Д. Кілінгом у його науковій праці “Management in Government”, в якій відзначалося, що “публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики»[7]. «Своєю чергою, один із сучасних дослідників публічного управління Г. Букерт наголошує на тому, що “публічне управління не є певним нейтральним, технічним процесом, а є діяльністю, яка тісно пов’язана з політикою, законом і громадянським суспільством”»[1].

«Програма розвитку ООН надає визначення публічного управління, що запропоновано американським ученим Дж. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: “Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності”» [13].

Згідно з теорією державного управління, діяльність державних установ та неприбуткових організацій у деяких важливих аспектах подібна до діяльності організацій приватного сектору. Тому ті самі інструменти управління, які максимізують ефективність та результативність, можуть бути використані як у приватному, так і в державному секторах.

«Професор С. Чернов визначає публічне управління як організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, базуючись на владній силі, яка обмежує дієвий суспільний контроль» [37].

Іншими словами, державне управління - це насамперед управління людьми. Маючи справу з людьми, органи державної влади впливають на них індивідуально, спонтанно або через різні групи (наприклад, політичні партії), сформовані за бажанням людей. В результаті громадяни, їх групи та суспільство реагують на управління і дають зворотний зв'язок владі та державі в цілому.

На наш погляд, ідея залучення пересічних громадян до процесу управління є дуже суперечливою. По-перше, зрозуміло, що для того, щоб громадяни могли безпосередньо брати участь в управлінській діяльності, їм необхідні спеціальні знання у сфері управління, а не всі громадяни мають необхідний рівень освіти в цьому контексті. По-друге, залучення пересічних громадян до процесу управління може призвести до погіршення керованості соціально-економічної системи (якщо всі будуть підкорятися управлінню, то не буде ким управляти). Безумовно, погляди та інтереси громадянського суспільства повинні враховуватися, але органи влади та управління повинні бути підзвітними громадянському суспільству, підконтрольними та підконтрольними громадянському суспільству і діяти лише в інтересах громадянського суспільства, а результати їх діяльності повинні бути "абсолютно прозорими для всіх зацікавлених сторін".

«Взагалі публічне управління – це різновид суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами

державної влади. У цьому випадку наглядним є взаємозв'язок публічного управління та державної влади, яка, відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України» [21], згідно з принципом реалізується розподілу влади, тобто органами законодавчої, виконавчої та судової влади.

Більше того, державне управління завжди відбувається в контексті подій, що відбуваються в суспільстві, та реальних соціально-економічних, політичних і культурних умов. Тому державне управління не можна розглядати окремо від суспільства. Адже публічне управління здійснюється як частина суспільства і в тісному взаємозв'язку з ним.

Тому можна сказати, що державне управління як об'єкт наукового пізнання є складним і багатогранним утворенням, в основі якого лежать концепції, що впливають з тісного взаємозв'язку політики і права, управління і влади, політичної системи і суспільства в цілому, а також взаємодії суспільства і різних елементів соціальної системи.

Такий аналіз унеможливорює синонімічне використання термінів "публічне управління", "публічне адміністрування" та "публічне адміністрування"(рис. 1.2.) (Додаток Б).

Загалом, державне управління в класичному розумінні визначається як вплив суб'єкта управління (носія публічної влади) на відповідне суспільство (суспільні процеси та відносини) відповідно до суспільно значущих функцій і повноважень, наданих цьому суб'єкту. Іншими словами, державне управління є результатом певного суспільного договору між державою і суспільством.

Іншими словами, публічна адміністрація виникає тоді, коли владою наділяються відповідні органи та посадові особи в результаті певного суспільного договору між державою і суспільством.

Суб'єктами та об'єктами публічного управління є громадянське суспільство, неурядові організації (різні автономні організації (НУО, асоціації) та їх об'єднання) та органи публічної влади.

Це безпосередньо обрані органи та їх виконавчі структури, безпосередньо обрані посадові особи та державні службовці, а також посадові особи та державні службовці, які призначаються органами та їх виконавчими структурами.

Тому що в солідарній цивілізації та змішаних формаціях саме вони визначають, захищають, контролюють і оцінюють, безпосередньо або через представницькі органи:

- Цілі суб'єктів громадянського суспільства, в тому числі адміністративних органів, та стратегічні програмні рішення, спрямовані на їх досягнення;

- шляхи задоволення колективних потреб та вирішення поточних проблем, що мають суспільне значення;

- ефективність та результативність публічного управління.

Таким чином, визнання суб'єктності (аж до індивідуалізації) суб'єкта публічного управління визначає його величезний потенціал до самоорганізації як суспільства в цілому, так і окремих індивідів. Отже, єдність адміністрування та процесу самоорганізації можна розглядати як особливу рису сучасного публічного управління.

«Загалом система публічного управління соціально-економічними процесами є багаторівневою, а саме:

- міжнародний (недержавний) рівень;

- державний рівень, регіональний рівень та муніципальний рівень (на цих рівнях національна система публічного управління забезпечує розробку і реалізацію прогнозів, стратегій сталого соціально-економічного розвитку, програм і проектів економічного та соціального розвитку за участю представників громадянського суспільства);

- корпоративний рівень (виділення цього рівня обумовлено необхідністю підвищення соціальної відповідальності корпорацій за результати своєї діяльності перед суспільством. Це положення відповідає принципам, що просуваються неурядовою міжнародною організацією GRI

(Global Reporting Initiative), яка рекомендує при складанні корпоративної соціальної звітності відображати показники результативності взаємодії з суспільством» [3].

Публічне адміністрування - це комплексний вид діяльності, що здійснюється у різні способи, які призводять до різних правових наслідків для об'єктів адміністративного впливу. З цієї точки зору публічне адміністрування включає в себе адміністрування втручання, адміністрування сприяння, адміністрування безпеки, делеговане адміністрування, виконавче адміністрування та адміністративне адміністрування.

Адміністративна система функціонує на основі нормативних законів, що регулюють діяльність адміністративних суб'єктів і об'єктів.

«Надзвичайно важливою функцією публічного управління є публічна послуга (“public services”). Як справедливо зауважив академік Ж. Алферов (лауреат Нобелівської премії), “... якщо громадянина змушують платити за освіту і медичне обслуговування, пенсію накопичувати з власних коштів, житло та комунальні послуги оплачувати повністю, за ринковою ціною, то навіщо мені така держава?! З якого дива я повинен ще сплачувати податки і утримувати божевільну армію чиновників? Я завжди на всіх рівнях говорив, що охорона здоров'я, освіта і наука повинні забезпечуватися з бюджету. Якщо держава звалює цю турботу на нас самих, нехай зникне, нам буде набагато легше!”» [9].

«Певною мірою, цілі публічного управління (при широкому тлумаченні цього поняття) можна розглядати як цілі, що співпадають із цілями держави, до основних із яких, наприклад, Хосе Р. Кастеласо відносить забезпечення стабільності, мирної обстановки в суспільстві, а також сталого розвитку» [2].

Тому зрозуміло, що цілі держави, а отже, і державного управління, залежать насамперед від політичної системи (демократичної чи недемократичної) та цивілізаційних чи формаційних особливостей держави. Водночас цілі державного управління визначаються, пов'язані та

доповнюються основами конституційного ладу держави та конституційними ознаками держави (соціальний характер держави, світськість держави, правова система держави, демократизм держави тощо).

Водночас публічне адміністрування має свої специфічні ознаки, зумовлені тим, що суб'єкт публічного адміністрування наділений повноваженнями, які випливають з публічної влади (різноманітних засобів, інструментів і методів її реалізації, що становлять її сутність). Це дає можливість розглядати державне управління у трьох взаємопов'язаних аспектах: структурному, функціональному та компетенційному.

Відповідно, компетенційний аспект (здатність до реалізації) не має сенсу без структурного аспекту (адміністративний орган), який, у свою чергу, реалізується лише через функціональний аспект (здійснення діяльності адміністративним органом). Враховуючи ці аспекти, можна сказати, що державне управління є складною системою, і його функціонування пов'язане з багатьма протиріччями.

Основною суперечністю державного управління є суперечність між, з одного боку, необхідністю справедливого дотримання і, як наслідок, збалансування інтересів суб'єкта управління, а з іншого - практичною можливістю ефективної реалізації інтересів суб'єкта управління та потреб підвладних йому суб'єктів. Таку ситуацію можна пояснити наступним чином. Потреби та інтереси суб'єкта управління розміщені на самому початку циклу за законами, згідно з якими будується "системна концепція суб'єкт-об'єктної взаємодії". Всі інші протиріччя, що виникають в адміністративній системі, є похідними. (рис. 1.3.) (Додаток Г).

Таким чином, аналіз основних суперечностей адміністративної системи дозволив виділити п'ять основних суперечностей, які є похідними від неї. Аналіз показує, що це особлива група суперечностей, яка не є випадковою ситуацією, а скоріше відображенням стійких тенденцій розвитку сучасної адміністративної системи.

Серед механізмів розв'язання зазначених вище суперечностей у державному управлінні можна виокремити такі: налагодження та зміцнення багатосторонніх зв'язків між представниками держави та громадянського суспільства з метою залучення громадськості до управління державними справами; розвиток державно-приватного партнерства на основі чіткого розподілу ризиків та відповідальності сторін; підвищення прозорості та підзвітності державних інституцій перед громадськістю; розробка нових злагоджених та цілеспрямованих інструментів управління.

Підсумовуючи, у таблиці 1.1 (Додаток Г) узагальнено характеристики публічного адміністрування як нової моделі публічного управління в Україні.

Таким чином, система публічного управління як система відносин, спрямована на реалізацію цінностей суспільства, досягнення цілей державної політики та створення конкурентоспроможної держави, що характеризується верховенством права та розвиненою правовою культурою, збалансованою представницькою демократією, сильним самоврядуванням та дисциплінованим і гнучким публічним управлінням, є системою публічної адміністрації.

Це дає підстави стверджувати, що публічне управління має забезпечувати максимальну участь громадян у житті суспільства, державі та державному управлінні, пошук компромісів і розв'язання соціальних, економічних і політичних суперечностей у суспільстві задля досягнення легітимних цілей розвитку та визнаного прогресу на засадах громадянського і державотворчого розвитку та цінностей громадянського суспільства.

Реалії сьогодення роблять пріоритетним вирішення проблеми вдосконалення адміністративної системи для забезпечення ефективності та результативності виконання відповідних державних функцій.

1.2. Розуміння Концепції «належне врядування» в Україні

У XX столітті в різних демократичних країнах сформувалися та функціонували три адміністративні концепції: класична (бюрократична) "стара державна адміністрація" (Old Public Administration), нова державна адміністрація (New Public Administration) та належне врядування (Good Governance).

Класична (бюрократична) концепція "старого державного управління" (Old Public Administration) домінувала в теорії та практиці адміністративної системи з 1930-х років і характеризувалася закритим характером діяльності державних інституцій та значною бюрократизацією у сфері взаємодії держави і суспільства. Основою цієї критики була закритість адміністративно-бюрократичної системи, низька чутливість до швидких змін у навколишньому середовищі та незначний вплив громадськості на діяльність державних інституцій.

Криза вищезгаданих концепцій призвела до появи нової моделі державного управління як результату тривалого пошуку ефективності. Основні принципи нової моделі публічного управління були запозичені з приватного сектору економіки. Остаточне формування державного управління як нової концепції та практики відбулося наприкінці 1970-х років, але світова економічна криза 1970-х років виявила недоліки новоствореної моделі та спонукала як науковців, так і управлінців до розгляду інших методів суспільного розвитку.

«У політичній сфері криза комуністичних політичних систем в Центральній і Східній Європі й переорієнтація багатьох країн Африки та Латинської Америки від тоталітаризму до демократії в 1980–1990-х рр. також здійснили величезний вплив на виникнення численних проблем у них. Особливе місце серед них зайняли якомога скоріше подолання бідності, масових захворювань і голоду в країнах, що розвиваються, необхідність прискореної інтеграції колишніх соціалістичних країн до європейського та

світового політичного й економічного простору. Вирішити вищезазначені проблеми за допомогою важелів існуючої на той момент концепції нового публічного менеджменту не виявилось можливим.

У результаті під кінець XX століття в наукових і управлінських кругах демократичних країн почала формуватися новітня на той час концепція публічного управління, що отримала назву «належне (добре) врядування» (Good Governance)» [18].

Про це вказували у своїй роботі і Єзеров А. та Батан Ю. [16].

Концепція "належного врядування", як зазначалося раніше, виникла на основі критеріїв демократії та верховенства права, що лежать в основі західного права.

На цих засадах західні юристи створили нову систему цінностей щодо ефективного соціального управління через взаємодію держави, громадянського суспільства та приватного сектору. У світлі вищезазначеного, необхідно почати з визначення поняття "належне врядування".

Кембриджський словник визначає "врядування" як "спосіб управління організацією або країною на найвищому рівні, а також систему для цього".

Перша згадка про "врядування" як "використання політичної влади, орієнтованої на розвиток, для управління національними справами" міститься в експертному дослідженні Світового банку, присвяченому провінції Південної Африки, "Від кризи до сталого розвитку".

«Саме Світовий банк, розуміючи неспроможність існуючої тоді системи вирішити проблеми, запропонував концепцію належного врядування, що була спрямована на оцінювання позитивності соціально-економічних показників діяльності держави» [4].

«У червні 1996 року на II Конференції ХАБІТАТ, що проводилася в Стамбулі, було визначено, що «належне місцеве врядування – це сукупність безпосередніх суспільних відносин громадян, публічного та приватного секторів».

Своє закріплення у вигляді концепції належного врядування отримало після ухвалення в 1997 р. Програми розвитку ООН «Врядування для сталого розвитку людства», яка визначила врядування як «здійснення економічної, політичної й адміністративної влади з метою управління життям країни на всіх рівнях»» [5].

«Окрім цього, в 2002 р. Програмою розвитку ООН було підготовлено «Звіт про розвиток людства», котрий визначив, що з погляду розвитку людства поняття «належне врядування» та «демократичне врядування» є синонімічними й означають повагу до прав та основних свобод людини; визнання того, що громадяни можуть ухвалювати обов'язкові для врахування рішення; визнання існування приватної та публічної сфер життя й ухвалення рішень; врахування в сучасній політиці потреб майбутніх поколінь; визнання метою економічної та соціальної політики подолання бідності й врахування людського вибору» [6].

«Науковці у більшості своїй погоджуються з твердженнями, зазначеними у вищевказаних документах. Наприклад, Г. Кухарева зазначає, що належним урядуванням називають «процеси, під час яких рішення приймаються та втілюються (або не втілюються) в життя з метою необхідності забезпечення державою належного рівня життя громадян, належного рівня надання їм послуг та належного управління державою»» [22].

«Галіцина Н. вказує, що належне урядування є категорією, що виникла в межах європейської теорії адміністративного права і покликана сформулювати єдині стандарти функціонування публічної влади, які би сприяли максимально повній реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб» [12].

Таким чином, належне врядування можна визначити як концепцію, що регулює правові відносини між громадянським суспільством, державною адміністрацією та приватним сектором на основі фундаментальних принципів демократії та верховенства права.

Програма розвитку ООН "Врядування для сталого людського розвитку" не тільки визначає поняття належного врядування, але й встановлює набір принципів, що лежать в його основі.

Що стосується досліджень, включених до доробку вітчизняних науковців, то можна відзначити наступне.

«Наприклад, Галіцина Н. виділяє вісім принципів що включають: участь, верховенство права, прозорість, відповідальність, орієнтацію на консенсус, справедливість, ефективність та результативність, підзвітність [12]. А. Єзеров та Ю. Батан зазначають, що основними рисами належного врядування є: участь, верховенство права, прозорість, відповідальність, орієнтація на консенсус, справедливість, ефективність і результативність, підзвітність, стратегічне бачення [16]. Кухарєва Г. зазначає про такі принципи, як: участь, прозорість, чутливість, орієнтація на консенсус, рівність та інклюзивність, ефективність та дієвість, підзвітність, змагальність» [22].

«Г. Шаульська звертає увагу на такі основні принципи як: участь у прийнятті державних управлінських рішень; консенсус під час прийняття рішень, зворотний зв'язок, ефективність у проведенні державної політики, відповідальність усіх учасників процесу, прозорість, рівноправність, верховенство закону, стратегічне бачення [39]. Наприклад, Дніпров О. загалом виділяє такі ж принципи, як і інші зазначені науковці, але об'єднує їх у 5 категорій: легітимність і голос, напрям, продуктивність, підзвітність, справедливість. [15]. З ним погоджується і О. Кухарєва» [22].

Таким чином, можна виділити принципи концепції «належного врядування»:

«1. Участь. Полягає в організації волевиявлення громадян у прямій (виборах, референдумах, загальних зборах громад) та опосередкованій (через представницькі органи) формах. Участь повинна бути інформаційно забезпеченою й організованою, тобто держава має всебічно забезпечувати громадянам дану можливість, створюючи умови для реалізації їхніх прав.

2. Верховенство права. Означає, що правова система держави забезпечує реальне дотримання та захист прав всіх людей однаково (справедливо). Слід зазначити про такий похідний від нього, як законність. Він означає, що всі органи публічної влади повинні діяти лише в передбаченому законодавством порядку.

3. Прозорість. Означає, що всі державні інституції повинні працювати відкрито, що повинно досягатися через свободу і доступність інформації для всіх, хто її запитує, активний обмін інформацією між всіма ланками влади. Даний принцип забезпечується залученням громадян до формування бюджетних асигнувань та контролю за видатками з нього, прозоре проведення тендерних закупівель, забезпечення дотримання професійної етики держслужбовцями тощо.

4. Ефективність та результативність. Полягає в досягненні максимально можливого позитивного результату відповідно до потреб суспільства при найбільш раціональному використанні ресурсів.

5. Відповідальність. Даний принцип покладає на державні інститути обов'язок нести відповідальність за всі рішення, дії та бездіяльність, вчинені її представниками.

6. Підзвітність. Означає підконтрольність органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства та приватного сектора громадськості.

Даний принцип забезпечується шляхом ефективного нагляду і контролю з боку цих інституцій один одному.

7. Орієнтація на консенсус. Полягає в дотриманні балансу публічних і приватних інтересів із метою досягнення узгодженості в суспільстві з будь-яких питань з метою сталого розвитку людства.

8. Субсидіарність і пропорційність. Пропорційність передбачає співвідношення заходів, що здійснюються адміністративними органами, з результатом який необхідно досягти з точки зору достатності.

Субсидіарність полягає у зменшенні контролю центральної влади над громадами і регіонами. Все це забезпечується розподілом компетенції державних органів, широкою децентралізацією влади.

9. Стратегічне бачення. Оскільки концепція належного врядування покликана забезпечувати сталий розвиток людства, то вона повинна орієнтуватись на довготермінові результати з урахуванням інтересів майбутніх поколінь. Для цього застосовується індикатор сталого розвитку, який передбачає баланс між різноманітними критеріями розвитку через узгодження інтересів всіх учасників суспільних відносин» [22]..

Щодо цього переліку слід зазначити, що однією з характеристик цієї концепції є її гнучкість до змін, тобто вона не є вичерпною.

У 2001 році в Білій книзі з питань європейського врядування, яка визначила основні принципи "доброго врядування" для всіх держав-членів ЄС, Європейська Комісія виділила п'ять принципів доброго врядування, які характеризують концепцію європейського державного управління: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість. Зміст цих принципів в цілому подібний до принципів, викладених у Програмі розвитку ООН. К. Бережна охарактеризувала наступним чином:

«Принцип відкритості (англ. – openness) передбачає, що інститути ЄС повинні надавати більшого значення прозорості та комунікації в процесі прийняття рішень.

Принцип участі (англ. – participation) акцентується на більш систематичній участі громадян Союзу в розробленні та здійсненні політики ЄС.

Під підзвітністю (англ. – accountability) розуміється необхідність детальнішого визначення повноважень кожного з інститутів Союзу в процесі прийняття ними рішень.

Принцип ефективності (англ. – effectiveness) передбачає, що рішення мають бути прийняті на відповідному рівні і в належний час, чітко визначати зміст заходів та мету їх запровадження.

Водночас принцип узгодженості (англ. – coherence) запроваджує скоординованість різноманітних політик, котрі проводяться інститутами ЄС» [10].

«Слід зазначити про стан запровадження даної концепції в правовій системі України. Вітчизняне законодавство містить низку норм, що дають змогу зробити висновок про поступове реформування української правової системи відповідно до вимог концепції «належного врядування». Прикладами є: ст. 69-74 Конституції України, Закон України «Про всеукраїнський референдум», Виборчий кодекс України (Принцип 1. Участь), ст. 8, 21-68 Конституції України (Принцип 2. Верховенство права); ст. 34, 40 Конституції України, Закон України «Про публічні закупівлі», Бюджетний кодекс України (Принцип 3. Прозорість); ст. 19 Конституції України (Принцип 5. Відповідальність) тощо» [29].

Після Революції Гідності та політичної орієнтації України на ЄС порядок денний реформування законодавства значно посилювався: У квітні 2014 року Уряд схвалив важливий концептуальний документ - Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка дала старт реформі децентралізації. За цим послідували зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, прийняття Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" та низки додаткових законів, що встановлюють новий базовий рівень адміністративно-територіального устрою. Водночас було прийнято низку законів, спрямованих на підвищення прозорості адміністративної системи, а також ухвалено виборчий закон.

Складність впровадження концепції належного врядування в Україні зумовлена особливостями історичного розвитку українського суспільства, а також низкою об'єктивних чинників, що гальмують цей процес, таких як високий рівень корупції, недостатній розвиток громадянського суспільства та опір бізнес-еліти.

Імплементація стандартів належного врядування, вироблених протягом тривалого часу в сучасній європейській юриспруденції, залежить насамперед від більш детального роз'яснення в українському законодавстві вимог верховенства права як основоположного принципу демократичної правової системи. На даному етапі нормативна база щодо верховенства права в чинному законодавстві України не є взірцем, оскільки зміст цього принципу та критерії його дотримання як органами державної влади, так і місцевими громадами є недостатньо конкретизованими.

Таким чином, необхідність запровадження принципу належного врядування як нової концептуальної форми суспільної організації в Україні пояснюється, насамперед, тим, що в Україні склалася змішана система державного управління, в якій ознаки нової концепції державного управління тісно переплітаються із залишками радянської адміністративної системи. Однак, зважаючи на наведені вище приклади, можна зробити висновок, що українська влада у співпраці з суспільством поступово, але неухильно та успішно здійснює процес реформування адміністративної системи в напрямку імплементації європейського права в національну правову систему.

РОЗДІЛ 2. НОВА МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

2.1. Аналіз впливу парадигми «Good governance» на конкурентоспроможність держави

Питання впливу парадигми "доброго врядування" на конкурентоспроможність держави є актуальною науковою проблемою для розвитку теорії та практики державного управління, особливо в контексті європейської інтеграції України. Для виявлення цього впливу та формулювання практичних рекомендацій необхідно проаналізувати співвідношення основних принципів, критеріїв, індикаторів та моделей "доброго врядування" з показниками національної конкурентоспроможності, а також основні чинники впливу "доброго врядування" на національну конкурентоспроможність на різних рівнях державного управління, з'ясувати його механізми та ефекти. Парадигма "доброго врядування" має позитивний і значний вплив на конкурентоспроможність держави і передбачає, що впровадження "доброго врядування" в Україні потребує вдосконалення правової бази, підвищення інституційної спроможності та широкої і належної участі громадськості в державному управлінні.

«Парадигма публічного управління – це сукупність цінностей, принципів, цілей, функцій, механізмів та результатів, які визначають спосіб організації та функціонування публічної влади в певний історичний період» [8; 9; 11].

Парадигма державного управління постійно розвивається під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів, таких як глобалізація, інформаційні технології, екологізація, культурне розмаїття, соціально-економічні та політичні трансформації, громадянське суспільство та технологічні інновації.

«У світі існують різні моделі публічного управління, які, на наш погляд, можна вважати парадигмами публічного управління, адже вони відображають різні підходи, принципи, цілі, механізми та результати управління державними та публічними справами. Зокрема, зауважимо на кілька таких: Традиційна (бюрократична) модель управління (Old Public Management), модель нового публічного менеджменту (New Public Management), модель доброго управління (Good Governance)» [11].

«Традиційна (бюрократична) модель управління (Old Public Management) - це модель, яка базується на принципах ієрархії, формалізму, регламентації, стабільності, контролю, нейтральності, професіоналізму» [25; 33]. Модель спрямована на забезпечення законності, порядку, дисципліни, раціональності та економії в державному управлінні. Механізми цієї моделі включають чітке визначення функцій, повноважень і відповідальності, організацію процедур, норм, правил, стандартів, індикаторів, звітності, аудиту та санкцій. Результатом цієї моделі є забезпечення легітимності, прозорості, підзвітності, результативності та економічності в державному управлінні.

«Модель нового публічного менеджменту (New Public Management) – це модель, яка базується на принципах ринку, конкуренції, вибору, результату, гнучкості, інновації, підприємництва» [25; 30]. Ця модель має за ціль забезпечити якість, продуктивність, задоволення, вартість у публічному управлінні. Механізми цієї моделі включають децентралізацію, делегування, аутсорсинг, приватизацію, контрактування, бенчмаркінг, моніторинг, оцінку, стимулювання, мотивацію. Результати цієї моделі полягають у забезпеченні якості, продуктивності, задоволення, вартості публічних послуг.

«Модель хорошого управління (Good Governance) - це модель, яка базується на принципах демократії, правової держави, громадянського суспільства, децентралізації, регіоналізації, партнерства, відкритості, відповідальності, участі» [32].

Модель спрямована на забезпечення легітимності, довіри, справедливості, стабільності, розвитку та інтеграції державного управління. Механізмами цієї моделі є консенсус, діалог, консультації, співпраця, координація, мережування, публічні дебати, громадський контроль та зворотній зв'язок. Результатом цієї моделі є забезпечення легітимності, довіри, справедливості, стабільності, розвитку та інтеграції державного управління.

Для цілей цього дослідження розглянемо парадигму доброго врядування трохи детальніше. "Добре врядування - це концепція, яка виникла з розвитком демократичних і гуманітарних цінностей у суспільстві. Під "добрим врядуванням" ми розуміємо ефективне, прозоре, відповідальне і сучасне управління державними справами, яке враховує інтереси і потреби різних груп громадян. Це також повага до прав людини, повага до інтересів і потреб інших груп населення. Належне врядування також включає в себе повагу до прав людини, верховенство права, боротьбу з корупцією та сприяння сталому розвитку.

«Парадигма публічного управління впливає на конкурентоспроможність держави, яка визначається, як здатність держави досягати високого рівня життя населення, забезпечувати національну безпеку, реалізовувати національні інтереси та цінності, займати лідерські позиції в регіональному та світовому просторі» [23; 24; 25; 40].

Парадигма державного управління впливає на національну конкурентоспроможність через такі аспекти, як формування стратегічного бачення національного розвитку; визначення пріоритетів та цілей державної політики; забезпечення ефективності, прозорості, відповідальності, участі та партнерства в державному управлінні; створення сприятливого інституційно-правового середовища для розвитку економіки, науки, освіти, культури, соціальної сфери тощо. Вплив на.

Сучасна парадигма державного управління, відома як "належне врядування", базується на таких цінностях і принципах, як демократія, права

людини, верховенство права, боротьба з корупцією, сталий розвиток, громадянське суспільство, публічний інтерес, публічна віддача, публічна служба, публічна етика, публічна прозорість, публічна відповідальність, публічна участь і публічне партнерство [35].

Сучасна парадигма державного управління має свої сильні та слабкі сторони. До сильних сторін можна віднести реагування на виклики та потреби сучасного суспільства, просування демократії та гуманізму, підвищення якості публічних послуг та задоволеності громадян, зміцнення довіри до органів публічної влади, підвищення престижу публічних службовців, забезпечення адаптації та інновацій в публічному управлінні. Недоліками є складність і дорожнеча імплементації, розмитість і неоднозначність концепції, відсутність чітких критеріїв і показників для оцінювання, ризик маніпуляцій і зловживань, брак наукового обґрунтування та емпіричних доказів, неврахування національних особливостей і контексту.

«Сучасний період (XXI ст.) – це етап реформування державності та публічного управління на території України, який пов'язаний з проголошенням незалежності України, прийняттям Конституції України, вступом до міжнародних організацій, проведенням революцій, анексією Криму, війною на Донбасі, євроінтеграцією. У цей період публічне управління базується на принципах демократії, правової держави, громадянського суспільства, децентралізації, регіоналізації, партнерства, відкритості, відповідальності, участі» [19].

«Основними органами публічного управління є президент, уряд, парламент, рада, комітет, міністерство, агенція, служба, департамент, управління тощо. Публічне управління спрямовується на забезпечення національної безпеки, територіальної цілісності, суверенітету, європейської інтеграції, сталого розвитку, реформування публічної служби, впровадження електронного управління, забезпечення якості публічних послуг, задоволення потреб та інтересів громадян тощо» [20].

«Наведемо узагальнені результати SWOT аналізу моделі «Good Governance», яка має переваги та недоліки, які можна розглянути з різних точок зору. Ось деякі з них. Зокрема, з точки зору держави, перевагами моделі «Good Governance» є:

зміцнення легітимності, довіри, репутації та підтримки держави з боку громадян, партнерів та інших зацікавлених сторін;

підвищення ефективності, якості, доступності та різноманітності публічних послуг, які надаються державою;

розвиток стратегічного, комплексного, багаторівневого та багатостороннього підходу до публічного управління, який враховує цінності, інтереси,

очікування, права, потреби, проблеми, виклики, можливості тощо;

створення умов для інновацій, підприємництва, освіти, досліджень, культури, екології та інших сфер державного життя» [25].

З цієї точки зору, недоліками моделі доброго врядування є складність, вартість, час і ризик адміністративних процесів, які потребують більшої координації, інтеграції, адаптації, посередництва та арбітражу;

нестабільність, непередбачуваність, неоднорідність і конфлікт інтересів, очікувань, прав, потреб, проблем, викликів і можливостей між різними суб'єктами державного, приватного та громадянського суспільства;

Неадекватність, нерівність, несправедливість, недоступність, некомпетентність, неналежне управління, незалежність та інші проблеми, пов'язані з ресурсами, інструментами, механізмами, каналами тощо для забезпечення участі громадян, партнерства, співробітництва тощо.

невідповідність, непослідовність, безвідповідальність, незаконність, нелегітимність, несправедливість, порушення, зловживання, корупція або інші правопорушення проти принципів демократії та верховенства права.

Перевагами моделі доброго врядування є

Забезпечення задоволеності, прихильності, довіри, підтримки, захисту, гарантії, регулярності та якості публічних послуг, що надаються державою

забезпечення впливу, участі, партнерства, співпраці, діалогу, домовленості, компромісу, посередництва, арбітражу тощо в процесах публічного управління, що здійснюються державою; та

Забезпечення впливу, участі, партнерства, співробітництва, діалогу, домовленості, компромісу, примирення, арбітражу тощо у процесах публічного управління, що здійснюються державою;

Надання можливостей, ресурсів, інструментів, механізмів, каналів тощо для участі у наданні публічних послуг, впровадженні громадських ініціатив, реалізації громадських проектів, громадського підприємництва, інновацій, освіти, наукових досліджень тощо;

забезпечення доступу, прозорості, відкритості, відповідальності, підзвітності, справедливості, верховенства права тощо щодо діяльності влади.

Модель доброго врядування також має недоліки:

Складність адміністративних процесів, витрати, час і ризики. Вимагає від громадян більшої активності, ініціативи, самоорганізації, саморегуляції, саморегулювання, самофінансування та саморозвитку;

Нестабільність, непередбачуваність, неоднорідність, конфлікти між різними суб'єктами державного, приватного секторів та громадянського суспільства, включаючи інтереси, очікування, права, потреби, проблеми, виклики та можливості;

неадекватність, нерівність, несправедливість, недоступність, некомпетентність, неналежне управління, незалежність та інші проблеми, пов'язані з ресурсами, інструментами, механізмами, каналами тощо для забезпечення участі громадян, партнерства, співпраці тощо

невідповідність, непослідовність, безвідповідальність, незаконність, нелегітимність, несправедливість, порушення, зловживання, корупція та інші правопорушення проти принципів демократії та верховенства права.

Для того, щоб модернізувати державне управління в Україні, необхідно враховувати європейські стандарти та національну специфіку [31].

Європейські стандарти включають гармонізацію законодавства та інституцій з ЄС, впровадження принципів належного врядування, децентралізацію та регіональний розвиток, гендерну рівність та захист прав меншин, співпрацю з неурядовими та міжнародними організаціями.

Державні характеристики включають: Врахування історичних, культурних, етнічних, етнічних, релігійних, мовних, соціально-економічних і політичних особливостей України; використання національних цінностей, традицій, символів, ідентичності, інтересів і цілей; забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України; виведення Криму і Донбасу з конфлікту; вирішення суперечок і проблем, що виникли в результаті конфлікту.

Модернізація державного управління в Україні має відбуватися такими шляхами та засобами: реформування державних послуг; підвищення кваліфікації та мотивації державних службовців; електронне урядування, електронна демократія, електронні послуги, відкриті дані, аналітичне забезпечення, стратегічне планування, бюджетування, менеджмент, аудит та звітність; участь громадян, експертів, донорів, ЗМІ та неурядових організацій у державному управлінні.

Парадигма доброго врядування позитивно впливає на конкурентоспроможність держав, оскільки підвищує якість державного управління, задовольняє потреби та інтереси громадян і сприяє забезпеченню стабільності, безпеки, розвитку та інтеграції держави у міжнародне співтовариство.

Для того, щоб скористатися перевагами впливу парадигми доброго врядування на конкурентоспроможність держави, необхідно здійснити наступні практичні заходи Розробка та прийняття національної стратегії доброго врядування в Україні, забезпечення її координації, моніторингу, оцінки та корекції на всіх рівнях державних інституцій та залучення всіх зацікавлених сторін - державних, приватних та міжнародних організацій - до її реалізації.

2.2. Результативність системи публічного управління в умовах воєнного стану в Україні

Важливою умовою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку у складному та постійно мінливому середовищі в умовах воєнного стану в Україні є ефективне функціонування державних інституцій країни. Іншими словами, ефективна система державного управління в Україні є ключовим елементом для підвищення темпів розвитку національної економіки, подолання кризових ситуацій та вирішення соціальних проблем в умовах обмежених ресурсів. Органи державної влади відіграють важливу роль у системі публічного управління та адміністрування, а забезпечення їх ефективності та результативності є важливою передумовою досягнення загальної ефективності системи.

Водночас, незважаючи на проведення низки реформ, існуючі публічні інститути на всіх рівнях влади є недостатньо ефективними, щоб забезпечити рівень результативності, необхідний для прийняття обґрунтованих рішень. Тому сталий соціально-економічний розвиток України має ґрунтуватися насамперед на масштабному, швидкому та своєчасному оновленні управлінського змісту та розробці нових підходів до процесу управління. Крім того, євроінтеграційний вектор розвитку України вимагає оновлення існуючих механізмів державного управління та їх орієнтації на принципи демократії, відкритості, прозорості та концепції "належного врядування".

Слід зазначити, що побудова демократичної та економічно розвиненої держави в Україні неможлива без ефективної взаємодії між державою та громадянським суспільством. Участь громадян у процесах прийняття рішень прямо та опосередковано впливає на їхній добробут. Від ефективної роботи органів публічної влади залежить якість публічних послуг, що надаються громадянам, та високий соціально-економічний розвиток країни.

Важливою передумовою стабільного функціонування адміністративної системи, що діє у складному та постійно мінливому

середовищі, в умовах невизначеності та нестабільності, є демонстрація наряду забезпечення адміністративної ефективності як запоруки сталого соціально-економічного розвитку в Україні.

В умовах проведення реформ в Україні, а також в умовах воєнного стану на перший план виходить завдання підвищення адміністративної ефективності. Цього можна досягти шляхом побудови ефективної адміністративної системи, забезпечення надання доступних та якісних послуг населенню і, таким чином, відновлення довіри до органів державної влади. Ефективність державного управління можна забезпечити, по-перше, реалізуючи ефективну національну та регіональну економічну політику і таким чином забезпечуючи сталий соціально-економічний розвиток країни, а по-друге, удосконалюючи діяльність державних інституцій з реалізації цієї політики (наприклад, використовуючи специфічні інструменти, прийоми, методи управління, формати, способи тощо). Створення сприятливих умов для прискорення суспільного розвитку з мінімальними витратами, відповідно до стратегічних цілей і завдань країни.

З цією метою у 2021 році було проведено дослідження, метою якого є оцінка задоволеності громадян якістю послуг, що надаються органами публічної влади при здійсненні ними своїх повноважень, вивчення пропозицій щодо покращення цих послуг, а також аналіз факторів, які впливають або можуть вплинути на ефективність діяльності органів публічної влади ¹. В основу дослідження покладено результати телефонного онлайн-опитування щодо якості публічних послуг, які надаються громадянам, оцінки ефективності діяльності органів публічної влади та потреби у підвищенні професійної компетентності персоналу для покращення якості цих послуг. Аналіз відповідей респондентів щодо змін у якості надання послуг показує, що найбільш позитивні зміни відбулися у сфері освіти та доступності соціальних послуг (освітні послуги: 60,5% респондентів зазначили, що ситуація покращилася і лише 2,7% - що погіршилася: соціальні

послуги: 54,5% респондентів зазначили, що ситуація покращилася і лише 2,9% - що погіршилася).

Майже третина респондентів зазначили, що ситуація покращилася у сфері доступу до медичних послуг, безпеки та громадського порядку, а також умов проживання/легкості роботи (лише 10,5% та 13,8% повідомили про певне погіршення у цих сферах відповідно).

Якщо якість надання послуг громадянам оцінюється досить позитивно, то коли мова йде про роботу виконавчих комітетів компетентних органів влади, ситуація дещо інша. Респонденти вказали, з якими перешкодами та незручностями вони стикаються при отриманні послуг. Найбільшою перешкодою є тривалість процедури (25,9%), за якою майже порівну йдуть необхідність збору великої кількості документів та відсутність доступу до вичерпної інформації (19,3% та 18,5% відповідно). Серед інших бар'єрів - постійно мінливі вимоги, недотримання нормативних актів та неповні консультації.

«Під час дослідження респонденти телефонного онлайн-опитування також давали оцінку, наскільки належно виконуються завдання в основних сферах повноважень органів публічної влади. Відповідно до отриманих оцінок респондентів ці сфери повноважень розподілено на три категорії:

- 1) сфери повноважень, де в більшості випадків завдання виконуються належним чином, однак іноді виникають труднощі, що можна вирішити;
- 2) сфери повноважень, де часто виникають труднощі, що можна вирішити, та іноді існують ситуації, коли їх вирішення є проблематичним;
- 3) сфери повноважень, де досить часто виникають труднощі та їх вирішення є проблематичним.

Так, з усіх сфер, які респонденти мали оцінити на належність реалізації завдань в основних сферах повноважень органів публічної влади, найбільш проблематичними (третя категорія) є такі:

- ♠ захист довкілля (52,2% говорили про вирішувані труднощі та 26,9% – про значні труднощі);

♠ управління водними ресурсами та твердими відходами (43,5% і 24% відповідно);

♠ транспорт (43,5% і 36,4% відповідно)» [40].

«Серед сфер повноважень органів влади, в яких часто виникають труднощі, що можна вирішити, та іноді існують ситуації, коли їх вирішення є проблематичним (друга категорія), респонденти відзначали такі:

♠ надання адміністративних послуг (48,5% говорили про вирішувані труднощі та 46,2% – про значні труднощі);

♠ управління людськими ресурсами, політика у сфері управління людськими ресурсами (43,5% і 45% відповідно). Значно кращу ситуацію у сфері повноважень органів влади (перша категорія) респонденти відзначали щодо організації роботи на робочому місці (62,3% говорили про належну організацію), однак навіть у цій сфері 35,8% респондентів обрали варіант «Існують труднощі у виконанні завдань, але вони вирішуються» [40].

Під час дослідження представники органів державної влади (респонденти телефонного онлайн-опитування) також оцінювали ефективність діяльності органів державної влади в Україні.

«Респонденти оцінювали ефективність своєї діяльності за 7-бальною шкалою (7 – дуже висока ефективність): на 6–7 балів оцінили лише 19% респондентів, а найбільше – 52,6% – на 5 балів.

Водночас лише 3,7% респондентів оцінили ефективність своєї діяльності на 1–3 бали. Загалом, середня оцінка склала 5,5 бала. Ефективність діяльності органів публічної влади також оцінювалася за окремими напрямками: якість обслуговування, робота команди, мотивація до роботи, взаємодія посадових осіб, результативність у вирішенні проблем, якість роботи, розуміння службових обов'язків, рівень автономності, мотивація до підвищення компетентності.

Так, залежно від сфери 92,5– 99% респондентів опитування надали оцінку не нижче «достатнього» рівня, але «дуже добре» оцінюють не більше 23,4%. За 5-бальною шкалою, де 5 – «дуже добре», середня оцінка

коливається в межах 3,5–3,9, тобто в середньому оцінки трохи не дотягують до «досить хорошого рівня», але вочевидь є вищими, ніж «достатній» рівень [40].

У рамках дослідження було також здійснено аналіз чинників, які впливають або можуть впливати на підвищення ефективності діяльності органів публічної влади. Хоча недостатня компетентність не сприймається представниками органів влади як одна з головних труднощів у їх діяльності, але водночас 56,9% респондентів вважають, що саме підвищення рівня компетентності персоналу виконавчих органів публічної влади є чинником підвищення ефективності їх роботи.

«На другому місці за важливістю слід відзначити запровадження нових процедур у діяльності органів публічної влади, зокрема системи управління якістю (35,3%). Рідше як чинники підвищення ефективності роботи органів публічної влади відзначалися: підвищення оплати праці (31,3%) та запровадження системи оцінювання результатів діяльності (26,5%)» [40].

Варто зазначити, що в умовах воєнного стану в Україні суттєво змінилися пріоритети у виконанні працівниками публічного сектору своїх службових обов'язків.

Сьогодні, в умовах воєнного стану, державним службовцям, які мають бути ініціаторами, ключовими архітекторами, компетентними менеджерами та лідерами команд демократичних змін в адміністративній системі, вже недостатньо володіти лише знаннями в економічній, соціальній та правовій сферах і вміти застосовувати їх на практиці. Вони також повинні володіти низкою управлінських, комунікативних та громадянських навичок.

Основні зміни стосуються здатності державних службовців ефективно використовувати свої повноваження для надання більш якісних та доступних послуг громадянам.

У рамках дослідження респондентам телефонного онлайн-опитування було запропоновано оцінити компетенції (професійний рівень) державних

службовців за п'ятибальною шкалою від 0 до 5 та висловити свою думку щодо того, чи мають державні службовці достатні знання, навички та компетенції для ефективного виконання своїх обов'язків. У своїх відповідях на це питання учасники висловили своє бачення компетентних людей в органах державної влади.

Так, на думку учасників, такі компетенції, як лідерство, професіоналізм та креативність є важливими в управлінні державними службовцями. Компетентна людина в органі державної влади повинна мати такі компетенції: лідерство, комунікативні навички, вміння взаємодіяти з різними стейкхолдерами, базові знання проектного менеджменту та просторового планування, знання всіх робочих інструментів та вміння брати на себе відповідальність за команду та ввірену їй сферу компетенції. Крім того, така особа повинна бути експертом у своїй галузі, мати відповідну освіту та адміністративний досвід.

«Майже всі респонденти мали єдину думку щодо обов'язковості безперервного вдосконалення свого фахового рівня залежно від зміни законодавства, суспільного розвитку в цілому, розвитку інноваційних методів і технологій. Респонденти також зазначили існування прямої залежності між ефективністю діяльності органів публічної влади та професійною компетентністю персоналу: більше половини з них (50,3%) допускали, що проблеми в діяльності органу влади спричиняються недостатнім рівнем компетентності персоналу, 16,1% з них повністю переконані в цьому.

Слід також зазначити, що майже половина респондентів вказували на необхідність додаткових навичок і кваліфікацій задля більш якісного виконання своїх повноважень / надання публічних послуг громадянам в умовах воєнного стану в Україні» [40].

Таким чином, за результатами телефонного онлайн-опитування представників громадських організацій щодо якості державних послуг, які надаються громадянам, оцінки ефективності роботи державних установ та

необхідності підвищення професійної компетентності персоналу для покращення якості цих послуг, можна зробити наступні висновки.

По-перше, запровадження нових процедур у діяльності органів державної влади, в тому числі систем управління якістю, може бути фактором підвищення ефективності їх роботи.

По-друге, недостатній рівень професійної компетентності персоналу органів державної влади призводить до низького (або такого, що знижується) рівня виконання повноважень та обов'язків органів державної влади та до зниження якості послуг, що надаються громадянам.

«Значущим напрямом забезпечення дієвості публічного управління та підвищення якості послуг, які надаються органами публічної влади, може стати запровадження системи управління якістю, яка відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 9001:2015, у загальну систему менеджменту органів влади. Системою управління якістю є сукупність процесів, організаційної структури, документації, ресурсів, необхідних для управління якістю. Ця система охоплює всі процеси, що протікають в органі публічної влади, від яких залежить якість послуг, що надаються громадянам» [17].

«Основними принципами системи управління якістю є: орієнтація на потреби й очікування замовників; лідерство; задіяність персоналу; процесний підхід; поліпшення; прийняття рішень на підставі фактичних даних; керування взаємовідносинами» [14].

Таким чином, у світлі вищезазначеного, підвищення результативності діяльності державних установ та якості адміністративних та інших послуг, що надаються громадянам, є основною метою впровадження системи управління якістю в загальну систему управління державними установами.

Цього можна досягти шляхом удосконалення функціонування структурних підрозділів та персоналу державних установ. При цьому використання процесного підходу до впровадження системи управління якістю, що базується на розумінні та управлінні взаємопов'язаними

процесами, сприяє підвищенню результативності та ефективності діяльності органу державної влади в досягненні запланованих результатів.

Для досягнення запланованих результатів відповідно до політики у сфері якості та стратегічного напрямку діяльності організації цей підхід забезпечує як постійну ідентифікацію, так і управління процесами та їх взаємодією. Використання процесного підходу дає можливість управляти взаємозв'язком і взаємозалежністю процесів системи та підвищувати загальну ефективність діяльності державних організацій.

Отже, основними перевагами застосування процесного підходу в системах управління якістю послуг в державних організаціях є наступні:

- ♠ По-перше, вимоги до послуг розуміються і постійно виконуються;
- ♠ По-друге, вивчення процесу надання послуг з точки зору створення додаткової цінності для громадян;
- ♠ По-третє, забезпечення ефективного функціонування процесу надання послуг на основі раціонального використання ресурсів; ♠
- ♠ По-четверте, вдосконалення процесів надання послуг на основі необхідної оцінки внутрішнього та зовнішнього середовища; ♠
- ♠ По-п'яте, підвищення рівня довіри громадян до органів державної влади.

Таким чином, впровадження системи управління якістю в діяльність органів державної влади дозволить їм надавати послуги громадянам на основі високих стандартів якості та здійснювати управління якістю справедливо і ефективно відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001:2015.

У майбутньому це проявиться у наступних результатах

- ♠ Підвищення якості державних послуг та спрощення процедур закупівель;
- ♠ Підвищення ефективності державного управління шляхом ефективного управління бюджетними коштами; та
- ♠ Запобігання корупції та конфлікту інтересів;

♠ Підвищення управлінської спроможності державних установ.

За результатами оцінки респондентів телефонного онлайн-опитування щодо необхідності підвищення рівня професійної компетентності службовців публічного сектору слід зазначити, що існує позитивний зв'язок між підвищенням рівня професійної компетентності та підвищенням ефективності роботи публічних установ. Водночас слід зазначити, що ці ефекти проявляються не одразу. У цьому контексті органам державної влади слід налагодити систему моніторингу результатів навчання персоналу з метою визначення найбільш ефективних напрямів професійного навчання та кращого визначення потреб у навчанні. Водночас позитивний вплив професійного навчання на ефективність діяльності органів публічної влади залежить також від наявності практичних елементів у навчальній програмі (активне використання тренінгів, обмін досвідом між представниками органів публічної влади тощо). Незаперечним фактом є те, що в критичній ситуації розвитку країни зростає роль команди у забезпеченні ефективної професійної діяльності в органах публічної влади, а тому сучасні публічні службовці повинні працювати як ефективна команда.

Важливою передумовою стабільного функціонування адміністративно-управлінських систем, що діють у динамічному середовищі в складних умовах України, є створення умов для ефективного функціонування публічних інституцій. У дослідженні наголошується на важливості вдосконалення діяльності публічних інституцій з метою підвищення ефективності адміністративно-управлінської системи, що дозволяє Україні досягти сталого соціально-економічного розвитку та надавати якісні послуги населенню.

На основі телефонного онлайн-опитування представників державних установ у різних регіонах України, дослідження містить детальне вивчення якості послуг, що надаються громадянам, оцінку ефективності роботи державних установ та потреби у професійному розвитку персоналу.

Основний фокус дослідження - аналіз

♠ якості послуг, що надаються органами державної влади при здійсненні ними своїх повноважень;

♠ факторів, що впливають або можуть вплинути на ефективність діяльності компетентних органів

♠ необхідності підвищення рівня професійної кваліфікації публічних службовців. Опитування виявило низку невирішених питань та нових проблем у діяльності органів публічної влади, які загострилися в процесі реформування та в період дії воєнного стану в Україні.

За оцінкою відповідей респондентів на запитання про те, якою мірою здійснюється робота в основних сферах компетенції органів публічної влади (у більшості випадків виділяються сфери, де робота здійснюється на належному рівні, сфери, де часто виникають труднощі, та сфери, де існують серйозні труднощі та проблеми у їх вирішенні), сферами, де часто виникають труднощі, та сферами, де існують труднощі Сферами, де існують проблеми у вирішенні труднощів, є сфера надання адміністративних послуг, управління персоналом та кадрова політика.

Дослідження щодо оцінки ефективності діяльності громадських організацій в Україні показало, що в цілому представники громадських організацій оцінюють свою діяльність трохи вище середнього: середній бал - 5,5.

Аналіз факторів, які впливають або потенційно можуть впливати на ефективність діяльності громадських організацій, показав, що підвищення рівня компетентності персоналу та впровадження нових процедур, зокрема систем управління якістю, в діяльність громадських організацій є сферами для покращення.

Автор описує вплив процесу підвищення рівня професійної компетентності персоналу на результативність та ефективність діяльності органів державної влади.

Виявлено, що запровадження системи моніторингу результатів професійного навчання персоналу в публічних організаціях сприяє

з'ясуванню ефективності використання набутих професійних компетентностей персоналу на робочому місці та кращому визначенню потреби в подальшому професійному навчанні.

Водночас автори підкреслюють, що підвищення рівня професійної компетентності працівників публічного сектору позитивно впливає на ефективність та результативність діяльності публічного сектору у сфері використання навчання.

З метою забезпечення ефективної та результативної роботи державних установ та підвищення ефективності командної роботи серед персоналу цих установ автор рекомендує впроваджувати тренінги з командоутворення з використанням новітніх інформаційних технологій (смарт-технологій, хмарних технологій тощо).

Основним ефектом такого навчання є розвиток професійної компетентності персоналу щодо ефективної командної роботи, тобто вміння ефективно комунікувати та приймати ефективні рішення при взаємодії з різними підрозділами органів влади. В результаті тренінги з командоутворення покращують навички командної роботи працівників державного сектору для надання якісних послуг громадянам, створюють сприятливий соціально-психологічний клімат в колективі та призводять до покращення загальної ефективності роботи державного сектору.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Адміністративна реформа в Україні зумовлена розвитком європейської інтеграції, глобальними викликами та трансформацією державних структур і потребує якісних досліджень, адаптованих до поточної ситуації в країні. Процес державного управління в Україні перебуває у стані постійної трансформації, адаптуючись до сучасних тенденцій воєнного стану та євроінтеграції. У цьому контексті виникає потреба у визначенні ефективних механізмів державного управління, які надають Україні можливості вирішувати поточні та стратегічні завдання у сфері реалізації функцій держави.

Сьогодні Україна стоїть перед необхідністю ефективної участі в глобалізаційних процесах. З цією метою для України вкрай важливо розробити спеціальні державні механізми, які дозволять їй максимізувати зовнішні вигоди та мінімізувати внутрішні втрати. Водночас, важливо також використовувати можливості глобалізації для реалізації своїх національних інтересів. Глобалізаційні тенденції можуть бути ефективними, передбачуваними та керованими при реалізації національної політики.

«Система державного управління України в умовах глобалізації має чіткої стратегічної лінії суспільного розвитку. Реалізація цих напрямів покладена в Стратегію сталого розвитку України 2030 та націлена на забезпечення високого рівня та якості життя населення України, створення сприятливих умов для діяльності нинішнього та майбутніх поколінь та припинення деградації природних екосистем шляхом впровадження нової моделі економічного зростання, що базується на засадах сталого розвитку» [29].

Інтеграція України у світове співтовариство поставила її перед вибором: створити нову модель розвитку та управління. Основними політичними вигодами для України від послідовної інтеграції з Європою є зміцнення демократичної політичної системи та стабільності її інститутів, модернізація правової бази та прозорість національного законодавства, поглиблення демократичної культури та поваги до прав людини.

«Європейська інтеграція також означає для нашої держави зміцнення національної безпеки та безпеки громадян, адже вона виключає застосування сили як методу вирішення конфліктів, сприяє стабільності у відносинах з усіма сусідами. В цьому контексті успішне просування шляхом європейської інтеграції наближає Україну до Європи, зміцнює взаємини, що відповідають національним інтересам країни» [27].

Трансформація управлінських структур має бути спрямована на досягнення балансу між (глобальними) інтересами держави та світу і гарантувати зміцнення держави як держави. Дуже важливо, щоб українська держава (політична та економічна) досягла стандартів розвитку європейської інтеграції та була включена у відповідні євроінтеграційні структури. Гармонізація з європейськими стандартами та успішна реалізація Цілей сталого розвитку дозволить Україні стати конкурентоспроможним суб'єктом глобалізації.

«З 2016 року Україна розробляє та впроваджує реформи державного управління, щоб забезпечити його відповідність стандартам ОЕСР та ЄС – Принципи державного управління – як частину ширшого процесу європейської інтеграції. SIGMA розробила Принципи державного управління в 2014 році, щоб підтримати посилений підхід Європейської Комісії до реформи державного управління в процесі розширення ЄС. Принципи ґрунтуються на рекомендаціях ОЕСР, діючій нормативно-правовій базі ЄС та передовій практиці держав-членів ОЕСР та ЄС» [28].

«Стратегія реформування державного управління до 2021 року та План заходів до неї продемонстрували гарну реалізацію: досягнуто 57%

встановлених цільових показників. Основними пріоритетами за Стратегією реформування державного управління на 2022-2025 роки стали: надання високоякісних державних послуг громадянам і бізнесу, розбудова професійної та політично нейтральної державної служби та створення ефективних і підзвітних державних інституцій» [36-37].

Ефективність адміністративної системи забезпечує скоординоване, цілеспрямоване та результативне управління суспільними процесами держави, належний організаційно-управлінський вплив на суспільний розвиток держави та реалізацію управлінських цілей і завдань (як загальних, так і персональних, які мають вирішуватися в конкретних сферах суспільного життя).

Ефективність (у широкому розумінні) в адміністративній системі слід розглядати як узагальнюючу характеристику потенційних і фактичних результатів функціонування системи з урахуванням ступеня відповідності досягнутих результатів цілям і завданням розвитку системи. Ефективність державного управління не повинна відображати результати лише одного аспекту чи виміру (політичного, економічного, соціального тощо), а має розкривати весь багатовимірний зміст і розмаїття процесів та явищ.

Залежно від розмаїття питань державної політики, пов'язаних із внутрішнім управлінням, а також суб'єкта та рівня управління, розрізняють різні види адміністративної ефективності: економічної політики, соціальної політики, екологічної політики та зовнішньоекономічної політики. На основі різних результатів адміністративної оцінки у глобальному вимірі та індикаторів європейської інтеграції можна сформулювати локальний (національний) підхід до трансформації відповідних управлінських структур та визначити напрями, які нагально потребують імплементації та розвитку в нинішній ситуації в Україні.

Таким чином, в Україні вже створено ефективне врядування, але необхідні подальші кроки для здійснення державного управління на всіх рівнях, в тому числі і в умовах воєнного часу. Таким чином, створення

потужного арсеналу ефективних адміністративних механізмів дозволить країні рухатися до інтеграції в ЄС відповідно до "принципів державного управління". Такий системний розвиток вимагає реформування системи стратегічного планування та формування політики під керівництвом і координацією центрального уряду, оптимізації адміністративних структур, сприяння модернізації державної служби та створення надійної системи забезпечення доброчесності в державному секторі.

ВИСНОВКИ

Таким чином, система публічного управління формує солідарність між національним суспільством і державою як реляційну систему, спрямовану на реалізацію цінностей суспільства, досягнення цілей державної політики та створення конкурентоспроможної держави; її визначальними характеристиками визначено верховенство права та розвинену правову культуру, збалансовану представницьку демократію, сильну автономію, дисципліновану та гнучку публічну адміністрацію.

Все це дає підстави стверджувати, що державне управління має забезпечувати максимальну участь громадян в управлінні суспільством, державою та країною, пошук консенсусу та розв'язання соціальних, економічних і політичних суперечностей у суспільстві задля досягнення легітимних цілей розвитку та визнаного прогресу на основі громадянського розвитку та цінностей громадянського суспільства.

Реалії сьогодення роблять пріоритетним вирішення проблеми вдосконалення адміністративної системи для забезпечення ефективності та результативності виконання відповідних державних функцій.

Необхідність запровадження принципу належного врядування як нової концептуальної форми суспільної організації в Україні пояснюється насамперед тим, що наразі в Україні існує змішана система державного управління, яка включає в себе риси нової концепції державного управління, тісно переплетені із залишками радянської адміністративної системи. Однак, зважаючи на наведені вище приклади, можна зробити висновок, що українська влада у співпраці з суспільством поступово, але неухильно та успішно здійснює процес реформування адміністративної системи в напрямку імплементації європейського права в національну правову систему.

Парадигма належного врядування позитивно впливає на конкурентоспроможність держави, оскільки сприяє підвищенню якості

державного управління, задоволенню потреб та інтересів громадян, забезпеченню стабільності, безпеки, розвитку та інтеграції держави у світове співтовариство.

Це означає розробку та прийняття національної стратегії доброго врядування в Україні, забезпечення її координації, моніторингу, оцінки та корекції на всіх рівнях публічних інституцій та залучення до її реалізації всіх зацікавлених сторін - публічних інституцій, приватного сектору та міжнародних організацій.

Важливою передумовою стабільного функціонування систем державного управління та менеджменту, що діють у динамічному середовищі в складних умовах України, є створення умов для ефективного функціонування публічних інституцій. У дослідженні підкреслюється важливість покращення діяльності публічних інституцій для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку та підвищення ефективності системи публічного управління та адміністрування у наданні якісних послуг населенню України.

На основі телефонного онлайн-опитування представників державних установ у різних регіонах України було проведено комплексне дослідження якості послуг, що надаються громадянам, оцінки ефективності діяльності державних установ та необхідності підвищення професійної компетентності персоналу.

Основними завданнями дослідження є аналіз таких аспектів

- ♠ Якість надання послуг у процесі виконання органами влади своїх повноважень;

- ♠ Фактори, що впливають або можуть вплинути на ефективність діяльності;

- ♠ потреби у підвищенні рівня професійної кваліфікації державних службовців. Опитування виявило низку невирішених питань та нових проблем у діяльності органів публічної влади, які загострилися в процесі реформування та в період дії воєнного стану в Україні.

За оцінкою відповідей респондентів на запитання про те, якою мірою здійснюється робота в основних сферах компетенції органів публічної влади (у більшості випадків виділяються сфери, де робота здійснюється на належному рівні, сфери, де часто виникають труднощі, та сфери, де існують серйозні труднощі та проблеми у їх вирішенні), сферами, де часто виникають труднощі, та сферами, де існують труднощі Сферами, де існують проблеми у вирішенні труднощів, є сфера надання адміністративних послуг, управління персоналом та кадрова політика.

Дослідження щодо оцінки ефективності діяльності громадських організацій в Україні показало, що в цілому представники громадських організацій оцінюють свою діяльність трохи вище середнього: середній бал - 5,5.

Аналіз факторів, які впливають або потенційно можуть впливати на ефективність діяльності громадських організацій, показав, що сферами для покращення є підвищення рівня компетентності їх персоналу та впровадження нових процедур, зокрема систем управління якістю, в діяльність громадських організацій.

Автор описує вплив процесу підвищення рівня професійної компетентності персоналу на результативність та ефективність діяльності органів державної влади.

Автор констатує, що запровадження системи моніторингу результатів професійного навчання персоналу в публічних організаціях сприяє з'ясуванню ефективності використання набутих персоналом професійних компетентностей на робочому місці та кращому визначенню потреби в майбутньому професійному навчанні.

Водночас автори підкреслюють, що підвищення рівня професійної компетентності працівників публічного сектору позитивно впливає на ефективність та результативність діяльності публічного сектору за умови використання навчання.

З метою забезпечення ефективної та результативної роботи державних установ та підвищення ефективності командної роботи серед персоналу цих установ автор рекомендує впроваджувати тренінги з командоутворення з використанням сучасних інформаційних технологій (смарт-технологій, хмарних технологій тощо).

Основним ефектом такого навчання є розвиток професійної компетентності персоналу щодо ефективної командної роботи, тобто вміння ефективно комунікувати та приймати ефективні рішення при взаємодії з різними підрозділами органів влади.

Як наслідок, тренінги з тимбілдингу покращують навички командної роботи працівників державного сектору, забезпечують якісне обслуговування громадян, створюють сприятливий соціально-психологічний клімат у колективі та загалом підвищують ефективність роботи державних установ.

Таким чином, в Україні вже створено ефективне врядування, але необхідно зробити подальші кроки для його впровадження на всіх рівнях державного управління, в тому числі у воєнний час. Таким чином, створення потужного арсеналу ефективних адміністративних механізмів дозволить країні рухатися в напрямку інтеграції до ЄС відповідно до "принципів державного управління". Такий системний розвиток вимагає реформування системи стратегічного планування та формування політики під керівництвом і координацією центрального уряду, оптимізації адміністративних структур, сприяння модернізації державної служби та створення надійної системи забезпечення доброчесності в державному секторі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda [Text] / G. Bouckaert. — Berlin : Duncker & Humblot, 2002. — P. 26.
2. Castelazo J. R. Administración Pública: Una Visión de Estado [Text] / J. R. Castelazo. — México : Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2007. — P. 16.
3. Detterbeck S. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht [Text] / S. Detterbeck. — 4. Auflage. — München : Verlag C. H. Beck, 2006. — 612 s.
4. From crisis to sustainable growth – sub Saharan Africa : a long-term perspective study. *The world bank*. 1998. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/498241468742846138/from-crisis-to-sustainablegrowth-sub-saharan-africa-a-long-term-perspectivestudy>
5. Governance for Sustainable Human Development, An Integrated Paper On The Highlights Of Four Regional Consultation Workshops on Governance for Sustainable Human Development. *United Nations Development Programme*. 1997. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3831662>
6. Human development report 2002 Deepening Democracy in a Fragmented World. *UNDP (United Nations Development Programme)*. 2002. URL: <https://hdr.undp.org/content/human-developmentreport-2002>
7. Keeling D. Management in Government [Text] / D. Keeling. — London : Allen & Unwin, 1972. — P. 15.
8. Бегей І. (2015). Основні теоретичні складові сучасних моделей державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпро, 2015. Вип. 2. С. 16–26.

9. Бережний В. О. (2011). Основні світові моделі державного управління. *Державне будівництво*. Харків, 2011. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_42.
10. Бережна К. Принцип належного урядування та його вплив на стандарти реалізації прав громадян в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 279–281. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2020/70.pdf
11. Болотіна Є. В., Нікітенко А. В. (2017). Сучасні західні концепції управління та моделі публічного адміністрування. *Економічний вісник Донбасу*. Київ, № 1 (47). С. 96–100.
12. Галіцина Н. Принципи “good governance” і “good administration” в адміністративному праві. *Юридичний Бюлетень*. 2020. № 13. С. 101–110. URL: <http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2020/13/14.pdf>
13. Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>.
14. Державний стандарт України. Системи управління якістю. Вимоги: ДСТУ ISO 9001:2015. Київ: ДП «УкрНДНЦ», 2016. 24 с. URL: <https://khoda.gov.ua/im-h age/catalog/files/%209001.pdf>
15. Дніпров О. Принципи належного урядування в сучасній системі адміністративного права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 114–118. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/1/20.pdf>
16. Єзеров А., Батан Ю. Належне врядування й надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Юридичний вісник*. 2016. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/10594>
17. Захарова О. В., Оніпко А. Ю., Артьомов Д. Ю. Впровадження системи управління якістю управлінських послуг, що надаються населенню регіону. Соціально-економічний розвиток регіонів в контексті міжнародної інтеграції. 2018. № 29. Т. 1. С. 17–23. URL:

- <https://er.chdtu.edu.ua/bitstream/ChSTU/564/1/Захарова%20%20Оніпко%20%281%29.pdf>
18. Ковбасюк Ю. В. Державне управління. Том 2. Навчальний посібник. Дніпропетровськ: НАДУ. URL: http://epidruchniki.com/book/20_Derjavne_upravlinnya_Tom_2.html
 19. Козак В. І. (2015). Публічне управління в системі координат української державності. *Ефективність державного управління*. Львів. Вип. 44(1). С. 64–70.
 20. Козлов К. І. (2013). Розвиток публічного врядування в умовах еволюції політико-адміністративних систем. *Теорія та практика державного управління*. Харків, 2013. Вип. 2. С. 59–66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2013_2_11.
 21. Конституція України [Текст]: [закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р.] / Українська Правнича Фундація. — К.: Право, 1996. — 124 с.
 22. Кухарєва Г. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2015. № 3. С. 76–83. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Tpdu_2015_3_15.pdf
 23. Мельник Р. С. (2012). Категорія “публічне управління” у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. Дніпро, № 6. С. 95–98.
 24. Мельниченко Б. Сучасна парадигма публічного управління: практичний вимір для України. *Вісник Національного університету “Львівська політехніка”*. Серія: Юридичні науки. Львів, 2021. № 1 (29). С. 104–109.
 25. Оболенський О. Ю. (2014). Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. *Публічне управління: шляхи розвитку* :

- матеріали наук.-практ. конф.* (м. Київ, 26 лист. 2014 року). Київ. Т. 1. С. 3–10.
- 26.Обушна Н. І. (2015). Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. Львів, Вип. 44(1). С. 53–63.;
- 27.Пашуля Г.Я. Глобалізація як явище, що впливає на формування нового типу держави. *Науковий вісник*. 2011. №2. С. 22-31.
- 28.Принципи державного управління. ОЕСР. URL: <https://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-editionENG.pdf>
- 29.Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
- 30.Пухтецька А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації. *Наукові записки*. 2010. № 103. С. 36–39. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/3840>
- 31.Розвиток системи управління в ЄС: досвід для України (2013): наук. розробка / О. Я. Красівський, О. С. Киричук та ін. ; за заг. ред. О. Я. Красівського. Київ : НАДУ, 2013. 56 с.
- 32.Commission on the future delivery of public services – Produced by APS Group Scotland. 2011. 90 p.
- 33.Солових В. П. (2010). “Good governance” як одна із сучасних моделей державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Київ. Вип. 1. С. 112–121. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2010_1_17.
- 34.Солових В. П. (2010). “Good governance” як одна із сучасних моделей державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Київ. Вип. 1. С. 112–121. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2010_1_17.

- 35.Солових В. П. (2014). Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. Харків, Вип. 1. С. 18–25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_1_5.
- 36.Стратегія реформування державного управління в Україні на 2022-2025 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-eng.pdf>].
- 37.Стратегія реформування державного управління в Україні на період до 2021 року. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf.
- 38.Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни “Публічне адміністрування” [Текст] / С. І. Чернов, С. О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. — Х. : ХНУМГ, 2014. — С. 7.
- 39.Шаульська Г. Принципи «належного врядування»: перспективи впровадження в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 2. С. 140–143. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2019/26.pdf
- 40.Шумська Г. М. Розробка напрямів забезпечення дієвості публічного управління як основи соціально-економічного розвитку України / Г. М. Шумська // Бізнес Інформ. – 2023. – № 1. – С. 177 – 184.