

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

Навчально-науковий інститут управління, економіки та бізнесу

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Сєдов Георгій Юрійович

УДК 351(477):[061.1ЄС+351.862.4]

ДИСЕРТАЦІЯ

**РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ВЕКТОРУ
ТА СУЧАСНИХ БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ**

Спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування

Галузь знань 28 – Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття ступеня доктора філософії.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____Сєдов Г.Ю.

Науковий керівник:

Родченко Ігор Юрійович,

кандидат наук з державного управління,

доцент

Київ – 2024

АНОТАЦІЯ

Сєдов Г.Ю. Реформування системи публічного управління в Україні в контексті євроінтеграційного вектору та сучасних безпекових викликів. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» з галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування». – Міжрегіональна Академія управління персоналом, Київ, 2024.

У дисертаційній роботі запропоновано вирішення актуального науково-практичного завдання, що полягає в теоретичному обґрунтуванні підходів та розробленні науково-практичних пропозицій щодо напрямів реформування системи публічного управління в Україні в контексті євроінтеграційного вектору та сучасних безпекових викликів, що буде сприяти ефективності діяльності органів публічного управління в сучасній Україні.

Встановлено, що підтримка популярності та прихильності відносно євроінтеграційного вектору вимагає чітких скоординованих дій щодо прозорості та комунікації, реалістичних термінів для досягнення ключових етапів. Уряд повинен ухвалити довгостроковий бачення перспективних напрямів євроінтеграції зважаючи на важливість належного управління очікувань громадськості.

Закцентовано увагу на значимості здійснення стратегічного публічного управління в контексті євроінтеграційного вектору в Україні та впровадженні практичних кроків вдосконалення щодо: а) розроблення правової бази з удосконалення стратегічного публічного управління у аспекті євроінтеграційних процесів; б) підвищення рівня якості моніторингу запровадження стратегічних документів; в) унормування оптимізації організаційного забезпечення стратегічного публічного управління; г) впорядкування повноважень між органами публічного управління й організація системи взаємодії між ними;

д) формування організаційних заходів, які направлені на підвищення рівня забезпечення стратегічного публічного управління у контексті євроінтеграції.

Успішність подальшої євроінтеграції повинна вибудовуватися на реалізації системних реформ, що повинні зачіпати як діяльності органів публічного управління, так і бути направлені на ефективну взаємодію із інститутами громадянського суспільства; формуванні єдиних інституційних рамок, а їх втілення має виокремлювати персонал державної служби як системний складник державного управління, який гарантує євроінтеграційний процес; зміцненні інституційного базису демократії; підтримці громадянського суспільства.

Встановлено, важливим компонентом для вступу до ЄС є інститути громадянського суспільства. Реформування системи публічного управління в Україні неможливе без активної участі інститутів громадянського суспільства, що покликані сприяти впровадженню реформ в цій сфері та посідають вагомe місце для переговорної рамки вступу України до ЄС.

Виходячи з цього, головним напрямом розвитку публічного управління варто вважати перетворення всієї системи публічного управління за допомогою проведення відповідних реформ. Для цього необхідна розробка нової стратегії із сучасними механізмами й методами управління у межах виходу із кризового стану враховуючи сучасні безпекові виклики.

Важливим компонентом реформування системи публічного управління в обставинах сучасних безпекових викликів постає підвищення ефективності на засадах інституційних стандартів, притаманних європейським державам, нових підходів до стратегування розвитку держави в цілому. Встановлено, що система оцінки ефективності реалізації публічного управління, як й система публічного управління загалом, не може бути закритою та повинна враховувати й зовнішні безпекові та глобалізаційні детермінанти впливу на неї при досягненні стратегічних цілей держави. Ефект від реалізації управлінської діяльності, враховуючи державний та місцевий рівень, врешті вимірюється рівнем досягнення мети.

З метою визначення та підвищення ефективності управління в державному секторі запроваджуються різні підходи. Проте, єдиної універсальної методології до формування системи та оцінки ефективності публічного управління, яка була б оптимальна для застосування у всіх органах державної влади та місцевого самоврядування усіх рівнях управління немає.

Розроблення нового підходу до формування системи оцінки ефективності публічного управління повинна цілісно охопити всі ключові особливості діяльності органів влади за умов сучасних безпекових викликів та глобалізації. Цей підхід полягає у вибудовуванні системи публічного управління у сукупності взаємовпливу суб'єкт–об'єкт–суб'єкт із врахуванням зовнішнього впливу безпекових, глобалізаційних факторів, основних функцій органів влади на державному та місцевому (територіальному) рівнях, одним із механізмів управління якої є оцінка ефективності публічного управління. Означений механізм заснований на цільовій управлінській природі діяльності, формуванні критеріїв досягнення мети в умовах впливу зовнішніх безпекових викликів і глобалізаційних факторів, конкретного управлінського вкладу в їх досягнення.

Система оцінки ефективності публічного управління має формуватися на основі ефективної реалізації механізму державного управління, ключовими складниками якого мають стати: а) цілепокладання (постановка мети із зазначенням конкретних вимірювальних результатів); б) критерії досягнення мети (сукупність оцифрованих показників, які характеризують досягнення мети); в) критерії управлінського внеску щодо досягнення мети (сукупність вимірювальних оцифрованих показників, які показують ступінь впливу управлінського рішення на досягнення цільових показників); г) аналіз досягнутих результатів (зіставлення досягнутих результатів із запланованими, результати значень показників досягнення цілі); д) коригування мети та управлінських рішень (за необхідності за досягнутими результатами та в випадку не відповідності досягнутих результатів із запланованими внесеннями змін до показників досягнення мети та управлінські рішення).

Результатом реалізації цього підходу є підвищення лояльності та довіри населення до органів державного управління та місцевого самоврядування, реалізації публічного управління загалом. У єдиній взаємодії держави та суспільства соціальний ефект від реалізації державних програм і проєктів, впровадження нових механізмів управління буде значно вищим, як і загалом ефективність публічного управління.

З'ясовано, що оцінювання ефективності публічного управління є актом на систематичній основі щодо аналізу процесу досягнення поставлених цілей, завдань, визначення результатів діяльності органів публічного управління для підвищення їх ефективності. Дана оцінка вбачається необхідною з огляду не лише висвітлення результатів роботи органів публічного управління перед громадськістю, але й для корегування системи публічного управління, зокрема зважаючи на сучасні безпекові виклики. Розроблення оцінки потребує формування стандартів (моделей) ефективного публічного управління, на основі яким мають бути створені внутрішні індикатори та критерії оцінки ефективності публічного управління. Ці стандарти повинні бути індивідуальні для української системи враховуючи національні особливості та соціально-економічний розвиток держави, ментальне сприйняття суспільством системи публічного управління, проте обов'язково враховувати зарубіжний досвід у цій сфері.

Основною метою системи публічного управління стає реалізація стратегічного планування з метою вирішення пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку території. Але крім формальної мети присутня й інша, що відображає внутрішній потенціал системи управління, – економія бюджетних ресурсів.

Подальші дослідження припускають трансформацію означеної системи оцінки ефективності публічного управління на рівні державного управління, а також на місцевий рівень у рамках сукупності єдиної системи публічного управління, яка вибудовується у єдиній вертикалі й на загальних засадах правового регулювання в Україні, для досягнення стратегічних цілей держави в

умовах глобалізації та з врахуванням безпекових викликів які, в свою чергу, проектуються на рівень регіонів та територіальних утворень.

Система оцінки ефективності державної влади, діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування вимагає детального вдосконалення та повинна бути вбудованою в новий сформований підхід до системи оцінки ефективності публічного управління загалом.

Для забезпечення ефективної системи публічного управління в Україні необхідно здійснити ряд заходів, що включає відповідні етапи, пріоритетні напрями та досягнення відповідних орієнтирів. Система публічного управління дозволить забезпечити ефективну взаємодію органів влади, інститутів громадянського суспільства та громадян.

Охарактеризовано «План України», що передбачений програмою ЄС Ukraine Facility на 2024-2027 роки та містить пріоритетні напрями реформ. Для забезпечення успішної реформи державного управління ключові напрями скоординовані на впровадженні комплексної реформи системи оплати праці державних службовців і поступовому відновленні, ефективному впровадженню процедури добору на державну службу на основі заслуг, імплементації Закону України «Про адміністративну процедуру» та цифровізація управління державною службою і людськими ресурсами. Ці реформи спрямовані на поступове зближення України до стандартів, політик, правил та практик ЄС в сфері державного управління, а також будуть додатковим фактором ефективності державного управління, сприятимуть прозорості.

Ключові слова: реформа, публічне управління, трансформація, демократичний транзит, безпека, ризики, соціальна безпека, національна безпека, публічна безпека, інституційна безпека, війна, гібридна війна, Європейський Союз, євроінтеграція, інституційна спроможність, сталий розвиток, процес реформування, інституційна стабільність, стандартизація, сектор безпеки, інформаційна безпека, інновації, захист інформаційного простору, політична стабілізація.

ANNOTATION

Sedov G.Yu. Reforming the public administration system in Ukraine in the context of the European integration vector and modern security challenges. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy in the specialty 281 «Public management and administration» from the field of knowledge 28 «Public management and administration». – Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, 2024.

The dissertation proposes a solution to a relevant scientific and practical task, which consists in the theoretical substantiation of approaches and the development of scientific and practical proposals on the directions of reforming the public administration system in Ukraine in the context of the European integration vector and modern security challenges, which will contribute to the effectiveness of the activities of public administration bodies in modern Ukraine.

It has been established that maintaining the popularity and commitment to the European integration vector requires clear coordinated actions regarding transparency and communication, realistic deadlines for achieving key stages. The government must adopt a long-term vision of promising directions of European integration, taking into account the importance of proper management of public expectations.

Attention is focused on the importance of implementing strategic public administration in the context of the European integration vector in Ukraine and the implementation of practical steps for improvement regarding: a) developing a legal framework for improving strategic public administration in the context of European integration processes; b) improving the quality of monitoring the implementation of strategic documents; c) standardization of the optimization of the organizational support of strategic public administration; d) streamlining of powers between public administration bodies and organization of a system of interaction between them; e) formation of organizational measures aimed at increasing the level of strategic public administration in the context of European integration.

The success of further European integration should be built on the implementation of systemic reforms that should affect both the activities of public administration bodies and be aimed at effective interaction with civil society institutions; the formation of a single institutional framework, and their implementation should single out civil service personnel as a systemic component of public administration that guarantees the European integration process; strengthening the institutional basis of democracy; supporting civil society.

It has been established that civil society institutions are an important component for joining the EU. Reforming the public administration system in Ukraine is impossible without the active participation of civil society institutions, which are designed to promote the implementation of reforms in this area and occupy a significant place in the negotiating framework for Ukraine's accession to the EU.

Based on this, the main direction of public administration development should be considered the transformation of the entire public administration system through the implementation of relevant reforms. For this, it is necessary to develop a new strategy with modern mechanisms and management methods within the framework of overcoming the crisis, taking into account modern security challenges.

An important component of reforming the public administration system in the context of modern security challenges is increasing efficiency on the basis of institutional standards inherent in European states, new approaches to strategizing the development of the state as a whole. It has been established that the system for assessing the effectiveness of public administration, as well as the public administration system as a whole, cannot be closed and must take into account external security and globalization determinants of influence on it in achieving the strategic goals of the state. The effect of the implementation of management activities, taking into account the state and local levels, is ultimately measured by the level of goal achievement.

In order to determine and improve the efficiency of management in the public sector, various approaches are being introduced. However, there is no single universal methodology for forming a system and assessing the effectiveness of public

administration, which would be optimal for use in all state authorities and local governments at all levels of government.

The development of a new approach to forming a system for assessing the effectiveness of public administration should comprehensively cover all the key features of the activities of government bodies in the context of modern security challenges and globalization. This approach consists in building a public administration system in the aggregate of the mutual influence of subject-object-subject, taking into account the external influence of security, globalization factors, the main functions of government bodies at the state and local (territorial) levels, one of the management mechanisms of which is the assessment of the effectiveness of public administration. The specified mechanism is based on the targeted managerial nature of the activity, the formation of criteria for achieving the goal in the conditions of the influence of external security challenges and globalization factors, and a specific managerial contribution to their achievement.

The system for assessing the effectiveness of public administration should be formed on the basis of the effective implementation of the public administration mechanism, the key components of which should be: a) goal-setting (setting a goal with an indication of specific measurable results); b) criteria for achieving the goal (a set of digitized indicators that characterize the achievement of the goal); c) criteria for managerial contribution to achieving the goal (a set of measurable digitized indicators that show the degree of influence of the management decision on the achievement of target indicators); d) analysis of the achieved results (comparison of the achieved results with the planned ones, the results of the values of the goal achievement indicators); e) adjustment of the goal and management decisions (if necessary, based on the achieved results and in case of non-compliance of the achieved results with the planned changes to the goal achievement indicators and management decisions).

The result of implementing this approach is to increase the loyalty and trust of the population in state and local government bodies, the implementation of public administration in general. In a unified interaction of the state and society, the social effect of the implementation of state programs and projects, the introduction of new

management mechanisms will be much higher, as will the overall effectiveness of public administration.

It was found that the assessment of the effectiveness of public administration is an act on a systematic basis to analyze the process of achieving set goals, objectives, determining the results of the activities of public administration bodies to increase their effectiveness. This assessment is considered necessary not only in view of highlighting the results of the work of public administration bodies to the public, but also for adjusting the public administration system, in particular, taking into account modern security challenges. The development of the assessment requires the formation of standards (models) of effective public administration, on the basis of which internal indicators and criteria for assessing the effectiveness of public administration should be created. These standards should be individual for the Ukrainian system, taking into account national characteristics and socio-economic development of the state, the mental perception of the public administration system by society, but it is imperative to take into account foreign experience in this area.

The main goal of the public administration system is the implementation of strategic planning in order to solve priority tasks of socio-economic development of the territory. But in addition to the formal goal, there is another one that reflects the internal potential of the management system - saving budget resources.

Further research suggests the transformation of the specified system for assessing the effectiveness of public administration at the level of state administration, as well as at the local level within the framework of a single public administration system, which is built in a single vertical and on the general principles of legal regulation in Ukraine, to achieve the strategic goals of the state in the context of globalization and taking into account security challenges that, in turn, are projected at the level of regions and territorial entities.

The system for assessing the effectiveness of state power, the activities of state administration bodies and local self-government requires detailed improvement and should be built into the new approach to the system for assessing the effectiveness of public administration in general.

To ensure an effective public administration system in Ukraine, it is necessary to implement a number of measures, including relevant stages, priority areas and achievement of relevant benchmarks. The public administration system will ensure effective interaction between authorities, civil society institutions and citizens.

The “Plan of Ukraine” provided for by the EU Ukraine Facility program for 2024-2027 and contains priority areas of reforms is characterized. To ensure successful public administration reform, key areas are coordinated on the implementation of a comprehensive reform of the civil service remuneration system and the gradual restoration, effective implementation of the merit-based selection procedure for civil service, implementation of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” and digitalization of civil service and human resources management. These reforms are aimed at gradually bringing Ukraine closer to EU standards, policies, rules and practices in the field of public administration, and will also be an additional factor in the efficiency of public administration and promote transparency.

Keywords: reform, public administration, transformation, democratic transit, security, risks, social security, national security, public security, institutional security, war, hybrid war, European Union, European integration, institutional capacity, sustainable development, reform process, institutional stability, standardization, security sector, information security, innovation, protection of information space, political stabilization.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Сєдов Г.Ю. Теоретичні підходи та об'єктивна необхідність реформування системи публічного управління. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2024. Вип. 39. С. 242-247, <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.39.46>, <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2024/39-2024/48.pdf>.

2. Сєдов Г.Ю. Проблемні питання реформування системи публічного управління в Україні в умовах євроінтеграції та посилення безпекових викликів. Держава і регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування 2024 р., № 2. С. 187-194, <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.2.27>, http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2024/29.pdf.

3. Сєдов Г.Ю. Євроінтеграційний напрям реформування системи публічного управління України в умовах сучасних безпекових викликів. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2024. Вип. 41. С. 256-261, <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.41.36>, <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2024/41-2024/38.pdf>.

4. Чайковський А. Р., Сєдов Г. Ю. Військове лідерство: поняття та змістовне наповнення в публічному управлінні // Електронне наукове видання "Публічне адміністрування та національна безпека". 2024. №8. <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2024-8-10232>.

Особистий внесок: проаналізовано сучасні теоретичні концепції військового лідерства у науці публічного управління.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

5. Сєдов Г.Ю. Розвиток механізмів трансформації системи надання адміністративних послуг в умовах цифровізації. Публічне урядування, 2023, 1 (34), 41-48. [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2023-1\(34\)-5](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2023-1(34)-5).

6. Палій С.А., Сєдов Г.Ю. Адміністративні послуги як об'єкт управління якістю прийняття управлінських рішень. Актуальні питання у

сучасній науці, 2023, No 4(10), С. 418-430. [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-4\(10\)-418-430](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-4(10)-418-430). <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/5536/5567>.

7. Сєдов Г.Ю. Зарубіжний досвід публічного управління адміністративними послугами. Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції “Розбудова інноваційних економіки, менеджменту та освіти в умовах нової соціальної реальності” (Київ, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 26 травня 2022 р.). 2022, Вип. 14, С. 170-171.

8. Сєдов Г.Ю., Могиль В.О. Критерії оцінки ефективності впровадження трансформацій у сфері громадського здоров’я. Modern Movement of Science: Proceedings of the 16th International Scientific and Practical Internet Conference, October 14-15, 2024. Dnipro, P. 339-341.

Особистий внесок: визначено показники ефективності впровадження трансформацій у сфері громадського здоров’я.

9. Сєдов Г.Ю., Могиль В.О. Впровадження нових управлінських моделей та оцінки їх впливу на громадське здоров’я. Progressive Opportunities and Solutions of Advanced Society: Proceedings of the 2nd International Scientific and Practical Internet Conference, November 7-8, 2024. Dnipro, P. 232 -234.

Особистий внесок: проаналізовано можливості впровадження нових управлінських моделей на громадське здоров’я.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	16
Розділ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	24
1.1 Категоріально-понятійний апарат проблематики розвитку системи публічного управління.....	2424
1.2 Теоретичні підходи та об’єктивна необхідність реформування системи публічного управління.....	53
Висновки до розділу 1	69
Розділ 2 СУЧАСНИЙ СТАН РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ВЕКТОРУ Й СУЧАСНИХ БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ	76
2.1 Нормативно-правові засади реформування системи публічного управління в Україні	76
2.2 Інституційна характеристики системи публічного управління в Україні в контексті реформування	1002
2.3 Євроінтеграційний напрям реформування системи публічного управління в умовах сучасних безпекових викликів.....	1279
Висновки до розділу 2	1502
Розділ 3 ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ВЕКТОРУ Й СУЧАСНИХ БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ.....	1579
3.1 Оптимізація євроінтеграції в контексті реформування системи публічного управління в Україні	1579
3.2 Напрями підвищення ефективності системи публічного управління в Україні в умовах сучасних безпекових викликів.....	179
3.3 Перспективи реформування системи публічного управління в Україні.....	198
Висновки до розділу 3	221
ВИСНОВКИ	2225
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	2324

ДОДАТКИ	2580
---------------	------

ВСТУП

Актуальність теми. Одним з ключових напрямів розвитку держави вважається формування ефективної системи публічного управління, що буде спрямована на задоволення потреб громадян та підвищення добробуту. Без належної системи публічного управління неможливо побудувати високорозвинену правову соціальну державу та забезпечити належні гарантії прав людини і громадянина. В умовах пошуку в Україні дієвих нових форм правової та соціальної держави все більша увага відводиться реформуванню системи публічного управління, що зумовлено євроінтеграційними прагненнями, безпековими викликами та трансформаційними процесами управлінської сфери. Зазначене вимагає якісно нових дослідницьких підходів до досліджуваного феномену зважаючи на сучасні реалії, окреслення реформ у сфері публічного управління, які зможуть скоординувати державу на вирішення поточних та стратегічних завдань, що постають в умовах сучасних безпекових викликів.

Сьогодні реформування системи публічного управління в Україні вважається одним із пріоритетних напрямів сфери публічного управління, оскільки саме від якості управлінських рішень, ефективної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування залежить рівень подальшого соціально-економічного розвитку країни, добробут та рівень життя громадян, якісні публічні послуги, оновлення потенціалу держави, подальша розбудова й розвиток України. Необхідність проведення комплексних реформ зумовлена й невідповідністю існуючого стану системи публічного управління запитам суспільства й пріоритетним тенденціям суспільного розвитку. Євроінтеграційний вектор розвитку України детермінує вимогу щодо пошуку нових науково обґрунтованих підходів до реформування системи публічного управління зважаючи на безпекові виклики. Тому питання впровадження якісних та ефективних реформ нині є важливим завданням.

Актуальність дисертаційного дослідження реформування системи публічного управління обумовлена приведенням національного законодавства у відповідність до європейських стандартів, серед яких особливе місце посідає реформа державного управління. Осмислення питання реформування системи публічного управління актуалізується й в аспекті реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, одним із напрямів якої є розбудова ефективних державних інституцій, що формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави, забезпечення органами публічного управління якісних послуг для громадян.

Аналіз вітчизняних наукових джерел підтверджує, що проведені на сьогодні дослідження В.Авер'янова [34], В.Бакуменка [40], А.Баранова [9], О.Білика, У.Лукашевської [16], О.Вольської [24], О.Загурського, В.Король [48], Є.Іванова [51], В.Кожуріної [61], Т.Коломоець [64], І.Луциків, О.Сороківської, І.Котовської [79], Л.Новак-Каляєвої [142], Н.Носань, В.Мартінович [96], Г.Сабурової [152], Є.Тарана [163;164], Н.Філіпової [174] та інших щодо питання реформування системи публічного управління в контексті євроінтеграційного вектору та сучасних безпекових викликів не мають комплексного характеру, а переважно висвітлюють питання сутності та властивих ознак публічного управління, особливості публічного управління як системи, окремі трансформаційні процеси публічного управління.

Натомість у працях представників наук державного управління, права І.Аль-Атті [2], В.Бережного [12], А.Берези [13], О.Бобрик [18], В.Бойченка [19], С.Ганущина [26], Гацуля [27], О.Глушка [28], Н.Гончарук, А.Чередниченко [30], В.Гришка, В.Задорожного й О.Ковальова, І.Кульчія [31], Н.Дамірова [32], С.Кравченка [40], А.Неділька [93; 94], О.Пархоменко-Куцевіл [106], Ю.Сака [153], І.Юхна, В.Черниша, А.Гавриленка [185] та інших висвітлюються загальні підходи до об'єктивної необхідності реформ у сфері публічного управління, напрями модернізації публічного управління.

Таким чином, з огляду на важливість і наукову цінність наявних доробок, необхідно констатувати відсутність у вітчизняній науці державного управління

цілісного, комплексного дослідження питання реформування системи публічного управління зважаючи на сучасний стан євроінтеграційних процесів та безпекові виклики в Україні, що зумовило актуальність обраної для дослідження теми.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дослідження виконано відповідно до наукової теми Міжрегіональної Академії управління персоналом «Розвиток публічного управління та адміністрування в умовах системних галузевих реформ: соціальні, економічні, безпекові та культурні аспекти» (ДР № 0119U100491). Внесок автора полягає в обґрунтуванні понять і категорій, які лежать в основі розбудови публічного управління та адміністрування в Україні у контексті посилення безпекових викликів.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є теоретичне обґрунтування підходів та розроблення науково-практичних пропозицій щодо напрямів реформування системи публічного управління в Україні в контексті євроінтеграційного вектору та сучасних безпекових викликів. Для досягнення поставленої мети в роботі визначено такий комплекс *завдань*:

- проаналізувати категоріально-понятійний апарат та узагальнити об'єктивну необхідність реформування системи публічного управління;
- дослідити зарубіжний досвід реформування системи публічного управління з урахуванням потреб європейської інтеграції України;
- охарактеризувати нормативно-правові засади та інституційну складову реформування системи публічного управління в Україні;
- розкрити стан реформування системи публічного управління в контексті євроінтеграційного вектору зважаючи на сучасні безпекові виклики та сформулювати пропозиції з його вдосконалення;
- виокремити потреби підвищення ефективності системи публічного управління;
- сформулювати пропозиції щодо напрямів реформування системи публічного управління в контексті сучасних безпекових викликів.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі розбудови публічного управління в сучасній Україні.

Предмет дослідження – реформування системи публічного управління в Україні в контексті євроінтеграційного вектору та сучасних безпекових викликів.

Методи дослідження. Теоретичною та методологічною основою дисертаційної роботи є загальноприйняті наукові методи фундаментальної, загальнонаукової і конкретно-наукової методології пізнання досліджуваних процесів і явищ. Дослідження базувалося на логіко-діалектичному методі пізнання, на основі якого було з'ясовано сутність понять «публічне управління», «система публічного управління», «реформування системи публічного управління», (підрозділи 1.1; 1.2). Методи системного аналізу та синтезу, порівняння, систематизації забезпечили визначення зв'язків між елементами теоретичної моделі реформування системи публічного управління (підрозділ 3.3), а також систематизацію ключових підходів до об'єктивізації проблематики дослідження (підрозділ 1.3.) та наукових підходів до категоріально-понятійний апарату дослідження (підрозділи 1.1; 1.2). Застосування міждисциплінарного підходу надало можливість комплексно розглянути нормативно-правові засади та інституційну складову реформування системи публічного управління (підрозділи 2.1; 2.2), а також зарубіжний досвід реформування системи публічного управління та потреб європейської інтеграції (підрозділ 1.3; 2.3). Системний підхід було застосовано при розробленні й обґрунтування сучасних напрямів реформування системи публічного управління, ефективності публічного управління в умовах безпекових викликів та євроінтеграційних процесів (підрозділи 3.2; 3.3).

Емпіричну та фактологічну базу дослідження склали нормативно-правові акти, соціологічні дослідження, міжнародні документи, статистичні дані, матеріали вітчизняної і зарубіжної практики реформування системи публічного управління, періодичні видання, матеріали науково-практичних конференцій.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що у дисертаційній роботі запропоновані науково обґрунтовані напрями реформування системи публічного управління в Україні в контексті євроінтеграційного вектору та сучасних безпекових викликів, зокрема:

уперше:

– запропоновано застосування комплексного підходу до формування системи оцінки ефективності публічного управління, що полягає у вибудовуванні системи публічного управління у сукупності взаємовпливу суб'єкт–об'єкт–суб'єкт із врахуванням зовнішнього впливу безпекових, глобалізаційних факторів, ключових функцій органів влади на державному та місцевому (територіальному) рівнях, одним із механізмів управління якої є оцінка ефективності публічного управління;

– розроблено ймовірнісну схематичну модель реформування системи публічного як сукупність поєднання комплексу взаємообумовлених стратегічних напрямів реформ у сфері державного управління, децентралізації, враховуючи процеси реформування в напрямі безпекових викликів та зумовлену євроінтеграційним вектором, інституційними проблемами та цілями, принципами, завданнями й функціями в цій сфері;

удосконалено:

– систематизацію європейського досвіду ефективності реформування системи публічного управління шляхом виокремлення ключових позитивних напрямів, зокрема політичної підтримки та послідовності; проектування системи управління державною службою; створення потужної підтримки зацікавлених сторін і внутрішню властивість шляхом компонування управління «зверху вниз» та участі «знизу вгору»; оцінка й вимірювання продуктивності публічного управління;

– теоретичні підходи до значимості здійснення стратегічного публічного управління в контексті євроінтеграційного вектору в Україні шляхом виокремлення практичних кроків вдосконалення у цій сфері, що дало підставу обґрунтувати внесення змін до законодавчих актів, унормування оптимізації

організаційних заходів та організаційного забезпечення, підвищення рівня моніторингової якості стратегічних документів;

– особливості підвищення ефективності на засадах інституційних стандартів, властивих європейським державам, нових підходів до стратегування розвитку держави в умовах сучасних безпекових викликів;

набули подальшого розвитку:

– категоріально-понятійний апарат у галузі публічного управління та адміністрування шляхом уточненню понять, зокрема сформульовано авторське визначення поняття «публічне управління» як діяльність органів державного та органів місцевого управління за безпосередньою участю інститутів громадянського суспільства й представників приватного сектору, у межах законодавчо встановлених повноважень і функціональних зобов'язань, спрямованих на розвиток суспільних відносин з метою впровадження інтересів суспільства й держави, задоволення їх потреб суспільного значення, втілення демократичних цінностей, принципів верховенства права тощо; «система публічного управління» як сукупність об'єктів і суб'єктів публічного управління, що здійснюють організуючий вплив на суспільні відносини шляхом впровадження найбільш ефективних механізмів управління, в межах встановленої на законодавчому рівні компетенції, а також взаємовідносин між означеними органами із урахуванням зворотного зв'язку зі сторони суб'єкта управління та змінного зовнішнього глобалізаційного середовища з метою досягнення поставлених цілей; «реформування системи публічного управління» як складний процес, що включає комплекс взаємозумовлених трансформаційних змін, перетворень (удосконалення), які об'єднані метою підвищення ефективності й результативності публічного управління, задоволення суспільних потреб у відповідності до вимог та викликів сучасності для досягнення запланованих результатів без кардинального перетворення системи;

– спільні ключові компоненти європейського підходу до реформування системи публічного управління, що включають відкриті урядові ініціативи та реформи для посилення зовнішньої прозорості; реформа державної служби із

акцентом на заходи зменшення розміру/витрат державних службовців, підвищення продуктивності оцінювання, впровадження кодексів поведінки; реформи для посилення координаційної спроможності уряду; управління продуктивністю та реформи для підвищення продуктивності, зміцнення орієнтації на результат; активізація розробки політики, що базується на фактах та досвіді кращого регулювання із різними інструментами; зменшення адміністративного навантаження на підприємства та громадян; заходи електронного урядування;

– наукове обґрунтування пріоритетності секторальних реформ у системі публічного управління в контексті євроінтеграційного вектору, запропонувавши віднести спроможність міністерств щодо здійснення якісного аналізу, формування і належної координації державної політики; чіткого розмежування сфери відповідальності органів публічного управління та усунення дублювання функцій; координованість та керівництво процесами врядування центральних органів влади; можливість моніторингу ефективності механізмів публічного управління шляхом застосування принципів прозорості й підзвітності;

– визначення та характеристика напрямів реформування державного управління, що обґрунтовані впровадженням комплексу реформ системи оплати праці державних службовців, ефективному впровадженню процедури добору на державну службу на основі заслуг, імплементації законодавчого акту про адміністративну процедуру, цифровізації управління державною службою та людськими ресурсами;

– узагальнення науково-практичних підходів щодо виокремлення процесів реформування в умовах безпекових викликів, що повинні включати консолідацію зусиль стосовно зміцнення обороноздатності держави, боротьбу з корупцією, розвиток міжнародного співробітництва та інститутів громадянського суспільства, подальша модернізація державного управління.

Практичне значення одержаних результатів визначається їх актуальністю, новизною та сформульованими висновками. Цінність положень дисертації полягає в тому, що вони є певним внеском у поглиблене вивчення

проблем не тільки реформування системи публічного управління, а й питань, пов'язаних з подальшим розвитком держави в цілому. Окремі положення дисертаційної роботи використано в практичній діяльності Міжрегіональної Академії управління персоналом (довідка 4330/1 від 23 жовтня 2024 р.).

Особистий внесок здобувача. Теоретичні положення і розробки в рамках дослідження, зокрема ті, що характеризують його наукову новизну та практичне значення результатів, отримані здобувачем особисто.

10. **Апробація результатів дисертації.** Отримані результати, висновки та пропозиції наукового дослідження доповідались й обговорювались на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, круглих столах, зокрема на: VII Міжнародній науково-практичній конференції “Розбудова інноваційних економіки, менеджменту та освіти в умовах нової соціальної реальності” (м. Київ, 2022 р.); 16-й Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції “Modern Movement of Science” (м. Дніпро, 2024), 2-й Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції “Progressive Opportunities and Solutions of Advanced Society” (м. Дніпро, 2024).

Публікації. Основні результати дисертаційної роботи опубліковано в 9 наукових працях, зокрема в: 4 статтях в наукових фахових виданнях України та інших держав з напрямку, з якого підготовлено дисертацію; 5 - інших публікаціях, які додатково відображають наукові результати дисертації.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації – 261 сторінка. Список використаних джерел налічує 217 найменування, у тому числі 29 – іноземними мовами.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1 Категоріально-понятійний апарат проблематики розвитку системи публічного управління

Нині в Україні триває процес реформування системи публічного управління, основною метою якого є переорієнтація цілей, пріоритетів та методів діяльності органів державної влади на інтереси та потреби громадян. Дедалі виразніше простежується той аспект, що відносна більшість позицій управлінського потенціалу України не відповідає тим викликам та масштабам завдань, що стоять перед країною.

У сучасних умовах розвитку України особливої актуальності набуває нагальна необхідність теоретичної розробки і практичного втілення відносно нових підходів до реформування системи публічного управління як одного із ключових напрямів побудови правової, демократичної, соціальної держави, створення інститутів громадянського суспільства із високими гуманістичними цінностями. Необхідність в цьому зумовлена в значній мірі невідповідністю існуючого стану системи публічного управління запитам суспільства та пріоритетним тенденціям суспільного розвитку. Європейський вектор розвитку нашої держави детермінує вимогу в нових адекватних умовах та безпекових викликах науково обґрунтованих підходів до реформування системи публічного управління в Україні.

Теоретичним підґрунтям для здійснення дослідження стали праці з теорії й практики державного управління таких вчених як: В.Авер'янов [34], В.Бакуменко [40], А.Баранов [9], О.Білик й У.Лукашевська [16], О.Вольська [24], О.Загурський і В.Король [48], Є.Іванов [51], В.Кожуріна [61], Т.Коломоець [64], І.Луциків, О.Сороківська, І.Котовська [79], Л.Новак-Каляєва [142], Н.Носань і В.Мартінович [96], Г.Сабурова [152], Є.Таран [163;164], Н.Філіпова [174] та

інші. У цих працях окреслюються окремі аспекти дослідження сутності публічного управління, характерні ознаки, висвітлюються особливості публічного управління як системи, розкривається сутність державного управління та його еволюція до публічного, акцентується увага на розмежування понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління», розглядаються трансформаційні процеси публічного управління тощо.

Проте, не зважаючи на значний масив присвячених праць у досліджуваній сфері, існує багато проблем, що потребують подальшої розробки, а існуючі доробки не висвітлюють усієї повноти проблематики системи публічного управління. Нині відсутнє комплексне дослідження реформування системи публічного управління організаційної, нормативно-правової, кадрової, функціональної складових публічного управління в Україні у контексті сучасного євроінтеграційного напрямку та сучасних безпекових викликів пов'язаних, в першу чергу, з війною та теоретичного обґрунтування подальших шляхів розвитку.

Політична реформація вітчизняного суспільства й розвиток України зумовлюють втілення нових цінностей в діяльності органів державної влади, передусім у систему державного управління. Аргументом означених змін повинні першувати наукові дослідження вітчизняних і зарубіжних науковців, вдалий досвід практичного впровадження змін системи державного управління в розвинутих державах.

Зважаючи на зазначене та з огляду на євроінтеграційний вектор нашої держави все більшої ваги набуває проблематика переходу від концепції державного управління, із державою як основним суб'єктом суспільного розвитку, унормування суспільних відносин до публічного управління, що «...являє собою ширший європейський концепт й де регулювання процесами суспільного розвитку здійснюється системою інституцій публічної влади, до якої входять, передусім, громадянське суспільство та приватні організації (бізнес), які

діють на рівноправних партнерських засадах з владними інституціями» [163, с.37].

У останній період ми можемо простежити активізацію наукових дослідженнях, яка пов'язана з процесами децентралізації і спрямованості на євроінтеграційний вектор, що зумовлює переформатування в науці державного управління із вивчення індивідуально поняття державного управління, місцевого самоврядування та громадянського суспільства щодо їхнього комплексного бачення у параметрі публічного управління.

Отже, ключові тенденції розвитку Української держави в умовах євроінтеграційного вектору вимагають відносно нової концептуальної основи інституалізації влади й імплементації інноваційної моделі публічного управління.

Зараз у нашій державі відбуваються значні зміни, які в першу чергу пов'язані із соціально-економічними та цивілізаційними процесам, а також із процесами глобалізації. Зазначена трансформація здійснює безпосередній вплив на подальший розвиток різноманітного напрямку урядових/неурядових інституцій, що спрямовані на гарантування суспільного розвитку і дають змогу своєчасно реагувати (протистояти) безпековим викликам. Через зазначені глобальні виклики визначається необхідність щодо впровадження ряду реформ, що направлені на модернізаційні процеси збалансованого розвитку країни як європейської правової держави з гідним рівнем життя громадян. Саме тому значного поширення набула модель публічного управління в демократичних високорозвинених державах.

Ключовим трендом публічного управління вважається підвищення рівня соціально-економічного добробуту населення (суспільства), що було закладено як фундамент сучасної концепції та сформована ще із сер. XX й на поч. XXI ст. як результат еволюції управлінської і економічної думки.

Публічне управління як категорія управління, з'явилося у др. пол. XX ст. щодо характеристики діяльності, яка гарантує ефективне функціонування

органів державної влади, місцевого самоврядування стосовно результативного впровадження публічної політики в усіх сферах суспільного життя.

Реформа публічного управління розпочалася у країнах Західної Європи у 80-х роках XX ст. та була зумовлена потребою в посиленні ефективності держави. Держава-нація (XX ст.) стрімко почала втрачати свою політичну та економічну міць, а процес ослаблення державного суверенітету посилювався на початку XXI ст., коли світ увійшов в глобалізацію, що визначає інтернаціоналізацію не тільки економіки, проте й політичної та публічної сфер, а також швидкий розвиток нових інформаційних/комунікаційних технологій, що формують глобальні мережі виробництва, споживання та фінансів [24].

Зазначені процеси були націлені на усунення невідповідностей у відносинах між державою та суспільством й як результат держава одержала можливість відновлюватися й підлаштовуватися до кожної частини суспільного життя шляхом децентралізації влади, соціальних служб, громадських організацій.

Нова концепція публічного управління характеризується своїми специфічними рисами: по-перше, влада не є централізованою, вона делегується урядовими структурами до публічного сектора (органам місцевого самоврядування та громадським організаціям). В цьому процесі здійснення владою своїх обов'язків (законодавчих, виконавчих й судових) весь час зазнає моделювання. По-друге, публічна влада усвідомлює, що її ключова роль – це координатор суспільних процесів [24].

Необхідно зазначити, що трансформація бюрократичної моделі державного управління у публічне, яка була запропонована М.Вебером, відбулася тому, що громадяни західних розвинених держав були незадоволені великою кількістю державних установ й якістю тих послуг, що ці установи надавали. Трансформація означених підходів акомпанувала заміною механізмів управління із «наказувати та контролювати» на «мотивувати та одержувати результат». Підвищення рівня продуктивності державних установ надало можливість сконцентрувати увагу на результатах, а не на процедурах. Це були

ключові детермінанти, що зумовили появу нової форми управління. Власне таким чином бюрократична модель була трансформована в модель публічного управління. У той же час відбулася й зміна підходів до виконання роботи (діяльності) усіх службовців. Натомість виконання роботи відповідно до інструкцій і чітких правил, було зніційовано на роботу щодо надання якісних публічних послуг та одержання ефективних результатів [163, с.38].

На сьогодні існує багато підходів до визначення поняття управління. Цей багаж знань формувався протягом історичних епох та культур.

Відповідно, важливою властивістю управління є вплив. Проте не кожний вплив є управлінням, тому наявність управління має на увазі цілепокладання. У будь-якому випадку повинна бути мета, форма в якій здійснюється управління (ідея, програма) та сама людина. Обов'язковим елементом в управлінні загалом є очікування результату. Саме від ефективності впливу залежить бажаний результат.

Серед видів управління важлива роль відводиться державному управлінню. Його особливістю є базування на законі, конституції. Проте саме поняття «державне управління» у Конституції України не закріплено. Досі з погляду законодавства це поняття чітко не регламентовано.

Задля того, щоб більш чіткіше визначитися із тими процесами, що здійснюються в системі державного управління, а також зрозуміти її трансформаційні зміни в сторону публічності, доцільним вбачається зупинитися на дослідження сутності державного управління.

Відсутність загальноприйнятого та загальновизнаного поняття «державне управління» обумовлено різними підходами до його інтерпретації. Сучасні наукові підходи представлені в різних редакціях.

Так, В.Б.Авер'янов визначає державне управлінням як особливий вид діяльності держави, що базується на здійсненні нею управлінського, зокрема організаційного впливу на сфери і галузі громадського життя, які потребують (вимагають) певного втручання через використання повноважень структур виконавчої влади [34].

Під державним управлінням, на думку В.Д.Бакуменка, слід розуміти діяльність держави (органів державної влади), що спрямована на створення умов щодо як найповнішої реалізації функцій держави та основних прав й свобод громадян, а також узгодження різноманітних груп інтересів в суспільстві й між державою й суспільством, гарантування суспільного розвитку відповідними ресурсами [40, с.150].

У наукових доробках запропоновано також розглядати дану дефініцію в широкому і вузькому розумінні. Зокрема, у широкому розумінні як вид соціального управління і специфічної (своєрідної) діяльності держави, які дістають прояв у функціонуванні її органів, що мають вплив на суспільні відносини із ціллю її врегулювання у відповідності до державних інтересів. У вузькому тлумаченні як сукупність державних органів, між якими відповідним чином розподілені різні види діяльності держави [64].

Державне управління у своїй діяльності функціонує безперервно та постійно, здійснюється шляхом об'єднання, регулювання, координації та контролю, а також застосовує владно-примусові державні заходи.

Розуміння сутності державного управління зазнало еволюції шляхом розвитку демократії і громадянського суспільства в світі й в Україні зокрема. Нині аспект взаємодії держави та громадянського суспільства у державному управлінні вважаються досить важливим на противагу від традиційного бачення державного управління як регулюючого та організуючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей із ціллю її впорядкування, зберігання чи перетворення, що опирається на її владну силу. За таких умов, проте, державне управління буде мати доцільність тільки тоді, коли буде діяльністю системи, що визначається місією (ієрархія цілей, державна політика, стратегія розвитку), функціональною структурою (комплекс органів державної влади із їх функціями і завданнями), засобами (державно-управлінські технології, процедури, методи), ресурсами (матеріально-технічні, фінансові, кадрові, технологічні, інформаційні), адміністративною культурою і професійною державною службою, наукою державного управління [40, с.150].

Поруч з тим в умовах ринкової економіки та із розвитком демократії, управління будь-якою організацією, незалежно від форм власності й напрямів діяльності, втілюється зважаючи на демократичні суспільні зміни. Саме через це державне управління з настанням змін суспільно-економічних відносин почало теж зазнавати змін [164, с.44].

Засновником публічного управління вважається Вудро Вільсон, якій у своїй статті «Дослідження адміністрації» (1887 р.) визначає «публічне управління» як предмет адміністративного дослідження, для того щоб виявити, в першу чергу те, що уряд правильно та успішно може зробити; по-друге, як можна зробити ці правильні речі із максимально можливою ефективністю та за умов мінімально можливій вартості чи грошей, чи енергії [217].

Потім термін «публічне управління» англійським автором Д.Кілінгом в 1972 році інтерпретується як пошук найкращих засобів використання ресурсів для досягнення пріоритетних цілей держави: публічне управління направлене на реалізацію прав, свобод, законних інтересів приватних осіб та окреслює в найбільш повному обсязі використання владою принципу публічності – прозорості й відкритості діяльності її апарату, а також право впливу громадян на діяльність органів влади та громадський контроль за діяльністю управлінського апарату [40, с.605].

Історичний розвиток і становлення американської системи публічного управління здійснювався, виходячи із процесів та функцій управління у спектрі повноважень держави (яка включає законодавчу, виконавчу, судову гілки влади), одночасно поєднуючи із приватними інституціями на противагу від європейської, де розглядається публічне управління як підгалузь права [9, с.8].

У західних демократіях акцентується на публічному адміністративному управлінні (Public Administration) чи публічному адмініструванні. Річ у тім, що публічне управління здебільшого підкорялося політичній владі. Саме тому відношення між управлінням та політикою завжди досить складні, однак для їхнього розв'язання із зростаючою кількістю суперечностей використовуються сучасні інформаційно-комунікативні технології. За таких умов, отримавши

особливу технологічну компетенцію, адміністративний апарат є претендентом на більш активне входження в сферу політики, але виявляється нездатним до домінування через зростаючу складність та комплексність публічного управління [9, с.8-9].

Дефініція «управління» повною мірою віддзеркалює стан якісного розвитку функціонування країни й спосіб організації її впливу на суспільні відносини [51, с.3]. Управління вважається цілеспрямованою сукупністю дій, що забезпечують координацію й узгодженість спільних робіт з метою досягнення суспільно важливих цілей і розв'язання завдань [16, с.179].

Щодо терміну «публічне» в зв'язку із терміном «управління», однією із ключових особливостей у цьому словосполученні вважається наступне: різниця між «публічне» та «державне» зводиться до кількісних та якісних показників. Окрім органів державної влади до суб'єктів публічної влади відносяться органи місцевого самоврядування, організації із делегованими повноваженнями, а також, видається, інші органи державної влади [51, с.3].

У термінологічному словнику з публічного управління (2018 р.) [142, с.144] досліджуване поняття «публічне управління» визначається як діяльність органів державного управління й органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору, інститутів громадянського суспільства у рамках окреслених законом повноважень й функціональних обов'язків (організації; планування; керівництва; контролю; координації) стосовно формування й впровадження управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку країни та її адміністративно-територіальних одиниць.

О.Вольська дослідивши публічне управління як системне явище у сучасному суспільстві пропонує означене поняття розглядати як систему, що складається із державних, місцевих і некомерційних структур, які створюються із ціллю задоволення суспільних інтересів і вирішення колективних проблем [24, с.17].

Публічне управління, на думку М.Долгіх, слід розуміти як об'єктивний процес, що здійснюється через діяльність органів державного управління і

місцевих органів влади, представників приватного сектору й організацій громадянського суспільства та забезпечує узгодженість/координацію їхньої спільної роботи й має високий рівень підтримки зі сторони громадськості через що й спостерігається значний рівень підвищення ефективності управлінської діяльності, втілення демократичних цінностей й принципів верховенства права, а також поваги до гідності людини, рівності її прав та інше [37, с.217-218].

Досліджуючи питання реформування системи публічного управління в умовах військових конфліктів, на думку Н.Дамірова, під публічним управлінням слід розуміти «впорядкування відносин шляхом не лише офіційно-владного встановлення державою, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями різних загальнообов'язкових правил, а й за допомогою вироблених самим суспільством, колективом громадян та недержавними органами норм і правил поведінки». Автор наголошує, що по-перше, публічне управління – це є процес; по-друге, управління є вплив на поведінку людей; по-третє, управління спричиняє поведінку людини щодо інших людей в усіх сферах своєї діяльності; по-четверте, управління має системний характер. На суспільні відносини вплив здійснюється за допомогою взаємопов'язаних елементів – різних соціальних норм [32, с.43-44].

Дещо вужче тлумачення надають О.Загурський і В.Король пропонуючи термін «публічне управління» розуміти як відкритий (в рамках власних та делегованих повноважень) вплив наділених владою інституцій на взаємовідносини між державою і місцевим самоврядуванням, бізнесом та населенням щодо узгодження їх інтересів й максимізації вигод [48].

На засадах критичного аналізу визначень, запропонованих вітчизняними й зарубіжними вченими, категорію «публічне управління» було запропоновано [79, с.125] розуміти як аполітичну державну бюрократичну структуру, яка функціонує у політичній системі та охоплює усі три гілки влади й взаємозв'язок між ними. Відіграє публічне управління важливу роль у формуванні державної політики й, тим самим, є частиною політичного процесу.

До визначення публічного управління у європейському праві існує два підходи:

1) у вузькому підході, що полягає у визначенні «публічного управління» як «регіональних органів влади, місцевих та інших державних органів», «центральных органів влади» і «державної служби». Одночасно органи державної влади – це установи регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких врегульовується публічним правом чи державами-членами;

2) у широкому визначенні «публічного управління» мова йде про державні органи й установи, що не мають організаційного призначення, проте здійснюють делеговані функції [цит. за: 51, с.3].

У наукових дослідженнях публічне управління акцентовано розглядати у декількох аспектах:

✚ публічне управління відображає інституційні основи управління державою;

✚ публічне управління зорієнтоване на потреби громади і діє на засадах організаційних структур, ролей, процесів, взаємозв'язків, політики й програм;

✚ публічне управління відповідає за стале економічне процвітання та соціальну згуртованість, а також добробут людей;

✚ публічне управління має вплив на довіру населення і створює умови щодо створення суспільної цінності [цит за: 48].

А.Баранов наголошує, що в Україні сучасне публічне управління можна розглядати як взаємодію інституцій державної влади й місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства, які організовані на правових основах із ціллю втілення інтересів суспільства й держави на засадах нових і вдосконалення існуючих (наявних) концепцій, принципів, теорій і методів [9, с.11].

На думку Є.Іванова, під публічним управлінням слід розуміти діяльність органів державної влади, що виявляється в узгодженому впливі на конкретні

суспільні відносини шляхом специфічних засобів, методів, форм та направлена на забезпечення суспільних інтересів [51, с.3].

Слід констатувати, що нині у вітчизняній практичній площині не вирішеним лишається питання нормативного забезпечення щодо єдиних підходів розуміння дефініцій «публічне управління», «система публічного управління», «об'єкти публічного управління», «суб'єкти публічного управління», що вважається важливим і актуальним з огляду на подальше забезпечення ефективного реформування і розвитку системи управління.

Слід навести позицію Л.Новак-Каляєвої, що публічне управління забезпечує неабияке підвищення ефективності управлінської діяльності шляхом високого рівня громадської підтримки й згуртованості суспільства довкола спільних цілей, воно зв'язане із демократичними цінностями та принципами верховенства права, а також недискримінації, поваги до гідності людини, рівності, безпеки, справедливості, ефективності тощо [142, с.144].

Таким чином, орієнтація публічного управління більшою мірою спрямована на взаємодію з населенням (громадянами) й характеризується у вигляді дій органів публічного управління, заснованих на акті вищого виконавчого органу чи закону у межах їх правочинів. У зоні відповідальності цих органів здійснення державної політики в умовах глобалізації, суспільний розвиток, якість життя суспільства порівняно з рівнем інших зарубіжних держав глобального співтовариства, національна безпека та економічний розвиток країни. Ефективна реалізація цих напрямків неможлива без входження у зовнішні політичні та економічні процеси в умовах глобалізації світової спільноти.

Рисами, що характеризують суб'єкт публічного управління виступають, зокрема:

➤ певним чином узгоджена й організована система органів, що не є ієрархічно побудованою, проте повинна діяти цілеспрямовано, узгоджено, уникаючи при цьому дублювання функцій і непотрібної бюрократії;

⇒ суб'єктом є держава, ціллю діяльності суб'єктів публічного управління є гарантування суспільного інтересу, зокрема інтересів як держави, так й суспільства в цілому, а не окремих громадян або соціальних груп;

⇒ публічне управління опирається на владу при здійсненні публічних функцій;

⇒ діяльність публічного управління охоплює усе суспільство;

⇒ публічне управління діє на засадах комплексу інструментів впливу: політичних, правових, соціальних й економічних; через використання методів нормативно-правового регулювання: переконання, узгодження, стимулювання, примусу та інше [51, с.3].

Слід окремо виділити таку функціональну ознаку суб'єкта публічного управління, як обов'язковість взаємодії із інститутами громадянського суспільства [51, с.3].

У публічному управлінні значної ваги набуває рівень зворотних зв'язків й виконання управлінських рішень, що направлені на: а) захист суспільних інтересів за допомогою громадських фондів, профспілок, громадських організацій; б) відстоювання інтересів громадян (законотворча й правова практика, оподаткування, підготовка та втілення соціальних програм); в) взаємовідносини із комерційними підприємствами (їх нормативно-правове регулювання, державно-приватне партнерство тощо) [24, с.17].

Публічне управління вважається, в першу чергу, поєднанням державного управління й місцевого самоврядування, ціль якого полягає у контролі діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування зі сторони громадян шляхом системи виборчого права [24, с.17].

Г.Сабурова зазначає, що теоретико-методологічні основи формування публічного управління та адміністрування є дещо співзвучними із тими, які має державне управління. На думку автора, означене, а також децентралізація державної влади переконливо свідчить, що управлінську діяльність країни «можна сприймати за витоки сьогоденного публічного управління як нового тренду управління суспільством, який відповідає викликам і вимогам сучасного

стану суспільно-політичної системи України, до того ж наукова спільнота сьогодення вважає систему публічного управління такою, що своєю дією охоплює як державне управління разом з публічним адмініструванням, так й місцеве самоврядування, здатна задовольняти потреби прогресивного розвитку суспільства». Таким чином, ключові напрями розвитку держави відтворюються у реорганізації державного управління у сторону становлення і поширення узагальнювальної системи публічного управління [152, с.25].

Трансформування системи органів державної влади зв'язують із вибудовуванням нової моделі управління, що має засновуватися на принципах деконцентрації, субсидіарності й децентралізації із врахуванням наявного розподілу влади в Українській державі на законодавчу, виконавчу й судову. Зазначена нова модель, в першу чергу, має забезпечити відповідність тим правовим формам публічного управління, що зумовляють її ефективність. Власне поєднання адекватних методів управління із належними (відповідними) формами управлінської діяльності буде слугувати досягненню бажаної результативності публічного управління [152, с.25].

Таким чином, публічне управління потрібно розглядати як природний етап розвитку державного управління, який зумовлений розширенням сфери діяльності та відповідальності органів державного управління, а також необхідністю підвищення ефективності управління через наближення процесів прийняття управлінських рішень до потреб громадян (населення).

Орієнтація на потреби населення (як сукупність місцевих спільнот) стає передумовою підвищення ефективності державного (муніципального) управління в умовах суттєвих природних, географічних, економічних та соціальних відмінностей як життя, які при централізованому управлінні неможливо врахувати в повній мірі.

Сучасні підходи до управління соціально-економічними стратегіями базуються на концептуальній моделі взаємодії бізнесу, держави та суспільства, ефективність функціонування якої виражається у категорії «якість життя».

Означена категорія відображає істотні обставини життя людей, що визначають ступінь розвитку.

В умовах глобалізації всіх процесів якості життя населення та соціальна стабільність визначаються взаємодією держави як із однопорядковими системами (іншими державами), так і системами вищого рівня (союзами, альянсами й т.д.), а також ступенем залучення громадян до процесів державного та муніципального управління.

Зважаючи на значну інтерпретацію наукових підходів до публічного управління, пропонуємо під цим поняттям розуміти діяльність органів державного й органів місцевого управління за безпосередньою участю інститутів громадянського суспільства й представників приватного сектору, у межах законодавчо встановлених повноважень, спрямованих на розвиток суспільних відносин з метою впровадження інтересів суспільства й держави, задоволення їх потреб суспільного значення, втілення демократичних цінностей тощо.

На сьогодні елементи публічного управління – державного й громадського, взаємодіють між собою і взаємодоповнюють одне одного. В системі публічного управління важливу роль відіграє державне управління, адже воно здійснює на усі сфери суспільного життя управлінський вплив [163, с.38].

Зважаючи на той аспект, що досліджуване термінологічне поняття є складним за змістовним наповненням, вона в кращій мірі піддається описанню, аніж визначенню. Таки чином, на засадах аналізу наведених визначень, варто виділити притаманні ознаки публічного управління, що розміщено на рисунку 1.1.



Рис. 1.1. Характерні ознаки публічного управління

Джерело: складено на основі [61, с.168]

Головними рисами публічного управління, як відмічають О.Загурський та В.Король [48], вважається гуманістичний характер прийнятих управлінських рішень і задоволення приватноправових інтересів, а також залучення громадськості до процесу реалізації державної політики, прозорість управління тощо. Крім того, вимогою втілення принципів публічного управління у всіх сферах суспільного життя є потреба впровадження дієвих механізмів відповідальності органів державної влади та дотримання принципів прозорості й можливості під час прийняття управлінських рішень (актів) громадського обговорення.

До особливостей публічного управління слід віднести такі елементи:

✦ цілеспрямована діяльність, розроблена та реалізована за відповідним планом, згідно існуючих умов розвитку суспільства;

⇒ прийняття управлінських рішень з підтримкою на кваліфіковану діяльність спеціально підготовлених професійних кадрів у галузі публічного управління та адміністрування;

⇒ наявність взаємозумовленої співпраці між різними суб'єктами соціально-економічних процесів та наявність широких можливостей участі представників владних структур, приватного сектору й громадськості в погодженому розв'язанні суспільних проблем;

⇒ органи державного управління та органи місцевого самоврядування при виконанні своїх функціональних обов'язків та закріплених із урахуванням законодавства повноважень підзвітні за результатами своєї діяльності суспільству;

⇒ децентралізація, що втілюється у передачі частини повноважень від центральних органів управління та зумовлює зниження рівня управлінського тиску на ключові структури державного регулювання.

Рівень ефективності публічного управління визначається з урахуванням двох найважливіших критеріїв:

1) наскільки ефективно органи влади здатні регламентувати виконання своїх функцій. Це має тісний взаємозв'язок із рівнем кількості приватних ініціатив, що є вихідними від приватного сектору та громадських організацій;

2) специфіка реалізації професійних стандартів та правових норм в управлінській діяльності. Це підкріплюється здійсненням нагляду за державними органами суспільством у вигляді функціонування громадських організацій, діяльністю незалежних громадських експертів.

В умовах глобалізації система національного публічного управління повинна своєчасно адаптуватися і реагувати на ситуацію, що швидко змінюється в міжнародному просторі. Глобалізація є сукупністю соціально-економічних викликів зі сторони світової спільноти з метою партнерства та збільшення угод між країнами в сфері торгівлі та інвестицій, розширення міжнародного співробітництва, що втілюється у розширенні економічного, а також у

збільшенні міжнародного переміщення ресурсів, людей, технологій та інформації.

У цих умовах для успішного розвитку економіки як на державному так й на регіональному рівні органи влади повинні підтримувати ефективну конкуренцію на ринку між підприємствами та організаціями різних форм власності. Слід назвати кілька ознак публічного управління, що спроможне реалізувати досягнення цієї мети: органи публічного управління повинні функціонувати відповідно до потреб суспільства з наданням якісних послуг громадянам та соціальної підтримки; захист прав людини та громадянина з наданням можливостей для реалізації своїх суспільних ініціатив із розвитком горизонтальних форм взаємодії влади та суспільства; створення належних умов конкурентоспроможності суб'єктів приватного сектора економіки поруч із державними підприємствами, організаціями, установами; раціональна оцінка поставлених цілей із встановленням оптимальних шляхів їх досягнення; здійснення ресурсних вкладень та орієнтація на отримані результати адміністративної та соціально-економічної діяльності суб'єктів публічного управління; прояв економічних ініціатив задоволення потреб громадян; розвиток підприємницьких здібностей у посадових осіб публічного управління (з питань державного підприємництва) при оптимізації витрат наявних бюджетних коштів; використання фінансових коштів для запобігання можливим проблемам у житті суспільства, а не після того, як вони сформуються та з'являться негативні наслідки; децентралізація – соціально-економічна діяльність органів управління у формі активної участі державних, регіональних, підприємницьких та громадських представників; раціональне поєднання ринкових та адміністративних засобів у вирішенні проблем суспільного значення.

Суб'єктний потенціал та специфіку публічного управління формують громадські об'єднання, ефективність яких визначається декількома показниками:

- ✓ участь у публічному управлінні, що може виявлятися у створенні управлінських рішень незалежних громадських експертів;

- ✓ верховенство права – формування стійких правових засад, захисту прав і законних інтересів у сфері суспільних пріоритетів;
- ✓ відкритість і прозорість функціонування публічних органів управління із забезпеченням вільного поширення інформації;
- ✓ інститути публічного управління та влади повинні формувати умови для задоволення всіх законних прав і інтересів у суспільстві;
- ✓ формування та раціональне використання фінансових коштів для реалізації державних та регіональних проєктів розвитку окремих сфер життя суспільства;
- ✓ інститути публічного управління повинні показувати результати своєї діяльності за умов повної необхідності до потреб оптимального використання наявних економічних ресурсів;
- ✓ звітність – посадові особи органів державного управління та органів місцевого самоврядування, фізичні особи та члени громадських організацій несуть відповідальність перед громадськістю. Означена відповідальність залежить від специфіки суб'єктів публічного управління;
- ✓ розгляд проблем з точки зору стратегічного управління на довгострокову перспективу регулювання суспільного розвитку.

Інститути громадянського суспільства відіграють важливу роль у пом'якшенні потенційно негативних наслідків економічної нестабільності, а також беруть участь у створенні ефективних механізмів розподілу соціальних пільг. У цьому випадку можна вказати на проблему так званої відсутності необхідного інформування громадськості про форми та способи можливої участі в процесах здійснення публічного управління. Значна кількість громадян в багатьох аспектах не знає своїх законних прав щодо питань взаємодії з органами публічної влади та отримання публічних послуг.

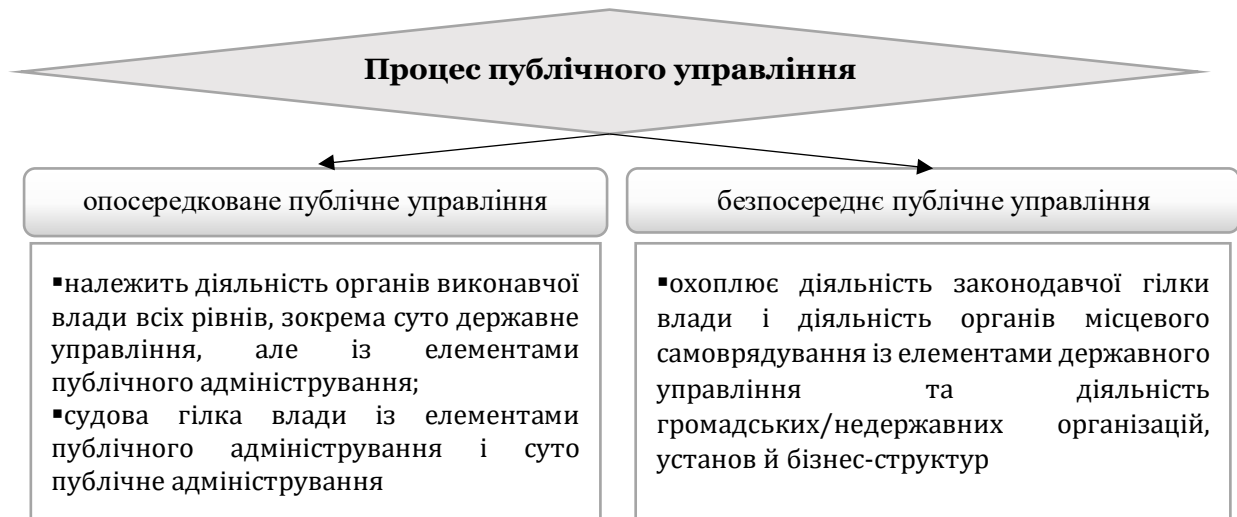


Рис.1.2. Складові процесу публічного управління

Джерело: складено на основі [152, с.25].

Процес розвитку публічного управління у межах державно-суспільних відносин можна поділити на наступні етапи:

- а) державне управління як сукупність структури влади із чіткою ієрархією між органами управління;
- б) управління, що орієнтоване на підвищення ефективності використання ресурсів в залежності від особливостей ринкових відносин; розширення приватного сектору економіки та зниження частки державної власності економіки;
- г) орієнтація державного регулювання на результати партнерства між державним та приватним секторами економіки;
- д) управління як система цінностей політики, де відбувається раціональне управління економічними, соціальними, і політичними компонентами життя.

Важливим компонентом публічного управління виступає доступність інформації про дії органів влади для суспільства. З огляду на зазначене, в структурі публічного управління можна використовувати низку сучасних елементів суспільних процесів: функціонування електронного уряду з міжвідомчим електронним документообігом; використання сучасних інформаційних комунікацій у державному управлінні та місцевому самоврядуванні. Це пов'язано з підвищенням ступеня суспільної доступності

інформаційних даних у формі інтернет-ресурсів, що застосовуються органами публічної влади.

Варто зазначити про дві найважливіші та конкуруючі між собою концептуальні моделі організації публічного управління, зокрема:

1. Бюрократична організація управління з переважанням вертикальних взаємозв'язків між суб'єктом та об'єктом управління в ієрархічній структурі влади. Наявність високого рівня централізації під час виконання функцій публічного управління із високим рівнем чисельності посадовців апарату.

2. Структура органів державної влади та влади на місцях, заснована на принципах менеджменту – регламентація суспільних відносин відбувається за допомогою методів управління. Здійснюється децентралізація системи управлінського впливу із широким використанням горизонтальних взаємозв'язків між суб'єктами публічного управління.

Система публічного управління на рівні суб'єктів трансформується в рамках встановленого на макро рівні механізму реалізації стратегії довгострокового соціально-економічного розвитку держави (інноваційної стратегії розвитку) під систему публічного управління, що забезпечує потреби населення, які зумовлені специфікою політико-правового, соціально-економічного, технологічного, екологічного розвитку території, її природно-кліматичних умов, за рахунок активного залучення населення (громадян) до процесу встановлення суспільних завдань та оцінки ефективності щодо їх вирішення.

Наслідком здійснення державно-управлінських нововведень і розвитку демократичних основ громадянського суспільства в сторону відповідності європейським цінностям стало оновлення самої системи публічного управління та адміністрування. Виникла неодмінна потреба щодо визначення стратегічного напрямку її розвитку й асоційованих із цим завдань, що й стало закладено як фундамент нової політики державного управління [152, с.25].

Слід відзначити, що державна політика в останній період зазнала тяж значного масиву змін щодо гармонізації вітчизняного законодавства із

європейським, відбувалась подальша модернізація існуючої системи державного управління і місцевого самоврядування.

Задля прийняття якісних управлінських рішень і використання ефективних механізмів потрібно абсолютно чітко усвідомлювати природу системи, на яку направлено управлінський вплив, здійснити аналіз особливостей її функціонування й охарактеризувати динаміку розвитку, а також окреслити складові системи.

Для повного й комплексного дослідження ключової категорії «система публічного управління» доцільно визначити спочатку саме поняття «система».

У тлумачному словнику з української мови слово «система» визначається як порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь; форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних установ); сукупність способів, методів, прийомів здійснення чого-небудь [23, с.1320].

У енциклопедичному словнику з державного управління поняття «система» тлумачиться як сукупність елементів, яка характеризується структурою, функціями й зв'язками, що забезпечують цілеспрямований розвиток [40, с.641].

Подібну позицію можна простежити в роботі О.Кузьменка, де запропоновано під «системою» розуміти сукупність визначених якісно елементів, між якими існує закономірна взаємодія або взаємозв'язок. А до специфічних ознак системи віднесено системні й інтегративні детермінанти, які забезпечують її цілісність [73, с.217].

У науці існує декілька варіантів тлумачення поняття «система» в залежності від того, яке фундаментальне поняття є покладено у його основу. Досліджуючи дане поняття в аспекті розкриття публічного управління доцільно окреслити це поняття звернувшись до представників науки державного управління (рис. 1.3).

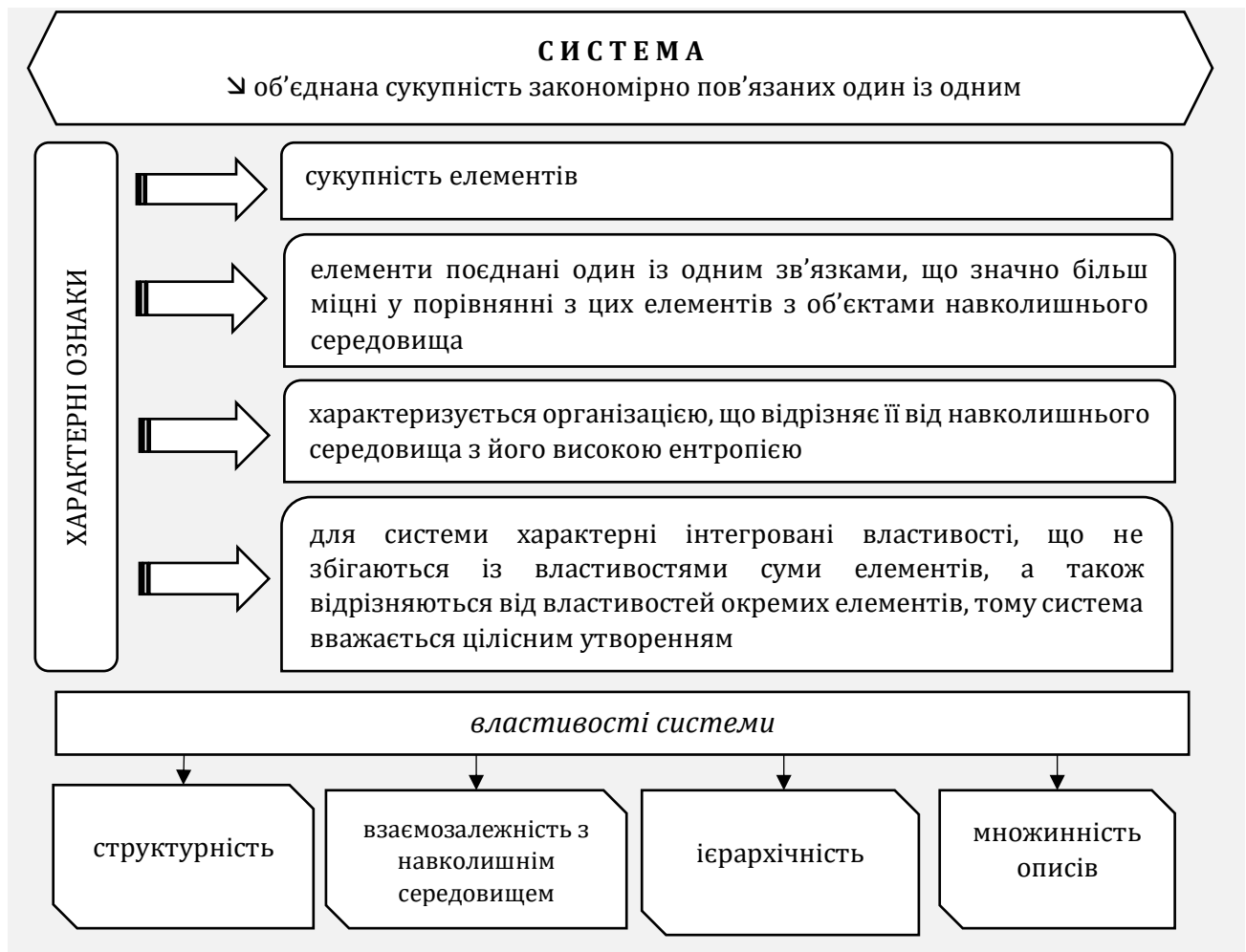


Рис. 1.3. Ознаки та властивості системи

Джерело: сформовано на основі [40, с.641]

У термінологічному словнику з публічного управління знаходимо тлумачення поняття «система публічного управління» у двох вимірах. По-перше, як сукупність органів державного управління і місцевого самоврядування, які справляють організуючий вплив на суспільні відносини через реалізацію управлінських функцій в рамках окресленої (визначеної) компетенції на засадах законодавства, а також взаємовідносин між означеними органами. По-друге, як сукупність об'єктів й суб'єктів публічного управління, а також взаємовідносин між ними [142, с.163].

Публічне управління як система складається із механізмів державного управління та містить відповідні складники (рис. 1. 4)

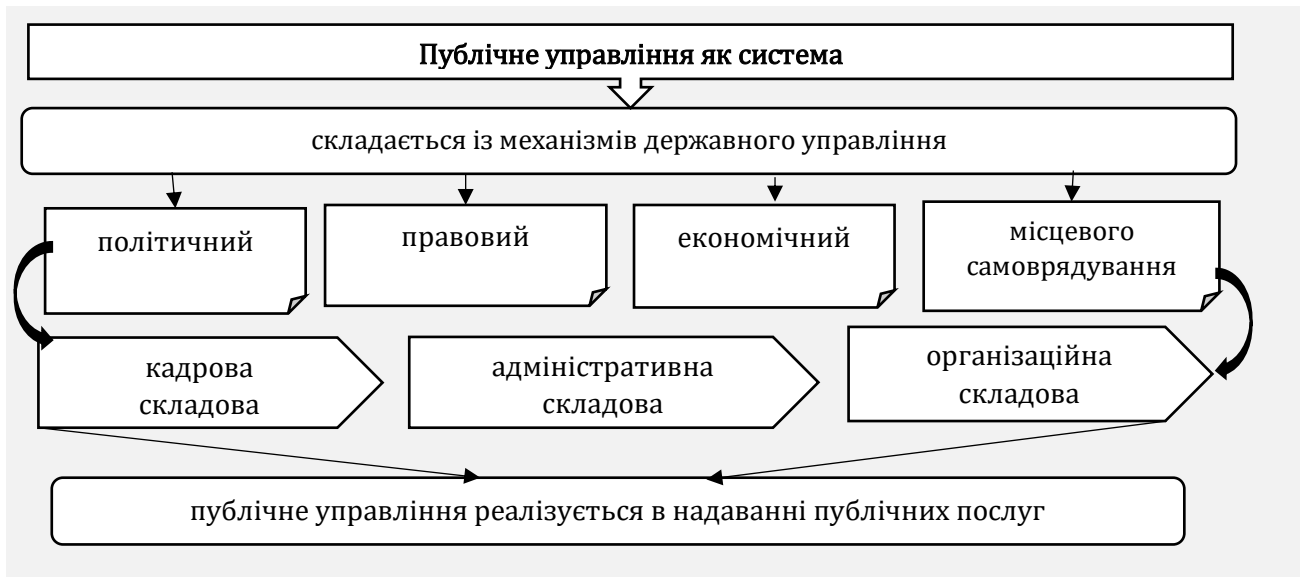


Рис. 1.4. Складові публічного управління як системи

Джерело: сформовано на основі [24, с.17]

Систему публічного управління слід визначити як реалізацію впливу суб'єкта на об'єкт управління шляхом впровадження найбільш ефективних механізмів управління, із урахуванням зворотного зв'язку з боку суб'єкта управління та змінного зовнішнього глобалізаційного середовища з метою досягнення поставлених цілей. Даний підхід дозволяє обґрунтувати сутність публічного управління через його цільову природу, реалізацію механізму управління та враховує наявність певного ступеня впливу з боку об'єкта управління, що дозволяє не зводити це поняття лише як виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів управління. Результатом реалізації цього поняття стане оцінка ефективності публічного управління як складової системи публічного управління загалом.

Таким чином, у наукових доробках можна простежити спільну єдність з приводу того, що це є відносини між суб'єктом та об'єктом, проте для кращого уявлення й розуміння самої природи публічного управління, варто охарактеризувати його складові компоненти. Відповідно, об'єктом публічного управління є відносини щодо впорядкування суспільних справ на усіх рівнях управління (державному/регіональному/місцевому), засадою яких є народовладдя. До предмету публічного управління відносяться принципи (керівні основоположні засади, ідеї), відповідні закономірності, форми, методи й

напрямки теорії і практики впорядкування й гарантування вирішення суспільних проблемних питань. До суб'єктів публічного управління належать органи державної влади, передусім органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, представники громадянського суспільства, представники приватного сектору, що безпосередньо приймають чи мають вплив щодо прийняття управлінських рішень, які зачіпають питання забезпечення розвитку відповідної громади, регіону, держави в цілому.



Рис. 1.5. Концептуальна модель публічного управління

Джерело: розроблено автором

Система публічного управління – це відповідна система відносин між суб'єктами (наділеними владними повноваженнями, які регламентовані законодавством) й об'єктом (відносини щодо впорядкування суспільних справ на усіх рівнях управління), спрямованих на комплексне забезпечення суспільної стабільності й добробуту, задоволення потреб громади.

Система публічного управління як система діяльності включає у собі дві діяльні підсистеми: по-перше, це система діяльності органів державної влади та

місцевого самоврядування, які здійснюють регулюючі функції; по-друге, це система діяльності державних та муніципальних організацій (підприємств, установ), які надають публічні послуги.

Система публічного управління, як відзначають Н.Носань і В.Мартінович, переважно розглядається у контексті державного управління, хоч означені терміни не можна ототожнювати (перша – значно ширша й містить чисельніший перелік суб'єктів у порівнянні із системою державного управління) [96, с.106]. Відповідне прирівняння понять у значній мірі викликано відсутністю на законодавчому рівні зафіксованих визначень [94, с.146].

Сучасна концепція публічного управління є складною відкритою системою людських взаємовідносин, що реалізуються органами публічної влади за допомогою механізмів, методів, інструментів й інших складників із врахуванням принципів прозорості, відкритості державного управління й публічного адміністрування [24, с.17].

Особливого значення у сучасній концепції публічного управління набуло публічне адміністрування. Як визначають дослідники [75, с. 115], це є професійна діяльність публічних службовців, що осягає усі види діяльності, які спрямовані на впровадження рішень органів державної влади, місцевого самоврядування.

Н.Філіпова здійснивши дослідження сутності понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» дійшла висновку, що ці дефініції не слід застосовувати як синонім одне одному та наводить відмінні особливості. На думку дослідниці, державне управління є складовою публічного управління, а сутність публічного адміністрування поєднує два інші й сприяє впровадженню поставлених завдань органів влади [174].

Ряд науковців підсумовують, що публічне адміністрування слід вважати перехідною ланкою, що перебуває на шляху трансформації державного управління у публічне управління: а) в державному секторі модель публічного адміністрування («бюрократична модель») трансформувалася у модель

публічного управління («ринкова модель»); b) у державному секторі фокус уваги перемістився із виконання роботи відповідно до інструкцій та чітких правил на роботу, що полягає у наданні якісних публічних послуг й досягненні ефективних результатів. Означене спричинило до того, що відбулася трансформація державного управління у публічне адміністрування, що згодом трансформувалося у публічне управління [164, с.45].

Отже, саме цілісний комплекс поєднання державного управління й місцевого самоврядування, а також публічного адміністрування формують сучасне публічне управління.

Підсумком здійснення державно-управлінських нововведень і розвитку демократичних фундаментальних основ громадянського суспільства у сторону відповідності європейським цінностям стало оновлення самої системи публічного управління та адміністрування. Виникла нагальна необхідність щодо стратегічного напрямку її розвитку й зв'язаних з цим завдань, що і було закладено у основу нової політики державного управління [152, с.26].

Розвитку нових поглядів на публічне управління й адміністрування слугували також тенденції, що з'явилися в новій політиці державного управління, яка ознаменувалася в просуванні адміністративно-територіальних реформ і розвитку органів місцевого самоврядування у відношенні розширення їх повноважень. Безсумнівним є той факт, що це було відповіддю на вимоги часу. Було утворено значну кількість об'єднаних територіальних громад; органам місцевого самоврядування із часом були передані не лише деякі повноваження і функції, проте і чималі фінансові ресурси задля розв'язання життєво важливих проблем для регіонів, які в першу чергу були пов'язані з охороною здоров'я й освітою [152, с.26].

Пов'язують становлення поняття «публічне управління» з процесами передачі частини функцій держави органам місцевого самоврядування та приватного сектора, а також неурядовим організаціям. Таким чином, відбувається, можна так висловитися, відповідний процес «роздержавлення» управління, що зумовив виконання управлінських функцій в публічній сфері

(сфера суспільних інтересів) шляхом здійснення не тільки органами державної влади, але і органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та навіть фізичними/юридичними особами, якщо їхня діяльність зв'язана із суспільними справами [164, с.45].

У наукових дослідженнях [158, с.4-5] зазначається, що система публічного управління виступає як певний антипод бюрократичної системи управління та спрямована на сприяння ефективній взаємодії державного сектора й бізнес-структур, представників громадянського суспільства, що має впливає на розв'язання соціально значущих проблем. Ця взаємодія згуртована навколо інституційно організованої структури, що здійснює усі організаційні процедури.



Рис. 1.6. Співставлення державного управління, публічного адміністрування та публічного управління

Джерело: сформовано за основі [164, с.45-46]

Управління від державного до публічного, як цілком слушно зазначає Є.Таран, пройшло шлях від жорсткого централізованого державного адміністрування до формування такого способу управління, що обмежує монополію держави й розширює різноманітність методів управління. А до притаманних рис сучасного публічного управління, на думку автора, слід

віднести ефективність, прозорість, справедливість вчинків та етику [164, с.45-46].

У межах нашого дослідження вбачається доцільним уточнити трансформаційну періодизацію розвитку системи публічного управління, що відповідає вітчизняній моделі публічного управління (рис. 1.7).



Рис. 1.7. Трансформаційна періодизація розвитку системи публічного управління

Джерело: сформовано на основі [185, с.223-224]

Періодизація розвитку інституціональних основ публічного управління свідчить, що питання становлення й розвитку системи державного управління у період незалежної України повинна здійснюватися шляхом адаптації правових основ функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних структур демократичного врядування та розвиток конституційного процесу. Поруч з тим, історичний досвід засвідчує, що формування стабільної системи управління будується на концептуалізованому алгоритму конституційних

реформ, за обставин якого держава як ключовий інститут реформування випереджатиме суспільні очікування та гарантуватиме впровадження суспільних потреб. В нашій державі нині формально сформовано багаторівнева система інститутів публічної адміністрації (мова йде про органи й інші державно-владні інституції, підпорядковані в першу чергу політичній владі, на які покладені публічно-управлінські функції). Із набуттям Україною незалежності також у державі функціонують органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, запроваджено державну службу (службу в органах місцевого самоврядування). Однак на сьогодні публічна адміністрація залишається: незбалансованою, неефективною, закритою від суспільства, великою та схильною до корупції, а також відірваною від потреб суспільства. Зазначений стан речей спричиняє до зниження ефективного надання публічних послуг фізичним/юридичним особам [185, с.224].

Дослідження підтверджують, що через систему публічного управління має формуватися солідарність між суспільством держави й державою як системою відносин, що спрямовані на впровадження цінностей суспільства та досягнення цілей публічної політики, створення конкурентоспроможної країни, де відповідно, визначальними характеристиками є верховенство права та розвинена правова культура, сильне самоврядування, збалансована представницька демократія, а також дисциплінований та мобільний державний менеджмент [16, с.179].

Таким чином, публічне управління має базуватися на цінностях цивілізаційного й формаційного розвитку, громадянського суспільства, гарантувати максимальне залучення громадян до управління суспільством, країною та державою задля досягнення легітимно вироблених й встановлених цілей прогресу, забезпечувати пошук компромісів чи усунення політичних, соціальних й економічних суперечностей в суспільстві [16, с.179].

1.2 Теоретичні підходи та об'єктивна необхідність реформування системи публічного управління

Проведення системних реформ є необхідною умовою розвитку держави як специфічного соціального інституту, а найбільш значимі реформи проводяться у сфері публічного управління. Адже однією із основних детермінант конкурентоспроможної високорозвиненої держави є ефективна дієва система публічного управління.

Питання реформування системи публічного управління стало предметом наукових досліджень багатьох дослідників, зважаючи на багатовекторність досліджуваного питання. Зокрема окремі аспекти дослідження проблематики реформування присвячені праці таких науковців: І.Аль-Атті [2], В.Бережного [12], А.Берези [13], О.Бобрик [18], В.Бойченка [19], С.Ганущина [26], Гацуля [27], О.Глушка [28], Н.Гончарук і А.Чередниченко [30], В.Гришка, В.Задорожного й О.Ковальова, І.Кульчія [31], Н.Дамірова [32], С.Кравченка [40], А.Неділька [93; 94], О.Пархоменко-Куцевіл [106], Ю.Сака [153], І.Юхна, В.Черниша й А.Гавриленка [185] та інші.

З огляду на значний масив присвячених досліджень щодо реформування публічного управління, необхідно відзначити у більшості їх галузеву тенденцію чи прикладний характер. У працях простежується відсутність дослідження реформування системи публічного управління яке б комплексно розкривало це явище в аспекті євроінтеграційного напрямку в умовах сучасних безпекових викликів з якими зіштовхнулася нині Україна.

Для ґрунтовнішого розкриття досліджуваного питання розглянемо термін «реформування». Як зазначає Кайден (1968 р.) [193], «поняття реформи базується на простій ідеї, що ми не повинні нічого очікувати від природних змін, а всього лише від штучних засобів, які можуть покращити заданий порядок речей». Кожен компонент цього визначення має своє особливе значення в державному секторі, де напрями, які необхідно вдосконалити, є складнішими, ніж ті, які зустрічаються в секторах, де немає держави. Якщо організації хочуть покращити досягнення своїх цілей, або свою ефективність, або витрати на свою діяльність і свою продуктивність, суспільство також має бути стурбоване

політичними аспектами адміністративного життя. Таким чином, реформи державного управління можуть бути спрямовані, окрім економічних вимірів, на цілі, що стосуються покращення суспільного життя, усунення корупції, репрезентативність персоналу, участь громадян, підзвітність і прозорість [203].

Поняття «реформа» у Великому тлумачному словнику з української мови визначається як «перетворення, зміна, нововведення у якій-небудь сфері суспільного життя, галузі знань» [23, с.1218].

Звернення до наукових доробків представників науки державного управління дає змогу визначити термін «реформа» як перетворення, зміна, перевлаштування певного об'єкта, який передбачає його перехід в якісний новий стан; щодо суспільного життя реформа характеризується як активний, керований еволюційний шлях розвитку, який відрізняється як від революційного, так й від спонтанного еволюційного шляху [40, с.619].

Реформу спрямовано на зміну не лише формальної сторони, а й сутності державного управління. Зміст цього явища детермінований необхідністю впровадження інноваційних підходів, які покращують технологічний режим виконавчої влади, що базуються на використанні широкої демократичної основи в управлінні, у забезпеченні ефективності адміністративної системи за рахунок скорочення обсягу традиційних бюрократичних форм та методів в управлінні, дерегулюванні, децентралізації, застосуванні сервісного підходу.

До характерних напрямів реформи належать: скорочення державних видатків; підвищення засобів до розвитку та реалізації політики (удосконалення публічного управління у системі виконавчої влади); покращення виконання державою функції роботодавця; підвищення якості надання публічних послуг та зміцнення довіри до влади.

Під «реформуванням», як зазначає В.С.Бойченко [19, с.30], слід розуміти процес зміни соціально-економічного й політико-правового чи іншого явища, що зберігає незмінним його форму чи (або) зміст і метою якого є перетворення цього явища на більш досконале, прогресивне й ефективне та таке, що вимагає сучасність.

Дефініція «реформування» визначається як складний процес, що включає модернізацію, зміну, трансформацію, удосконалення, розвиток відповідних сфер життєдіяльності суспільства у відповідності до вимог сучасного світового суспільства [106, с.66].

Реформування – це зміни, що відбуваються шляхом реформи (реформ), для яких характерні чітке усвідомлення мети, без кардинального перетворення системи [28, с.12].

Отже, реформування передбачає суттєву зміну. Дефініція «реформування» передбачає осмислений цілеспрямований процес, до якого певний суб'єкт докладає відповідних зусиль задля досягнення запланованих результатів.

Реформування публічного управління, як стверджують науковці [31], це процес якісного удосконалення системи органів влади, їхня раціональна побудова й взаємодія, а також ефективний взаємозв'язок з зовнішнім середовищем шляхом законодавчо визначених процедур і повноважень. В процесі трансформації державного управління вбачається змога виділяти етапи й складники. Проте досить часто в Україні раніше простежувався процес квазітрансформації через формальні зміни структури й підпорядкування, сфери повноважень і надання особливих статусів та інше, проте не відбулося якісних перетворень і вдосконалення управлінських процедур згідно з установленими світовими і європейськими практиками публічного управління. Оскільки шляхи й детальні механізми досягнення євроінтеграційних цілей в Українській державі, тактичні підходи можуть та повинні бути чутливими, гнучкими до змін, які відбуваються як всередині окремої країни, так й у ЄС.

Ю.А.Сак досліджуючи систематизацію наукових підходів щодо проблем політико-адміністративного реформування пропонує під політико-адміністративним реформування системи публічного управління розуміти реалізацію сукупності механізмів державного управління з ціллю модернізації і розвитку системи органів публічного управління та професіоналізації системи публічного управління, що націлені на формування ефективної й результативної системи публічного управління [153, с.100].

Цікавий підхід до трактування «реформа системи публічного управління» пропонує О.В.Бобрик, зазначаючи, що дане поняття слід розуміти як інституційні, процедурні зміни в управлінні суспільством, які здійснюються на основі змін адміністративно-територіального устрою країни, зменшення функцій і обов'язків державного управління, частина яких переходить до самоврядування, яке отримує незалежні джерела доходів для здійснення своїх обов'язків [18, с.19].

Тобто реформування системи публічного управління є процесом змін впливу суб'єкта управління на об'єкт управління за допомогою нормативно-правових, організаційних, економічних, фінансових й інформаційних важелів, що зберігає незмінними форму чи зміст такого управління і метою якого є розвиток держави у всіх сферах.

Пропонуємо під реформуванням системи публічного управління розуміти складний процес, що включає комплекс взаємозумовлених трансформаційних змін, перетворень (удосконалення), які об'єднані метою підвищення ефективності й результативності публічного управління, задоволення суспільних потреб у відповідності до вимог та викликів сучасності для досягнення запланованих результатів.

Отже, реформування системи публічного управління окреслює трансформування діючої моделі із врахуванням потреб суспільства, а також глобалізаційних і євроінтеграційних викликів та згідно до норм (положень) міжнародного й національного законодавства. Метою реформування вбачається покращення управлінських процесів у країні, покращення соціально-економічної ситуації у державі, а також поліпшення добробуту кожного мешканця Української держави [32, с.45].

Побудова науково обґрунтованої концепції розвитку публічного управління в Україні в відповідності до усталених європейських традицій демократичного врядування вимагає зважати на вплив усіх суб'єктів суспільних відносин, інтереси яких включено до сфери конституційних змін. Відповідь на соціально-економічні й політичні виклики пов'язана не тільки із вдосконаленням

центрального рівня державної влади, однак у значній мірі залежить від формування системи місцевих органів державної виконавчої влади, яка б відповідала європейським стандартам (положенням), володіла б достатнім мобілізаційним потенціалом, адже саме вона гарантує дотримання прав, інтересів громадян, впровадження урядової політики на територіальному рівні та надання якісних адміністративних послуг. Означене вказує на необхідності їх реформування, що повинно бути направлено, в першу чергу, на демократизацію і гуманізацію владних відносин. Ефективність втілення запланованих змін окреслюється рівнем розробки теоретичної основи реформування і визначення організаційної моделі, правових засад перетворень. Встановлення можливих шляхів стосовно досягнення цілей (мети) реформи залежить теж й від аналізу наукового дискурсу задля його раціонального використання [27, с.8].

Процес реформування класифікувати можна за наступними ознаками:

- функціональні реформи (зміст полягає у оптимізації завдань і повноважень державних органів влади, а також відмові від дублювання та перетинання функцій органів державної влади);
- процедурні реформи (в період проведення означених реформ змінюються механізми прийняття/реалізації державно-управлінських рішень, а також змінюється роль державних службовців в системі реалізації цих рішень);
- структурні реформи (пов'язані із певною галуззю життєдіяльності суспільства (до прикладу, структурні реформи охорони здоров'я, системи підготовки професійних кадрів, освіти та інше)) [106, с.66].

Комплекс чинників проведення реформ утворюють три головні складові: поточні потреби та проблеми розвитку адміністративної системи держави, що виникли в результаті історично сформованих закономірностей та процесів, що мають внутрішній характер; зовнішні фактори, такі як глобалізація, загальносвітові тенденції; стратегічні плани держави щодо здійснення перетворювальної діяльності. Співвідношення факторів, детермінуючих поняття та сутність оптимізації управління в Україні, носить характер суттєвої своєрідності, що ускладнює завдання реформи.

На думку А.І.Неділька, якщо аналізувати вдосконалення законодавства щодо питань розвитку публічного управління, то одночасно або на протязі короткого терміну потрібно вдосконалювати, щонайменше нові закони і постанови стосовно усіх п'яти напрямів, на які направлена реформа, що надасть змогу діяти одночасно й знизить проблеми невідповідності між старим і новим законодавством. Автором запропоновано здійснювати вдосконалення нормативно-правових документів за кожним із п'яти напрямів, зокрема: 1) формування та координація державної політики; 2) модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; 3) забезпечення підзвітності органів державного управління; 4) надання адміністративних послуг; 5) управління державними фінансами, що вважається важливим напрямом, від якого залежить уся система, без необхідного фінансового забезпечення неможлива реалізація (виконання) завдань й планів, якими б успішними вони не були [93, с.66-68].

Досліджуючи напрями реформування системи публічного управління в Україні В.О.Бережний вважає, що воно має здійснюватися в наступних сферах:

- ⊕ система взаємин виконавчих органів влади із іншими інститутами влади та управління (політична сфера);

- ⊕ організаційні структури, механізми координації й контролю, також включаючи регіональне/місьцеве управління (організаційна сфера);

- ⊕ системи та методи управління, адміністративні процедури й процеси (функціональна сфера);

- ⊕ кадрова політика та державна служба (кадрова сфера) [12, с.164].

Тобто, автор акцентує увагу на чотирьох ключових сферах за якими має проводитися реформування системи публічного управління в нашій державі: політична; організаційна; функціональна; кадрова.

Зважаючи на зазначене, ключове – це забезпечити гнучкість системи управління й її адаптацію до змін відповідно зовнішніх умов управління, динамічного руху розвитку суспільства та потреб людей. Зокрема слід брати до уваги те, що в умовах формування Української держави як сильної,

демократичної дієздатної країни, стабільність у суспільстві й сталий розвиток економіки вбачаються неможливі без широкого кола підтримки громадян, без їхньої соціальної згуртованості. Саме тому концепція реформування публічного управління повинна гарантувати поворот її діяльності в сторону задоволення його запитів й інтересів, забезпечення спільного розв'язання нагальних проблем [12, с.164].

У наукових дослідженнях вчені роблять висновок щодо визначення закономірностей розвитку системи публічного управління в Україні, що обумовлений наступними факторами:

→ перманентність системних реформ – адміністративної, політичної, адміністративно-територіальної реформи в сфері власності, конституційної реформи, реформи системи місцевого самоврядування, реформи виборчої системи, реформи воєнної організації держави та інші;

→ аморфність «малих» реформ – освітньої реформи, земельної реформи, реформи охорони здоров'я, пенсійної реформи, реформи ЖКГ, комунальної реформи та інші;

→ не досить чітка визначеність завдань щодо зовнішньополітичного спрямування державної політики Української держави у базових (ключових) законодавчих актах;

→ відсутність загальнодержавних ефективних програм розвитку [цит. за: 27, с.9].

В аспекті дослідження реформування вбачається необхідність проведення в Україні поетапних змін, що мають проводитися цілеспрямовано й поступово. Спочатку виникає потреба у чіткому визначенні головних пріоритетів змін, якими повинні першочергово стати трансформація застарілої форми адміністративно-бюрократичного державного управління і створення (формування) концептуально нової системи політико-адміністративного менеджменту, що було б відповідальною перед інститутами громадянського суспільства, відкритою і наближеною до громадськості, а також була б спроможною діяти у відповідності до потреб громадськості. У фундамент цієї

системи має бути закладено розробку оптимального розподілу повноважень й окреслення справедливих та чітких механізмів взаємодії усіх гілок влади [153, с.100].

О.Ковальова дослідивши питання реформування системи публічного управління із урахуванням глобалізаційних викликів акцентує увагу на тому, що фундаментом втілення платформної держави як засади реформування системи публічного управління та запровадження надання всіх адміністративних послуг шляхом електронних засобів зв'язку. Авторка наголошує, що платформна держава – це гарантування основи для взаємодії інститутів громадянського суспільства із урядом, органами державної влади й місцевого самоврядування на етапі співпраці у частині прийняття державно-управлінських, політичних рішень. Саме цифрові мережеві платформи у системі публічного управління – це відкриті, незалежні й об'єктивні механізми співпраці інститутів громадянського суспільства із органами державної влади, місцевого самоврядування [57, с.105].

Одночасно, революційні зміни у інформатиці й комп'ютерних технологіях, швидкісний темп зростання комунікаційних і цифрових технологій та обмеженість ресурсів в публічній владі за значного зростання попиту на публічні (державні, муніципальні) послуги встановлюють потребу щодо створення в Україні нової системи публічного управління. Прогнозування стосовно подальшого розвитку моделей системи публічного управління потребує як ретроспективного погляду особливості їхнього становлення, так і аналізу їхнього сучасного стану [32, с.44].

Сучасні кризові явища в соціальній й економічній сферах світового суспільного розвитку вказують про неефективність здійснюваних намагань трансформувати систему публічного (державного) управління в нашій державі згідно з новими політико-ідеологічними напрямками і соціально-економічними перетвореннями. Проте, управління на загальному рівні та на рівні адміністративно-територіальних одиниць не відповідає суспільним відносинам, що в значній мірі зазнали змін. Система місцевого самоврядування і організація адміністративно-територіального устрою Української держави мають значні

недоліки (прорахунки), що перешкоджають пришвидшенню якісної трансформації публічного управління. За цих обставин важливе значення набуває вибір шляхів щодо подальшого розвитку управлінських інститутів різного рівня, інструментів подолання властивих їм недоліків із ціллю створення працюючого ефективного механізму управління [31].

Н.Гончарук та А.Чередниченко вказують на необхідності модернізації публічного управління в Україні, що обрала європейський вектор розвитку, та зумовлена на сьогодні недостатньою здатністю (спроможністю) органів державної влади й органів місцевого самоврядування ефективно здійснювати зобов'язання перед суспільством і громадянами України, а також потребою адаптації публічного управління до європейських принципів і стандартів, впровадження європейських цінностей та підвищення якості публічного управління [30, с.48].

Модернізація публічного управління в умовах війни й в поствоєнний період у контексті європейських цінностей вважається об'єктивно назрілим процесом, від здійснення якого буде залежати змога щодо національного відновлення держави після війни й її подальший соціально-економічний розвиток [30, с.53].

Удосконалення публічного управління є прерогативою держави, що покликане служити, зрештою, соціальному благополуччю суспільства – вирішенню нагальних соціально-економічних проблем, підвищенню рівня та якості життя населення. В Україні реалізуються різні напрями реформування органів державної влади, кожен з яких містить заходи, пов'язані як з удосконаленням традиційної організації публічного управління, так й із використанням нових інструментів управління. Найбільш актуальними із напрямів реформи є впровадження в органах виконавчої влади принципів та процедур управління за результатами.

Надзвичайну роль в процесі сучасного реформування повинен відіграти всебічний аналіз основ трансформаційних процесів у системі публічного управління та розробка на засадах історичного й компаративного аналізу

практичних рекомендацій та науково обґрунтованих пропозицій стосовно організацій щодо організаційно-правового забезпечення ефективності діяльності органів публічного управління в Україні в умовах децентралізації влади. Необхідна нова концепція публічного управління, яка буде вибудовуватися на конституційних принципах України та концепції багаторівневого управління, що іманентно властива сучасній територіальній організації влади. Задля цього потрібно уточнити базові поняття/сутність управління, оскільки лише публічне управління забезпечує функціонування та розвиток суспільства як єдиного цілого [31].

Виділяють наступні проблеми публічного управління, передусім: а) відсутність нормативно-правового регулювання дефініції «публічне управління», як цілісної (єдиної) системи функціонування державного управління і місцевого самоврядування, й також органів влади, державних/комунальних підприємств, установ, організацій; б) відсутність системності реформування і розвитку публічного управління; в) відсутність дієвого корпусу публічної служби, що є нерегульована як інституція. Саме публічна служба вважається засадничим фундаментом ефективних реформ системи публічного управління; г) відсутність комплексного, системного механізму впровадження в Україні децентралізації; д) фрагментарність реформування публічного управління, що пов'язана із постійними змінами політичного курсу держави; ж) відсутність правонаступництва й послідовності втілення реформування у системі публічного управління. Означене має негативний вплив на реформи, що не були повністю впроваджені, адже є проблеми в забезпеченні розвитку певної галузі у даному означеному напрямку [2, с.13].

Ряд науковців, зокрема І.Юхно, В.Черниш, А.Гавриленко [185, с.224-225] досліджуючи питання інституціональних принципів публічноуправлінської діяльності в умовах конституційної реформи наголошують на необхідності комплексної реформи публічної адміністрації, що має вирішити завдання стосовно:

□ формування ефективної і результативної системи органів виконавчої влади (зазначене питання відноситься до одного з найскладніших, адже створення реально ефективної й результативної системи органів виконавчої влади потребує також реформування й місцевих органів влади; також окреслення меж компетенції цих органів, співвідношення їхніх функцій та інше);

□ організації професійної, політично нейтральної і відкритої публічної цивільної служби, зокрема служби у органах виконавчої влади й місцевого самоврядування (зокрема, це можна досягнути через розроблення і реалізації навчальних програм для осіб, що працюють в таких органах; проведення тренінгів із ціллю підвищення їхньої професійної кваліфікації);

□ створення системи адміністративно самодостатніх органів місцевого самоврядування (зادля цього необхідно внести відповідні зміни до Конституції України);

□ орієнтації роботи органів публічної адміністрації на обслуговування потреб і задоволення інтересів громадян (мова йде про необхідність усвідомлення того, що на перший план повинен виходити публічний інтерес, а не власний інтерес представників публічної адміністрації);

□ гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі й підзвітності суспільству (на жаль, сьогодні, можна стверджувати про практично цілковиту відсутність контролю за діяльністю публічної адміністрації громадськості).

У період воєнного стану на перший план виходять процеси антикризового управління й управління в обставинах невизначеності й саме тому актуалізується питання стосовно виокремлення реформування системи публічного управління в умовах сучасних безпекових викликів (військових конфліктів).

Ціллю цього реформування публічного управління є оптимізація кадрових, фінансових і матеріальних ресурсів задля забезпечення безпеки і життєдіяльності суспільства [32, с.45].

Саме тому актуалізація питання реформування системи публічного управління в умовах сучасних викликів потребує в сучасній ситуації військового стану вичерпної уваги й ґрунтовного аналізу.

В умовах воєнного стану публічному управлінню властиві свої притаманні риси й механізми розвитку, що вимагають окремих наукових досліджень щодо вироблення дієвих пропозицій стосовно пріоритетних напрямів підвищення ефективності управління державою на час протистояння зовнішній агресії. Вбачається необхідність в оцінці тих інституційних трансформацій, що нині відбуваються в Українській державі, а також визначити низку першорядних змін, яких вимагає система ухвалення управлінських рішень і механізм розробки стратегічних планів як на загальнодержавному, так й регіональному рівнях.

Предметно потрібно відзначити наступні важливі сторони, зокрема:

➤ фактичну незавершеність адміністративно-територіальної реформи, яка загрожує в Україні наростанням інституційних диспропорцій у взаємовідносинах між органами державної влади й органами місцевого самоврядування різних рівнів. Сьогодні на різних рівнях владної ієрархії розпочали тиражуватися вислови щодо доцільності згортання децентралізації і посилення владної вертикалі, за умов не тільки на час дії воєнного стану, проте й у довгостроковій перспективі;

➤ розподіл управлінських функцій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування й інститутами громадянського суспільства стосовно виконання ними повноважень в сфері публічного управління в Україні значною мірою є недоврегульований. За такої умови це стосується не тільки організації суспільного життя, однак і економічних компетенцій, а також роботи щодо формування мобілізаційного резерву й діяльності в безпековій площині;

➤ система військового обліку в Україні, включаючи й формування мобілізаційного резерву, практично не переглядалася від періоду радянських часів. Унаслідок, не органи державної влади, й не органи місцевого самоврядування, не ведучи мову вже про інститути громадянського суспільства, не долучені до зазначеного процесу доладним чином. Навіть функціонування

інституту територіальної оборони, формування якого почалося лише напередодні повномасштабного військового вторгнення РФ до України, не є внаормованим на належному рівні, що викликано ухвалення нових нормативно-правових актів із цього питання уже під час дії воєнного стану [118, с.18-19].

За умов воєнного стану підвищується рівень важливості стосовно оптимізації процесів управління державою і її регіонами, що ставить перед системою публічного управління в Україні нові виклики. В першу чергу виникає нагальна необхідність вибудувати ефективну взаємодію між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, а також інститутами громадянського суспільства, щоб зуміти подолати ті перепони наявних інституційних проблем, що гальмують адаптацію держави до умов воєнного стану та обмежують перспективи її економічного розвитку на повоєнному етапі.

До таких проблем, як відзначає О.Пономаренко [118, с.18-19], належать інституційні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-територіальної реформи та опортуністична поведінка значної частини населення. У сучасних умовах важливого значення також набуває формування в Україні нової системи стратегічного управління розвитком країни й її регіонів (громад) із врахуванням актуальних потреб (вимог) воєнного часу. Ключовими механізмами розвитку публічного управління, що сфокусовані на підвищення його ефективності через втілення нової моделі стратегування й ефективних засобів (інструментів) стратегічного планування вважаються фінансовий, ринковий та соціальний.

Тож, перспективним напрямом утвердження подальших перетворень має стати обов'язкове впровадження в публічно-управлінську практику сучасних принципів менеджменту, а також максимальне залучення громадськості через суспільні інститути до прийняття управлінських рішень. При цьому науковці важливою складовою визнають можливість громадян брати участь у процесі вироблення та реалізації загальної політики держави. Водночас бойові дії та військовий стан в державі не сприяють фокусуванню уваги органів публічної влади на процесі демократизації суспільства. Зазначене породжує нові виклики

для системи публічного управління, що потребують негайної розробки шляхів попередження кризових ситуацій.

Нині політична безпека вітчизняного соціуму та держави стала цілковито залежати від якості влади (управління) та її ефективності, а також рівня довіри в суспільстві. Зважаючи на зазначене, «сучасна філософія української влади та управління полягає в створенні анатомії дієздатної і соціально-відповідальної держави, у створенні факторів, які забезпечують саморозвиток суспільства» [с.16]. І саме у такому розумінні потрібно чітко прописати справедливий розподіл повноважень між центральною та місцевою владою, створення умов задля життєздатної системи демократичного місцевого самоврядування. В центр реформи місцевого самоврядування потрібно поставити людину, що вільно розвивається, ініціативу й активність людей, які об'єднані в автономні соціальні організації [26, с.16].

Як відзначається [15, с.21], на сьогодні публічному адмініструванню в Україні властиві: а) відсутність координованих дій різних органів влади через суперечність структури системи органів державного управління основам територіального поділу; б) централізація бюджетної системи; в) відсутність чіткого поділу повноважень і відповідальності між різними рівнями влади та між органами державного управління й органами місцевого самоврядування; г) відсутність дієвого публічного контролю зі сторони громадянського суспільства, що виключає можливість впливу громадськості на схвалення рішень.

У механізмі реалізації реформи мають самостійне значення та відіграють специфічну роль питання, пов'язані із забезпеченням пріоритету права та публічних інтересів, демократизацією адміністративної системи, підвищенням прозорості та відповідальності державного управління, формуванням та вдосконаленням нормативно-правових основ державного управління та державної служби, поділом адміністративно-владної діяльності та сфери надання публічних (державних) послуг, процесуалізації функцій виконавчої влади, розширенням взаємодії виконавчої влади та громадянського суспільства.

Модернізація публічного управління, як зазначається [13, с.144-145], надає можливість вирішити такі основні завдання:

- ◆ підвищити ефективність діяльності органів виконавчої влади й зменшити витрати на їх утримання;
- ◆ зміцнити довіру до держави зі сторони населення і приватного сектору, сприяти щодо формування активного громадянського суспільства через збільшення можливостей участі в процесі ухвалення рішень;
- ◆ збільшити прозорість системи державної влади, що підзвітна суспільству, де відповідно, кожен знає за що він є відповідальним та кому підконтрольний (підзвітний);
- ◆ сприяння економічному розвитку країни, підвищення її конкурентоспроможності на світовому ринку;
- ◆ протидія таким негативним явищам як зловживання службовим становищем, корупція, надмірне регулювання соціальних та економічних процесів;
- ◆ спростити (полегшити) інтеграцію в наднаціональні об'єднання, в першу чергу ЄС, адже процеси глобалізації й універсалізації мають місце й в сфері публічного управління.

Реформування в Україні виступає складовою процесу модернізації держави і проводиться з метою збільшення функціонального потенціалу виконавчої влади у системі публічного управління, забезпечення ефективності управління та якості публічних (державних) послуг. Ця перетворювальна діяльність складається з таких головних напрямів, як дебіюрократизація держави, перевлаштування фрагментів колишньої системи державного управління, зміцнення вертикалі державної (виконавчої) влади, формування якісно нової системи публічного управління, заснованої на конкретизації та практичній реалізації конституційних вимог правової, демократичної та соціальної держави, раціоналізації адміністративної влади, сфери державних та публічних послуг.

Реформування державного управління поєднується із відсутністю достатньої нормативно-правової основи виконавчої влади, що у сукупності

свідчить про наявність принципових проблем інституційного характеру. До них належать:

інституціоналізація ролі виконавчої влади у рамках принципу поділу влади, закріплення як стрижневе положення законодавства про виконавчу владу поняття «державне управління», а не абстрактної діяльності щодо виконання законодавства;

визначення компетенційних меж виконавчої влади у державному механізмі за допомогою окремого правового регулювання повноважень законодавчої та виконавчої влади, нормоустановчої та правовиконавчої компетенції органів у системі виконавчої влади;

нормативно-правове закріплення принципів адміністративного права, зокрема правових принципів управління;

оптимізація співвідношення приватних та публічних інтересів у сфері адміністративно-правового регулювання, для якого правове становище громадянина повинно мати значення центрального системоутворюючого компонента, що визначає правовий режим та організаційно-правову основу виконавчої влади;

підвищення ролі принципу відповідальності виконавчої влади та формування організаційно-правових механізмів відповідальності за використанням цих цілей потенціалу громадянського суспільства;

створення умов відмовитися від надмірної вертикальної інтеграції, переважного використання двоякої системи взаємодії,

переходу від формальної до реальної самостійності організаційно-управлінських структур, скорочення змішаного управління, дублюючих функцій, шляхом розширення прямої компетенції та розвитку організаційно-правових форм та механізмів самостійності суб'єктів виконавчої влади;

включення до об'єкту реформування всієї вертикалі виконавчої влади, представленої як суб'єктами публічної адміністрації, так і агентами публічного інтересу, розширення предмета правового законодавства про протидію корупції,

державні послуги, інформації про діяльність державних органів за рахунок включення до його правових вимог до квазічиновників.

Висновки до розділу 1

1. Досліджено трансформаційні процеси розвитку від державного до публічного управління, що відповідає національній моделі публічного управління та зумовлено розвитком демократії і громадянського суспільства, змінами суспільно-економічних відносин.

Установлено, що серед представників державно-управлінської науки існують різноманітні інтерпретації підходів до публічного управління як її: діяльності; системи; об'єктивного процесу; впливу; аполітичної бюрократичної структури; взаємодії.

Пропонуємо під «публічним управлінням» розуміти діяльність органів державного й органів місцевого управління за безпосередньою участю інститутів громадянського суспільства й представників приватного сектору, у межах законодавчо встановлених повноважень і функціональних зобов'язань, спрямованих на розвиток суспільних відносин з метою впровадження інтересів суспільства й держави, задоволення їх потреб суспільного значення, втілення демократичних цінностей, принципів верховенства права тощо.

Проведене дослідження дозволяє навести притаманні особливості публічного управління, що характеризуються як системний та інституціональний характер; залученість громадськості до процесу реалізації державної політики; орієнтованість на потреби громадян; прозорість управління; відповідає за соціально-економічний розвиток і добробут людей; задоволення приватно-правових інтересів; децентралізація; підзвітність діяльності органів державної влади суспільству тощо.

Систему публічного управління визначено як сукупність об'єктів й суб'єктів публічного управління, що здійснюють організуючий вплив на

суспільні відносини шляхом впровадження найбільш ефективних механізмів управління, в межах встановленої на законодавчому рівні компетенції, а також взаємовідносин між означеними органами із урахуванням зворотного зв'язку зі сторони суб'єкта управління та змінного зовнішнього глобалізаційного середовища з метою досягнення поставлених цілей. Означений підхід дозволяє обґрунтувати сутність публічного управління через його цільову природу, реалізацію механізму управління та враховує наявність відповідного ступеня впливу зі сторони об'єкта управління, що акцентує не зводити це поняття лише як виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів управління. Результатом реалізації цього поняття стане оцінка ефективності публічного управління як складової системи публічного управління загалом.

Система публічного управління як система діяльності включає дві діяльні підсистеми: 1) система діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, що здійснюють регулюючі функції; 2) система діяльності державних і муніципальних організацій, підприємств, установ, які надають публічні послуги.

Встановлено, що важлива роль у системі публічного управління відводиться державному управлінню, оскільки воно здійснює управлінський вплив на всі сфери суспільного життя. Публічне управління слід вважати природним етап розвитку державного управління, що зумовлений розширенням сфери діяльності та відповідальності органів державного управління, а також необхідністю підвищення ефективності управління через наближення процесів прийняття управлінських рішень до потреб громадян (населення).

Обґрунтовано, що саме цілісний комплекс поєднання державного управління й місцевого самоврядування, а також публічного адміністрування формують сучасне публічне управління.

2. Запропоновано реформування системи публічного управління розуміти як складний процес, що включає комплекс взаємозумовлених трансформаційних змін, перетворень (удосконалення), які об'єднані метою підвищення ефективності й результативності публічного управління, задоволення

суспільних потреб у відповідності до вимог та викликів сучасності для досягнення запланованих результатів без кардинального перетворення системи.

Визначено, що реформування системи публічного управління України потребує трансформування діючої моделі з урахуванням потреб суспільства, глобалізаційних і євроінтеграційних процесів, а також безпекових викликів.

Комплекс детермінант здійснення реформ утворюють три ключові складники: 1) поточні потреби й проблеми розвитку адміністративної системи держави, які виникли у результаті історично сформованих закономірностей і процесів та мають внутрішній характер; 2) зовнішні фактори (глобалізація, загальносвітові тенденції); 3) стратегічні плани держави щодо здійснення перетворювальної діяльності. Співвідношення факторів, детермінуючих поняття і сутність оптимізації управління в Україні, носить характер суттєвої своєрідності, що ускладнює завдання реформ.

Сучасні кризові явища в соціально-економічній сфері суспільного розвитку свідчать про неефективність здійснюваних прагнень трансформувати вітчизняну систему публічного управління у відповідності до нових політичних тенденцій і соціально-економічних перетворень. Управління на загальному та місцевому рівні не відповідає суспільним відносинам, які в значній мірі набули змін та мають прорахунки, що постають перешкодою пришвидшеного трансформування публічного управління.

Зважаючи на євроінтеграційний напрям України виникає нагальна необхідність реформування системи публічного управління, що нині викликана недостатньою спроможністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування якісно та ефективно здійснювати зобов'язання перед суспільством і громадянами та потребою адаптації системи публічного управління до європейських принципів і стандартів, упровадження європейських цінностей та підвищення ефективності органів публічного управління в умовах децентралізації. Визначено, спроможність впровадження трансформаційних перетворень буде мати подальший вагомий вплив на повоєнне відновлення та соціально-економічний розвиток країни.

Аргументовано, зважаючи на сучасні безпекові виклики в Україні, негативний вплив на процес демократизації суспільства, що породжує нові виклики (загрози) для системи публічного управління та вимагають термінових заходів з попередження кризових ситуацій. Виникає нагальна потреба вибудувати ефективну взаємодію між органами державної влади й місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, задля подолання наявних інституційних проблем, що сповільнюють адаптацію держави до умов воєнного стану та локалізують перспективи її соціально-економічного розвитку на повоєнному етапі. Питання оптимізації процесів управління державою (регіонами) зумовлює перед системою публічного управління нові виклики.

3. Встановлено, що кожна європейська держава напрацювала власну концепцію функціонування системи публічного управління на засадах принципів регіоналізації і децентралізації. Системи публічного управління, що існують на сьогодні в Західній Європі вибудувалися внаслідок розвитку національної держави, розвитку суспільних відносин, демократизації й інших потреб сучасного демократичного суспільства.

Визначено, що застосування в окремих європейських державах відповідних форм і принципів організації влади (централізація, децентралізація, деконцентрація) потребують при аналізі врахування особливостей саме на конкретному історичному етапі розвитку європейських держав.

Закцентовано увагу на європейських цінностях (верховенство права, права людини, демократія), що визначають формат існування будь-якої європейської держави.

Відсутність загального законодавства ЄС у сфері державного управління й адміністративного права створюють проблему для країн-кандидатів, оскільки цілі й напрями реформи державного управління є менш чіткими. Проте існує загальний консенсус щодо ключових компонентів належного управління: верховенство правових принципів надійності, прозорості, передбачуваності, підзвітності, а також управлінська та технічна компетенція, участь громадян й організаційний потенціал.

Зважаючи на відмінності реформ у європейських державах, можна відзначити про спільні риси реформування системи публічного управління, яких стає усе більше під впливом порядку денного й механізмів підтримки Європейської комісії (єдиного вікна, адміністративного тягара, оцінки регуляторного впливу, відкритий уряд і цифровізація), особливо в Східній і Південній Європі.

Визначено спільні ключові компоненти європейського підходу до реформування системи публічного управління: відкриті урядові ініціативи та реформи задля посилення зовнішньої прозорості (відкриті дані, законодавство про свободу інформації, утворення антикорупційних органів); реформа державної служби із акцентом на заходи зменшення розміру/витрат державних службовців, підвищення продуктивності оцінювання, впровадження кодексів поведінки; заходи електронного урядування (створення порталів та електронних підписів, розвиток єдиного вікна, впровадження онлайн-сервісів задля покращення надання послуг); реформи для посилення координаційної спроможності уряду; управління продуктивністю і реформи для підвищення продуктивності, зміцнення орієнтації на результат; активізація розробки політики, що базується на фактах та досвіді кращого регулювання із різними інструментами (оцінка регуляторного впливу, фактична оцінка чи консультація зацікавлених сторін); зменшення адміністративного навантаження на підприємства та громадян.

Встановлено високий рівень ініціативи одного з головних трендів реформування останніх років – надання послуг і цифровізація. Ці ініціативи варіюються від загальних програм підвищення ефективності та якості державних послуг (через рамки, стандарти, такі як CAF), збільшити доступ до послуг і орієнтація на громадян, ініціативи для покращення бізнес-середовища, електронний уряд та інновації на основі ІКТ (оцифрування внутрішніх процесів, цифрові послуги, полегшення контактів з громадянами та бізнесом, ризики цифрового розриву тощо) та інновацій державного сектора у ширшому сенсі. У

Європі найбільшим передовим виміром державних онлайн-послуг є орієнтованість на користувача.

Аналіз засвідчує, що інтеграція в ЄС була й залишається ключовим важелем змін й реформи в державах, що прагнуть приєднатися до ЄС. Визначено, надана фінансова підтримка ЄС мала скоріше інструментальний характер та стала рушієм змін у багатьох державах, проте часто з більш сильнішим акцентом на «поглинанні», ніж на реальному покращенні. Фінансування розглядалося як ключ до «поштовху» та «запуску» реформаторських ініціатив, а також для більш довгострокового впровадження та підтримки реформування, без конкретного зразка щодо розмірів, рівнів чи типу наданої підтримки. Реформи, пов'язані з підзвітністю, прозорістю та розробкою політики, видаються більш чутливими і підтримка ЄС є меншою.

Досягнуті результати сильно залежать від контекстуальних детермінант, політичного руху, стратегічного планування та довгострокового бачення держав-членів. За відсутності цих важливих сприятливих факторів реформи, як правило, зупиняються чи змінюють пріоритети.

Проведений аналіз ефективності впровадження реформ публічного управління у країнах-членах ЄС дає підставу систематизувати у національні реалії ключові напрями адаптації позитивних векторів: політична підтримка й послідовність; створення потужної підтримки зацікавлених сторін та внутрішню власність і досягнути цього шляхом компонування управління «зверху вниз» та участі «знизу вгору»; проєктування системи управління державною службою; оцінка та вимірювання продуктивності публічного управління.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ВЕКТОРУ Й СУЧАСНИХ БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ

2.1 Нормативно-правові засади реформування системи публічного управління в Україні

Після здобуття незалежності в 1991 році наша країна почала вибудовувати ключові інституції, проте будівництво державності на початковій стадії було розпочато з тієї організаційної структури, що успадкована від радянської системи та започатковувалася на принципах вертикального підпорядкування центральним органам влади. Однак пошук своєї власної моделі системи державного управління був сконцентований на орієнтації західних моделей державного управління, проте на перехідному періоді становлення нової системи суспільно-політичного устрою країни вона була сприйнята неоднозначно українським соціумом. Наслідком впровадження цієї стратегії стало створення гібридної системи адміністративно-державного управління, що слабо реагує на вимоги українського суспільства, де постійно змінюються політичні ризики й соціально-економічна динаміка розвитку [90, с.22].

В Україні система публічного управління характеризується як така, що перебуває в постійному стані змін. На сьогодні важливими стають подальші напрями розвитку в контексті адміністративної реформи та децентралізації влади. Як засвідчує зарубіжний досвід реформування системи публічного управління, важливе місце посідає розвиток ефективного місцевого самоврядування, територіальної організації влади, а також надання якісних публічних послуг населенню, взаємозлагодування інтересів держави й суспільства та визначаються як одні з ключових реформаційних змін, що потребують нагального вирішення на сучасному етапі державотворчого процесу.

Важливість Основного Закону важко переоцінити, адже цей документ став засадничим, що встановлює статус держави та її устрій, порядок формування й функціонування всіх органів влади, окреслюються права, обов'язки держави, громадянина й суспільства. Із ухваленою в 1996 році Конституції України забезпечено незалежність, державний суверенітет, цілісність Української держави, зафіксовано поділ влади на три гілки (законодавчу, виконавчу, судову), а також встановлено систему державного управління і державної служби, поліпшено механізми їх інституційного забезпечення.

Таким чином, завдяки прийнятому Основному Закону фактично вибудувалася цілісна система державної влади. Проте, зважаючи на радянську спадщину наша держава поєднувала повноваження і функціонування органів державної влади з минулим періодом, що можна визначити як такий, що має ряд недоліків та потребує удосконалення.

Як відзначає А.Мовчанюк [90, с.22] практика діяльності центральних органів виконавчої влади й її структурних підрозділів (відомств) фактично до 2014 року виділяється гіпертрофованим адміністративним втручанням в усі сфери суспільного життя й виробництва, за таких умов не гарантувалася чітка взаємодія між усіма гілками влади щодо вирішення питань суспільного розвитку відповідних територій та громад. Зважаючи на це, вбачається доцільність здійснення комплексних реформ в Україні в різних сферах публічного управління.

Отже, в національному законодавстві нормативним актом, що є основою для формування й функціонування публічного управління є Основний Закон, який фіксує засадничі складові конституційного ладу. Втілення системи публічного управління й здійснення децентралізації влади повинні відбуватися згідно відповідності до її норм. Відповідно до Конституції України (ст. 5) [66] основним джерелом влади вважається народ. Принцип народовладдя визначає наступні норми: єдиним джерелом верховної влади є народ; публічна влада існує тільки в інтересах народу; народ наділений верховним правом ухвалення рішень стосовно найважливіших питань державного, суспільного життя, а також

формування і контролю за діяльністю органів публічної влади, що впроваджуватимуть функцію політичного управління.

Основний Закон (ст. 5, 69) окреслює нормативні демократичні механізми публічного управління і децентралізації влади народу Української держави безпосередньо та через органи державної влади, місцевого самоврядування. Засобами народного волевиявлення вважаються референдум, вибори й інші форми безпосередньої демократії.

Розбудова демократичної, правової, незалежної держави є довгочасним циклом, що потребує від усіх управлінських структур виваженого, відповідального й якісного підходу до діяльності щодо впровадження державної політики, економного витрачання ресурсів, ефективного їх розподілу, особливо в сучасних умовах безпекових викликів.

В Основному Законі закріплено, що Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України усіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, спираючись на багатовікову історію українського державотворення й на засадах здійсненого українською нацією, усім народом України права на самовизначення приймає Конституцію України, дбаючи про забезпечення прав, свобод людини й гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнучи розвивати й зміцнювати правову, демократичну, соціальну, державу [66]. Саме з цієї позиції, як відзначає О.Гацуля [27, с.8], важливо сфокусувати увагу на тому факті, що в соціальному плані конституційні зміни викликані потребою щодо розв'язання (зняття) суперечностей між потребами розвитку суспільства й тими можливостями, які наведені в Основному Законі. Змістовний аспект конституційних змін полягає в фіксації (чи уточненні) інституціональних основ реалізації державної влади у системі публічного управління. Маючи нормативно-правову основу, якою вважається Конституція України, такі зміни відбуваються через цілеспрямовану діяльність уповноважених суб'єктів, які впроваджуються в рамках вітчизняного конституційного процесу. Зокрема, за будь-якої послідовності конституційної реформи матеріальна та процесуальна

сторони конституційних змін характеризуються вимогами верховенства права й законності, демократизму, системності, суспільної підтримки, легітимності, а також гарантіями суверенності.

Практично конституційні зміни повинні бути інструментом розв'язання політико-правових конфліктів та гарантувати забезпечення громадянської злагоди, консенсусу в суспільстві, оскільки саме через конституційні зміни здійснюється коригування форм/методів діяльності органів державної влади, а також загалом вдосконалюється державний механізм. Поруч з тим дезінтеграція публічно-управлінської системи та стохастичність законодавчого регулювання на тлі ігнорування основних конституційних положень може спричинити дестабілізацію політичної ситуації і формування закритої системи публічного управління, в рамках якої конституційні зміни будуть мати деструктивну спрямованість [27, с.8-9].

Сучасний процес конституційних змін в форматі трансформації публічного управління характеризується важливою проблемою унеможливлення дискусії стосовно легітимності оновлених конституційних положень. Перманентна процедура щодо конституційних змін (2000 р. – 2004 р. – 2010 р. – 2014 р. – 2016 – 2019 рр.) підтвердила проблематику легітимності таких змін, коли це було в період схвалення законів України «Про внесення змін до Конституції України» (від 8 грудня 2004 року) та «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» (від 23 лютого 2014 року). Необхідно закріпити єдину модель як впровадження конституційних змін на засадах принципів правової, соціальної держави. За таких умов самим змінам потрібно надати характеру як системного, так й відповідного «галузевого» спрямування: а) зміни в сфері правопорядку та законодавчого забезпечення публічно-управлінської діяльності; б) зміни в сфері соціальної та гуманітарної політики; в) зміни в сфері економічної політики. Певним чином такий формат містився в Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» в аспекті закріплення напрямів реформ [27, с.9].

Варто зупинитися на Стратегії сталого розвитку «України – 2020», що була затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [137].

Мета Стратегії полягала у впровадженні в Україні європейських стандартів життя й вихід нашої країни на провідні позиції в світі. У цьому документі було окреслено чотири вектори руху, зокрема:

1) розвитку (забезпечення сталого розвитку держави та проведення структурних реформ й таким чином підвищення стандартів життя. Україна повинна стати державою з сильною економікою і передовими інноваціями);

2) безпеки (забезпечення гарантій безпеки держави, громадян, бізнесу, захищеності інвестицій та приватної власності);

3) відповідальності (забезпечення гарантій, що кожен громадянин (незалежно від кольору шкіри, раси, політичних й релігійних та інших переконань, статі, етнічного/соціального походження, місця проживання, майнового стану, мовних чи інших ознак) матиме доступ до високоякісної освіти та системи охорони здоров'я, а також інших послуг в державному й приватному секторах);

4) гідності (забезпечення взаємної поваги й толерантності у суспільстві, гордості за власну країну, її історію і культуру, спорт, науку).

В рамках цих векторів передбачено впровадження 62 реформ й програм розвитку держави. Поміж пріоритетних та одних із першочергових відведено реформі державного управління й децентралізації, системи національної безпеки й оборони.

Ключовою метою реформи системи національної безпеки й оборони окреслено підвищення обороноздатності країни, реформування Збройних сил України й інших військових формувань Української держави у відповідності до сучасних викликів й з врахуванням досвіду, що набутий під час антитерористичної операції, розвиток оборонно-промислового комплексу задля максимального задоволення потреб армії.

Дієва система державного управління вважається одним із ключових факторів конкурентоспроможності держави й передумовою європейської інтеграції. Впровадження Стратегії «Україна – 2020» передбачає здійснення реформи державного управління, що полягає у вибудовуванні ефективної,

прозорості структури публічної адміністрації, що спроможна гарантувати реалізацію цілісної державної політики, яка направлена на сталий суспільний розвиток та адекватне реагування на виклики внутрішнього й зовнішнього характеру. Значне місце у реформуванні державного управління посідає сфера децентралізації, завдяки якій відбувається відхід від централізованої моделі управління у державі до забезпечення спроможності місцевого самоврядування і побудови ефективної системи територіальної організації влади, що базується на принципах субсидіарності, фінансової самодостатності та повсюдності місцевого самоврядування [цит. за: 90, с.22-23].

В сучасному процесі конституційних змін важливим трендом є реформа децентралізації як одна з ключових щодо побудови демократичної, сильної й європейської України. Уперше за період незалежності громади отримали ресурси й повноваження та змогу самим визначати напрям свого розвитку. Реформа започатковано щоб відроджувались українські міста та села, підвищувалась якість життя та громадяни врешті відчули, що можуть впливати на владу та ухвалення рішень. Саме на цьому аспекті конституційних змін було наголошено Президентом України В.Зеленським та окреслено першорядним завданнями у сфері децентралізації внесення відповідних змін до Основного Закону стосовно передачі фінансів і повноважень на місця, завершення секторальної децентралізації, а також процесу об'єднання територіальних громад. Проте сучасна редакція Конституції містить єдине посилання на термін «децентралізація» як процес в сфері виключно державної влади [27, с.9].

Зважаючи на зазначене, конституційні зміни та масштабність трансформаційних перетворень потребують прийняття законодавчих актів, що мають гарантувати необхідну й достатню нормативно-правову основу щодо інституційних перетворень. В Україні результатом реформи із децентралізації влади повинно стати формування нової демократичної моделі управління, що зорієнтована на посилення ролі територіальних громад, яка дасть їм можливість отримати значний обсяг владних повноважень і контроль над власними

справами. У свою чергу, впровадження децентралізаційних процесів буде сприяти посиленню демократії у державі, підвищенню її стабільності [27, с.9].

Розбудова української державності повинна компонуватися певним розвитком та вдосконаленням державної служби, саме з огляду на це схвалений новий Закону України «Про державну службу» [125] у грудні 2015 року став важливим кроком в процесі реформування державного управління України. Цим законодавчим актом було встановлено нові правові й організаційні основи державної служби, що направлені на розв'язання ряду актуальних й гострих проблем щодо кадрового забезпечення органів державного управління, впровадження положень стосовно значної зміни системи державної служби України. Створення правових передумов для підвищення престижності державної служби, врегулювання статусу державного службовця, рівного доступу до державної служби, запровадження прозорого механізму прийняття на державну службу, введення в дію ефективного механізму запобігання корупції, а також підвищення рівня соціального та матеріального захисту державних службовців – усе це сприятиме підвищенню авторитетності державної служби, а отже, інституту державної влади загалом.

Прийнятий законодавчий акт про державну службу (2015 р.) є міцним підґрунтям для управління людськими ресурсами в державному управлінні, передусім в розрізі призначення на вакантні посади державної служби відповідно до результатів відкритих конкурсів на основі заслуг. Проте після 2018 року якість процесу щодо відбору стала гіршою, а відкриті конкурси призупинені у зв'язку із пандемією COVID-19, потім були на невеликий час відновлені та у зв'язку з воєнним станом знову призупинені. Відповідно до моніторингового звіту щодо оцінювання державного управління на відповідність принципам, з січня 2020 року й до червня 2023 року відкриті конкурси проводилися тільки 16 місяців [35, с.11].

Для розв'язання проблем, що ускладнюють процес реформування системи центральних органів виконавчої влади, який спрямований на гарантування підзвітності, підконтрольності й максимальної результативності їхньої

діяльності 27 грудня 2017 року було схвалено КМУ «Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [139].

У межах загальної мети норми Концепції в першу чергу зачіпають реформування міністерств, адже цей процес вже був розпочатий. Основна мета реформування міністерств полягала в посиленні інституційної спроможності міністерств з приводу формування державної політики в окреслених КМУ сферах, втілення якої покладено на Уряд Конституцією України і законами України, й також за необхідності розмежування функцій із формування і реалізації державної політики. Означене повинно сприяти підвищенню ефективності функціонування усієї системи центральних органів виконавчої влади.

В умовах повномасштабного вторгнення російської федерації у лютому варто відзначити про прийнятий 12 травня 2022 року Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [121], що стосувався скасування конкурсів і спрощеної процедури призначення на посади державної служби.

Заробітні плати державних службовців у порівнянні з приватним сектором не є конкурентоспроможними, у тому числі й із роботодавцями, що безпосередньо конкурують за той самий кадровий ресурс. Окрім того, варіативна частина заробітної плати, що залежить від наявних ресурсів (варіюється від органу до органу) й встановлюється на розсуд керівництва, залишається значною частиною винагороди, яка спричиняє до низького рівня стабільності й передбачуваності заробітних плат на індивідуальному рівні. Хоча реформа заробітної плати займає одне з першорядних місць на порядку денному Уряду вже протягом багатьох років, а зміни до Закону України «Про державну службу», що зачіпають ці питання, були підготовлені та подані на розгляд парламенту, проте процес реформи ще не дав відчутних результатів. Поміж певних позитивних результатів в розрізі якості процесів відбору кадрів і структури оплати праці надалі реалізована з ціллю зміцнення потенціалу з розробки й

втілення основних національних реформ концепція впровадження посад фахівців із питань реформ. Проте кількість цих фахівців уже певний період зменшується [85, с.12].

Станом на середину 2022 року в Україні державна служба продовжує функціонувати на засадах Закону України «Про державну службу» 2015 року, відповідаючи формально стандартам SIGMA. Однак низький рівень спроможності з приводу забезпечення організації роботи або (та) посилення спроможності віддаленої роботи (так званий діджитальний аспект) спричинив відповідні проблеми в період початкової стадії повномасштабного вторгнення рф. Для забезпечення на робочих місцях безпеки державних службовців не було передбачено механізмів у обставинах надзвичайних ситуацій. Тільки в квітні 2022 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову, що була спрямована на врегулював питання організації роботи в умовах воєнного стану державних органів [85, с.18].

Слід відзначити про схвалену урядом постанову щодо «Питання оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році» [114]. Цей документ набрав чинності з 1 січня 2024 року. Національне агентство з питань державної служби (НАДС) надало роз'яснення, що схему було розроблено із врахуванням типів й юрисдикції державних органів, сімей і рівнів посад державної служби. Таким чином, схема враховує класифікацію посад й узгоджується з загальним законодавством щодо оплати праці.

Проте не все так однозначно у цій ситуації. Як відзначається [161], уряд зініціював постанову щодо нової формулу без необхідного законодавчого забезпечення. Запропонована формулу «70 на 30» (де 70% зарплати становить посадовий оклад та лише 30% – премія. Заробітна плата державного службовця до 2024 року мала наступне співставлення: 40% – це оклад, а 60% – варіативна складова: премії, надбавки за ранг, вислугу, інтенсивність праці у зв'язку із браком кадрів, коли один працівник виконував за декількох осіб роботу. Наразі ж премія не може перевищувати 30%) була запропонована європейськими партнери. Проте в них рівень оплати праці – це щонайменше тисяча євро, тоді як

у нас вона становить 300-400 євро. Особливо гостро це питання відчувається на регіональному рівні.

Таким чином, зазначений документ повинен впорядкувати питання щодо оплати праці державних службовців як основного рушія, проте уже на початку 2024 року службовці отримали значно нижчі заробітні плати, особливо це стосується рядових спеціалістів та зачіпає місцевий рівень. Це ніяким чином не мотивує приплив кадрів, особливо молодих до роботи на державній службі та породжує ще одну з таких нагальних проблем як корупційні ризики.

На державній службі плинність кадрів є досить високою й в період війни вона зросла до критичного рівня. Так, у 2019 році вона становила 12%, а в I кварталі 2023 року досягла 20%. Щодо вищих керівних посад, то вона досягла найвищого рівня в 2020 році – це 58%, а в 2021 році впала до 51%, у той час як у 2022 році під час війни впала уже до 26% [35, с.12].

Через означені недоліки державної служби й в сфері управління людськими ресурсами присутня велика залежність від зовнішніх консультативних груп та проєктів технічної допомоги, які фінансуються міжнародними партнерами. Отже, довгострокова стійкість викликає досить серйозне занепокоєння і тому задля розв'язання цих проблем мати будуть вирішальне значення комплексні реформи в сфері державної служби, а також управління персоналом [35, с.12].

Зважаючи на невідповідність інформаційно-аналітичного забезпечення державних органів в сфері управління людськими ресурсами потребам держави щодо здійснення реформи державного управління та її європейського вибору, а також європейським стандартам належного управління державою, сучасному рівню розвитку інформаційно-комунікаційних технологій Урядом було прийнято 1 грудня 2017 р. № 844-р Концепцію упровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах і затвердження плану заходів щодо її реалізації [138]. Мета цієї Концепції полягає у окресленні напрямів, механізму та строків запровадження ефективної інформаційної системи з ціллю створення умов задля здійснення прозорого, відкритого,

ефективного державного управління з використанням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій.

У межах запровадження Інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS) у державних органах станом на кінець 2023 року до зазначеної системи було підключено 762 державні органи й внесено 39665 карток працівників, що можуть працювати у цій системі. Також підписано 834 договори із державними органами стосовно надання доступу/підключення до інформаційної системи управління людськими ресурсами у державних органах [50, с.38].

Ефективність державного управління в значній мірі залежить від відповідного рівня підготовки кадрів, що спрямовані на активну професійно-компетентну й інноваційно-творчу роботу за нових умов демократії, політичної й економічної конкуренції та глобалізації. Через це постійний еволюційний процес в державному управлінні, зміна методів/форм виконання державними службовцями завдань та функцій держави, впровадження на практиці цільових програм вимагають постійного підвищення рівня їх професійної компетентності. Держава вважається одним з найбільших роботодавців в країні й саме тому вона повинна бути спроможною залучати найкращі таланти, що бажають служити суспільству, стати на ринку надання вакансій привабливим роботодавцем, який застосовує сучасні інструменти (засоби) управління персоналом. Питання, що стосується кадрового забезпечення органів виконавчої влади та залучення на державну службу кадрів нової генерації залишаються надзвичайно актуальними й потребує системного підходу. В значній мірі реформа державної служби визначає й успіх інших реформ, результати яких на пряму залежать від якості управлінських рішень державних органів. Тому впровадження організаційно-правових засад перетворення усталених елементів системи державного управління, впровадження новітніх інститутів організаційних структур (методів) державного управління, ускладнення трансформаційних процесів, ціллю яких є законодавче,

кадрове, наукове та інформаційне забезпечення державної служби, мають проводитись постійно [90, с.23-24].

Реформа державного управління й державної служби вважається однією із найважливіших горизонтальних реформ, адже виступає передумовою щодо провадження ефективних галузевих й секторальних політик та є основою задля застосування законодавства, наближеного до права Європейського Союзу. Реформа державного управління і державної служби повинна стати відповіддю на потребу суспільства стосовно ефективних, відповідальних та відкритих органах державного управління, й відтак у належному урядуванні, якісних, ефективних процесах і послугах [53, с.82].

Реформа державного управління є одним із пріоритетних напрямів для розвитку та розбудови нашої держави. Стратегію реформування державного управління було затверджено у червні 2016 року. Так, в 2018 році Програма SIGMA провела оцінку стану справ у системі державного управління України відповідно до Принципів державного управління за всіма сферами. Винятком стало управління державними фінансами. Окрім того, відповідні зміни внесено було й до Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, що ухвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1013-р.

Результати попереднього проведеного обстеження системи управління якістю органу виконавчої влади показали присутність відповідних прогалин в діяльності органів виконавчої влади за напрямками стратегічного планування (78,3% – це середній показник для усієї системи органів виконавчої влади); управління персоналом (59,85%); розвитку партнерства й управління ресурсами (71,39%), а найбільше за напрямом забезпечення ефективності→результативності→якості функціонування організаційних процесів (56,27%) [53, с.83].

Висновки, надані за результатами Програми SIGMA стали поштовхом для подальшого оновлення та ухвалення нової стратегії реформування, що охоплює часові рамки до 2025 року.

Так, відповідно до Угоди про асоціацію [169] спільними цінностями визначено дотримання демократичних принципів, верховенство права, належне врядування. У ст. 3 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством із атомної енергії й їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угода про асоціацію) належне врядування визначено як один з ключових принципів щодо посилення відносин між сторонами. Українська держава буде продовжувати законодавчі, політичні, соціально-економічні, інституційні реформи, що є необхідними задля ефективного впровадження Угоди про асоціацію.

Таким чином, для формування і побудови в Україні спроможної сервісної і цифрової держави, що забезпечує захист інтересів громадян на засадах європейських стандартів та досвіду було ухвалено Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки [36].

Метою цієї Стратегії визначено побудову в Україні спроможної сервісної і цифрової країни, що забезпечує захист інтересів громадян на засадах європейських стандартів і досвіду.

Реформування системи державного управління здійснюється із врахуванням Європейських стандартів належного адміністрування, що розроблені Програмою підтримки вдосконалення врядування і менеджменту (Програма SIGMA) й викладені в документі «Принципи державного управління». Цей документ містить систему принципів та критерії оцінки державного управління, які гуртуються на засадах міжнародних стандартів/вимог та кращих практик країн-членів ЄС й держав Організації економічного співробітництва й розвитку (Європейські принципи). Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки розроблена з врахуванням, як уже вище зазначалося, Європейських принципів й результатів здійсненої в 2018 році експертами Програми SIGMA оцінки щодо стану державного управління в Україні, а також набутого досвіду на попередньому етапі проведення реформи державного управління.

Таким чином, реформа державного управління з 2016 року впроваджується крок за кроком за підтримки Європейського Союзу. За результати звіту про виконання Стратегії реформування державного управління України в 2022 році визначено значні результати, що мають позитивний ефект у системі державного управління (рис. 2.1).

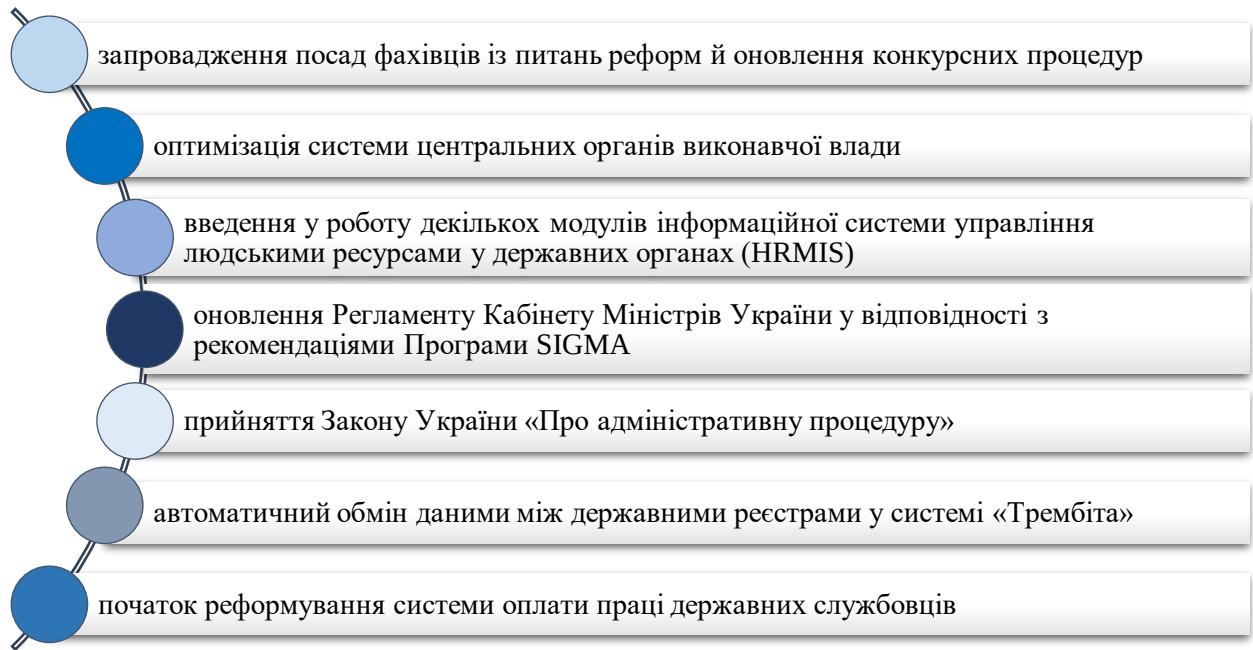


Рис. 2.1. Позитивні результати у сфері реформування державного управління

Джерело: сформовано на основі [49]

Результати здійснення реформи державного управління до 2025 року очікуються наступні:

- ⇒ забезпечення надання послуг високої якості, формування зручної адміністративної процедури задля громадян та бізнесу;
- ⇒ формування системи професійної й політично нейтральної публічної служби, що спрямована на захист інтересів громадян;
- ⇒ розбудова ефективних та підзвітних державних інституцій громадянам, що формують державну політику й успішно її впроваджують задля сталого розвитку держави.

Важливою подією для України стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року №

2073-IX [119], що покликаний врегульовувати відносини органів виконавчої влади й органів влади Автономної Республіки Крим, а також органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб), інших суб'єктів, що уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, із фізичними й юридичними особами з приводу розгляду й вирішення адміністративних справ через прийняття/виконання адміністративних актів.

Зазначений закон набув чинності 15 грудня 2023 року, що наближає національне законодавство до стандартів ЄС й Організації економічного співробітництва і розвитку.

Загальні правила пришвидшать прийняття рішення й оптимізують комунікацію людини із публічною адміністрацією. А процедура взаємодії буде уніфікованою й ефективною, зорієнтованою на потреби громадян та бізнесу, а також прозорою. Запровадження загальної адміністративної процедури буде сприяти наближенню України до стандартів ЄС, оскільки схожі законодавчі акти діють в усіх країнах-членах Європейського Союзу як невіддільна частина «права на належне адміністрування» [166, с.6].

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» направлено на узгодження вітчизняного законодавства з загальноєвропейським, оскільки встановлює уніфіковані стандарти адміністративних процедур. Передусім, в цьому законодавчому акті є такі її положення, які відповідають вимогам документів Ради Європи, зокрема: 1) установлюються єдині правила загальної адміністративної процедури; 2) запроваджується в адміністративній процедурі категорія «заінтересовані особи»; 3) упроваджується презумпція правомірності дій та вимог особи; 4) забезпечується право особи брати участь у адміністративному провадженні, а також мати доступ до матеріалів адміністративної справи; 5) гарантується представництво інтересів особи у адміністративному провадженні; 6) громадяни наділяються правом подавати клопотання, а також правом на адміністративне оскарження адміністративного акта, дій або бездіяльності адміністративного органу; 7) створюються сприятливі умови щодо ефективного оскарження адміністративних актів; 8) встановлюється

зобов'язання органів публічного управління визначати порядок оскарження рішення в кожному адміністративному акті; 9) визначаються особливості адміністративного провадження, що стосуються великої кількості осіб; 10) адміністративний акт чинності набуває з моменту доведення його до відома особи/осіб, визначається порядок цього доведення тощо.

З зазначеного можемо підсумувати, що приватній особі надається значно більше можливостей для захисту своїх законних прав, інтересів звернувшись до органу публічного управління для розв'язання проблемних питань. Завдяки деталізованому здійсненню адміністративного провадження особа може відстояти свої права й бути одночасно захищеною від зловживань зі сторони органу публічного управління (їх посадових осіб). Це є досить позитивним моментом для наближення нашого законодавства до європейських стандартів та подальшого євроінтеграційного вектору розвитку України, оскільки законодавчі акти про адміністративну процедуру діють фактично у всіх європейських країнах, тоді як наша держава майже останньою прийняла цей акт, обговорення та прийняття якого тривало понад двадцять років (на початковій стадії у формі Адміністративно-процедурного кодексу).

У зв'язку з вищезазначеним прийнятим законодавчим актом потребує перегляд й приведення законодавства у відповідність до положень цього Закону. За попередніми оцінками експертів [49, с.11], 135 законів й сотні підзаконних актів потребують відповідного внесення змін.

У першому читанні парламентом було схвалено законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру». Відповідно, цей проект закону № 10161 направлений на приведення національних законодавчих актів, що регулюють адміністративні правовідносини, відповідно до закону «Про адміністративну процедуру». Поміж тим, він повинен усунути колізії між положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру» та спеціальними законодавчими актами, наблизити українське законодавство до стандартів держав ЄС, де діють уніфіковані правила адміністративних процедур.

Цей проєкт передбачає внесення відповідних змін до ряду законів та нормативно-правових актів [145].

Таким чином, завдяки прийнятому законодавчому акту про адміністративну процедуру відносини між органами публічного управління й приватною (фізичною/юридичною) особою вийдуть на відносно новий рівень, де особа зможе чітко себе убезпечити від зловживань зі сторони органів публічного управління.

Можемо зробити невеликий підсумок, виокремивши серед пріоритетних реформ державного управління на сучасному етапі такі: а) впровадження Закону України «Про адміністративну процедуру», проведення відповідного навчання публічних службовців, подальше приведення законодавства у відповідність до ухваленого акту; б) розгортання електронної системи управління людськими ресурсами й тим самим підвищує прозорість і ефективність; в) проведення реформи оплати праці на державній службі; г) поліпшення системи відбору на державну службу на основі заслуг і процедури відбору; д) модернізація, цифровізація і покращення доступу до публічних послуг; ж) удосконалення механізмів та можливостей управління політикою у міністерствах.

Проте, поміж позитивних тенденцій реформування системи публічного управління, за результати основних висновків Доповіді 2023 року щодо України [99], наша держава демонструє деякий рівень готовності в сфері реформування державного управління, протягом звітного періоду досягнувши обмеженого прогресу в зазначеному питанні. Зважаючи на те, що система державного управління України довела свою стійкість в період повномасштабного вторгнення, реформа сповільнилася чи (або) зупинилася по деяких секторах, передусім, що стосуються, конкурсного прийому та відбору на державну службу, а також класифікації посад і реформування системи оплати праці, розгортання інформаційної системи управління людськими ресурсами. Високого рівня досягла цифровізація надання послуг.

На сучасному етапі розвитку нашої держави важливе місце відводиться місцевому рівню втілення системи публічного управління, адже саме цей рівень

відзначається здійсненням реформування системи державного управління, переходячи на систему публічного управління із застосуванням європейського досвіду. Суспільно-політичні революційні події в 2013-2014 роках створили передумови щодо формування певної нормативно-правової бази задля здійснення (впровадження) децентралізації влади й розвитку в Україні системи публічного управління. Розпочався процес децентралізації із ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади [140], Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [127], внесених змін до Бюджетного кодексу України й Податкового кодексів України стосовно фінансової децентралізації.

Ключовою метою Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади [140] є напрями, методи й терміни створення ефективного місцевого самоврядування із ціллю формування та підтримання повноцінних умов життєвого середовища для громадян; гарантування їх високоякісними й доступними публічними послугами; узгодження інтересів держави та територіальної громади; формування інститутів прямого народовладдя.

У напрямі нормативно-правового забезпечення здійснення реформи децентралізації важливим прогресом стало ухвалення Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII [128]. Цим законодавчим актом регламентовано, що ціллю державної регіональної політики вважається створення умов щодо динамічного й збалансованого розвитку Української держави й її регіонів, гарантування їх соціальної, економічної єдності, а також підвищення рівня життя населення, додержання державою гарантованих для кожного громадянина незалежно від місця його проживання соціальних стандартів.

У цьому контексті слід зазначити, що після повномасштабного вторгнення РФ було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» від 9 липня 2022 року № 2389-IX [122], яким

внесено зміни до преамбули Закону України «Про засади державної регіональної політики», зокрема викладно в такому формулюванні – цей Закон окреслює основні правові, соціальні, економічні, екологічні, організаційні й гуманітарні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України, а також установлює особливості відновлення регіонів і територій, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України.

У Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [139] окреслено поступове передання інспекційно-наглядових функцій, функцій із надання адміністративних послуг, а також функцій із управління об'єктами державної власності до органів місцевого самоврядування. У залежності від змістовного наповнення конкретної функції функція із втілення державної політики може бути передана іншим суб'єктам, передусім місцевим органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування у межах децентралізації окремих повноважень, чи (або) визнана недоцільною щодо здійснення державою.

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII [127] визначено окремі аспекти щодо здійснення реформи децентралізації публічної влади. Норми цього законодавчого акту направлені на забезпечення процесу об'єднання територіальних громад на основах економічної ефективності, добровільності, повсюдності тощо задля формування спроможної об'єднаної територіальної громади; окреслює порядок означеного об'єднання, а також формування органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади та інше.

Відповідно до аналітичного звіту [182, с.28] слід звернути увагу на розпорошеність норм, які регулюють сферу територіального устрою в різних нормативно-правових актах, й їх недосконалість, що створюють проблеми стосовно встановлення меж та окреслення територіальної юрисдикції органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, а також наповнення місцевих бюджетів, розв'язання земельних й майнових відносин, формуванням представницьких органів, наданням адміністративних послуг,

соціально-економічного розвитку населених пунктів, їх забудови, найменування/перейменування населених пунктів (районів) та інше.

За умов перехідного типу економіки й подальшого проникнення в усі сфери суспільного життя ринкових відносин, означені проблеми мають досить стійку тенденцію до загострення та постають факторами нестабільності, перепон на шляху державотворення [182, с.28].

Аналіз ситуації стосовно встановленням меж виявили невтішні показники. Так, в Україні станом на 1 січня 2020 року налічується 28299 населених пунктів (не враховуючи АР Крим і тимчасово окуповані території Донецької, Луганської областей), із них встановлено межі в 21702 населених пунктах та складає 76,7% від їх загальної кількості. Однак, згідно відомостей Державного земельного кадастру (станом на 27 січня 2020 року) до Державного земельного кадастру відомості внесено тільки про межі 6060 населених пунктів [182, с.29].

Варто сфокусувати увагу на затверджених Державних стратегіях регіонального розвитку. Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 385 затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року [130], у якій підкреслювалося, що Стратегія направлена на визначення завдань й інструментів задля вирішення соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їхньої економіки, прибутковості бізнесу й доходів населення та, як наслідок, створення умов щодо загального підвищення соціальних стандартів, розвитку бізнес-середовища та якості життя.

У період дії вищезазначеної Стратегії в Україні було створено юридичну засаду й запроваджено нові підходи задля стратегічного планування, а також фінансування регіонального розвитку. В Україні реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади на основах децентралізації, що успішно реалізується із 2015 року, створила відносно нові можливості задля розвитку територіальних громад. А бюджетна децентралізація призвела до значного перерозподілу бюджетних ресурсів на вигоду (користь) місцевого самоврядування.

Не дивлячись на означене, ще не відбулося реальної трансформації нових можливостей щодо розвитку територіальних громад і регіонів у відносно кращу якість життя людини (громадянина) незалежно від її місця проживання. Немає відчутних змін так само й у зміцненні партнерських відносин між регіонами, а також зменшенні міжрегіональної і внутрішньорегіональної диспропорції за показниками економічного розвитку й якості життя людей.

Подальшим кроком впровадження реформування на місцевому рівні є реалізація Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року [129], що буде здійснюватися на засадах комплексного територіального підходу та передбачає, що об'єктом в межах регіональної політики є територія, яка характеризується набором специфічним соціальних, економічних, просторових, екологічних особливостей.

9 листопада 2023 року парламентом ухвалено проєкт Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» [124] у другому читанні в цілому. До ключових пріоритетів державного бюджету 2024 року відносяться такі: зміцнення обороноздатності; захист населення; підтримка ветеранів; підвищення соціальних стандартів; відновлення економіки; програми допомоги бізнесу.

Згідно ст. 42 Закону України про Державний бюджет в 2024 році, як виняток з положень статті 29 і статті 64 Бюджетного кодексу, ПДФО (за винятком податку із військовослужбовців) буде зараховуватиметься до бюджетів сільських, селищних і міських територіальних громад – в розмірі 64% [54].

Існує низка питань фінансового врегулювання, які пов'язані з реформою децентралізації та зокрема потребують відповідного нормативно-правового корегування. Щодо новостворених об'єднаних територіальних громад притаманним є неналежний рівень підготовки робочих кадрів, а також низька кваліфікація службовців місцевого самоврядування. Внаслідок використання фінансових ресурсів територіальних громад є неефективним, з'являються труднощі стосовно освоєння коштів державних субвенцій для розвитку [96, с.108].

Удосконалення національної законодавчої бази реалізації публічного управління повинно здійснюватися розважливо, зважаючи на реально існуючі обставини. У процесі тлумачення конституційних засад децентралізації при здійсненні державної влади слід до уваги брати те, що умови становлення місцевої публічної влади в нашій державі різняться від інших європейських країн [55, с.85].

Загалом вбачається актуальним розробляючи конкретні пропозиції стосовно вдосконалення відповідного законодавства, ураховувати наступні умови децентралізації влади:

✓ розширення повноважень органів місцевого самоврядування має супроводжуватися наданням/доступністю необхідних ресурсів (матеріально-технічних, фінансових та інших); у зворотному випадку не відбудеться процес децентралізації, адже органи місцевого самоврядування позбавлені будуть спроможності здійснювати надані їм де-юре повноваження;

✓ передача від центру до органів на місцях повноважень і ресурсів здійснюється задля того, щоб підвищити рівень участі громадян в здійсненні публічного управління, адже вважається, що місцеві мешканці є більш обізнаними зі завданнями й проблемами, розв'язання яких потребує першочергово [5, с.84].

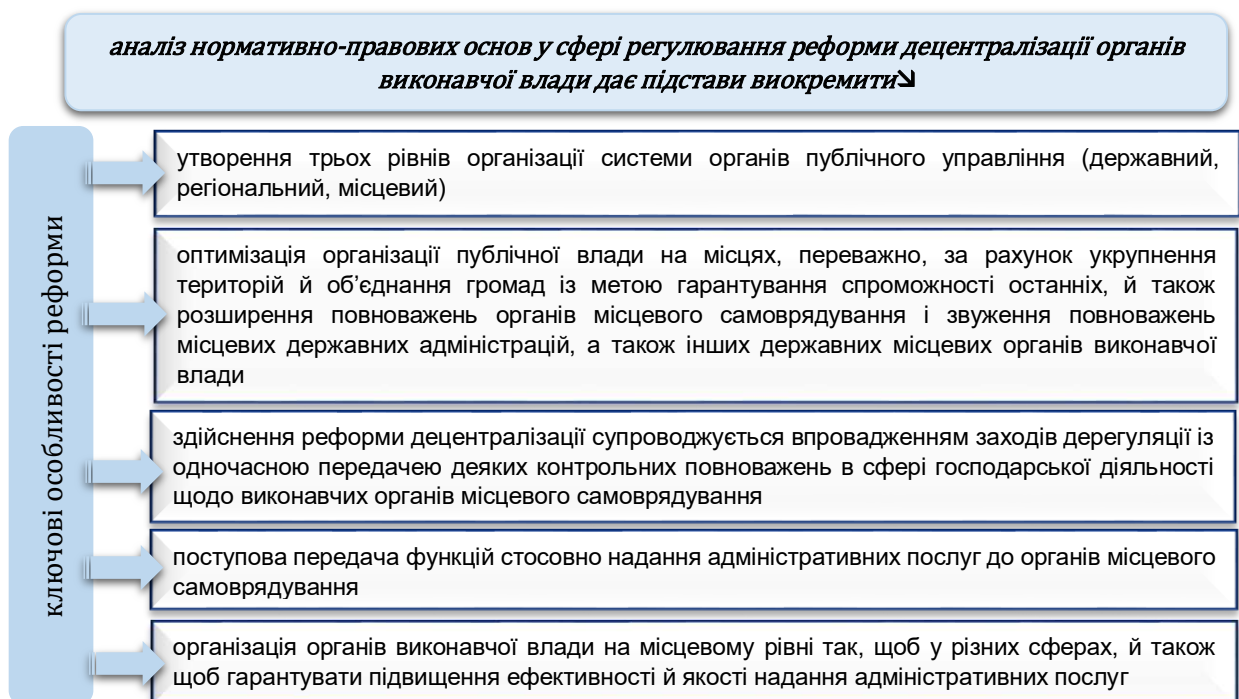


Рис. 2.2. Особливості реформи децентралізації

Джерело: сформовано на основі [5, с.84]

За період проведення децентралізації нормативно-правова база реформи відзначилася суттєвими змінами, в першу чергу тими, що стали підставою задля трансформації фінансових відносин у державі й її регіонах. Внаслідок цього протягом останніх років спостерігається посилення рівня фінансової децентралізації місцевих бюджетів, обумовлене змінами до бюджетного та податкового законодавства, які стимулювали органи місцевої влади до розширення власної дохідної бази. Одночасно, як слушно відзначається, в Україні процеси фінансової децентралізації хоч і набули незворотного характеру, проте ще не мають системної завершеності [67, с.109].

У контексті розгляду питання органів місцевого самоврядування як частини системи публічного управління не можна оминати уваги прийнятий парламентом 2 травня 2023 року № 3077-IX Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [136], що набирає чинності через шість місяців із дня його опублікування, проте не раніше ніж через шість місяців із дня припинення чи скасування в Україні воєнного стану.

Цей Закон направлений на встановлення нових правових й організаційних засад служби у органах місцевого самоврядування як професійної і політично неупередженої діяльності, вдосконалення механізму впровадження громадянами України права на рівний доступ до служби у органах місцевого самоврядування, а також уточнення класифікації посад у органах місцевого самоврядування, що надасть можливість поліпшити умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, а також у відповідність приведення до вимог бюджетного законодавства й нової системи адміністративно-територіального устрою.

Щодо багаторівневого управління, слід відмітити, що Україна продовжила свій рух шляхом реформи системи децентралізації, а громади є засадою стійкості держави. Після успішного завершення територіальної частини реформи децентралізації, необхідно забезпечити й реалізацію інших її складових. Місцеве самоврядування на прифронтових та звільнених територіях повинно поступово

відновлюватися там, де це надає можливість безпекової ситуації. Новостворене Міністерство відновлення повинно забезпечити синергію інфраструктурних проєктів і проєктів регіонального розвитку, задля активізації відновлення й реконструкцію на місцевому рівні на засадах систематичного залучення місцевих органів влади/об'єднань громадян. Виникає необхідність у зміцненні місцевої фіскальної бази [99].

Нині національна система публічного управління вимагає доопрацювання і вдосконалення. На різних етапах здійснювалися реформи, які наближали відповідну систему до європейського рівня. Проте не розв'язаним лишається питання чіткого визначення понятійно-категоріального апарату щодо означеного напрямку. Крім того, створення нормативно-правової бази публічного управління повинно бути співставним із управлінським призначенням відповідних органів влади й зміною їхніх повноважень в процесі децентралізації. Доцільно здійснювати публічне управління на загальнодержавному рівні переважно органами виконавчої влади. Законодавча й судова гілки влади можуть на організацію механізму публічного управління здійснювати вплив шляхом відповідних правових норм. Нормативно-правова компонента механізму управління (з приводу формування правових передумов задля його публічності) виявляється в нормотворенні й може знаходитися як у середині, так й поза межами органів виконавчої влади [96, с.109].

В Україні реформування суспільного життя є тісно пов'язано з станом і тенденціями розвитку громадянського суспільства, оскільки саме останнє представляє собою потужний потенціал творчої суспільно-корисної активності її вільних громадян, а також різноманітних сформованих добровільно громадських спільнот, що в співпраці з органами публічної влади (органами державної влади/органами місцевого самоврядування) впроваджують українську конституційну ціль – «суверенну, незалежну, демократичну, соціальну, правову» державу [цит. за: 60].

Процес щодо трансформації публічного управління у аспекті розвитку громадянського суспільства в Українській державі відбувається у нормативних

й інституційних межах, що складаються із міжнародних і національних правових документів [60].

Розглядаючи дане питання в умовах безпекових викликів, слід відзначити, що система забезпечення національної безпеки й оборони, як її головної складової, утворюється й розвивається згідно з основними законодавчими й нормативно-правовими актами держави, передусім Конституції України. Власне правове регулювання, визначення і закріплення національної безпеки/оборони правовими положеннями (нормами) у нормативно-правових актах, дає їй необхідного внутрішнього обґрунтування і стабільності, системності, організованості та дозволяє здійснювати завдання й функції публічної влади визначені Конституцією України й законами України [65, с.406-407].

До таких завдань публічної влади належить й визначена Основним Законом (ст. 17) функція (завдання) стосовно забезпечення оборони країни, а також захисту її суверенітету й територіальної цілісності, що вважаються найважливішими функціями держави і справою усього українського народу.

Правова ефективність по суті зводиться до зовнішнього й внутрішнього забезпечення нормативно-правовою базою діяльності органів публічної влади: 1) зовнішня полягає у тому, що нормативних норм стосовно діяльності й повноважень органів виконавчої влади є достатньо для того, щоб означені органи досягали перед ними поставлених цілей функціонування і створення; 2) внутрішня полягає у тому, що а) ті виконавчо-розпорядчі акти, що безпосередньо видають органи виконавчої влади, є достатніми, зрозумілими й якісними, щоби забезпечити досягнення поставлених перед означеними органами цілей; б) видані адміністративні акти органами виконавчої влади гарантують захист і дотримання прав людини. Таким чином, правова ефективність органів влади на сьогодні потребує підвищення. Й зважаючи на тенденцію, що простежується у офіційних звітах, в порівнянні з 2010 роком (на підставі здійснення нормативно-правових експертиз) якість правової роботи органів виконавчої влади станом на 2018 рік зросла, передусім, уже значно менше проявляється нормативно-правових актів, що суперечать вищому за

юридичною силою нормативно-правовому акту, поодинокими є випадки повернення акту на доопрацювання, проте все ж таки ця сфера вимагає вдосконалення, і яке результат буде явне покращення життя громадян. Оскільки нормативно-правова діяльність органів виконавчої влади не є виданням акту задля його видання [184, с.97].

Таким чином, проведений аналіз нормативно-правових засад реформування системи публічного управління в Україні свідчить про досить значний масив законодавчого регулювання досліджуваної сфери. Проведені реформи до повномасштабного вторгнення РФ засвідчили позитивний ефект в період активної фази військових дій в перші місяці війни та сприяли консолідації зусиль влади та суспільства. З початком воєнних дій у сфері публічного управління було прийнято низку законодавчих актів пов'язаних із безпековими викликами, хоча не завжди вони носили своєчасний характер. Окреслено проблемні аспекти щодо нормативно-правового регулювання у сфері реформ та наголошено на їх подальшому розгляді та доопрацюванні.

2.2 Інституційна характеристики системи публічного управління в Україні в контексті реформування

Реформи, що були ініційовані та частково реалізовані в Україні можна охарактеризувати як спробу розпочати інституційне вдосконалення органів публічного управління. Вважаємо, що від якості вирішення інституційних проблем залежать головні завдання реформування системи публічного управління.

Влада змушена щоразу повертатися до системних перетворень. Саме тому першочергове звернення до інституційної сторони виконавчої влади на етапі її розвитку є цілком закономірною. Спільними орієнтирами цих зусиль вважається побудова інноваційної соціально-економічної системи; підвищення ефективності державного управління; найбільш повна реалізація конституційних

засад Української держави; відповідність запропонованих рішень вимогам законності, верховенства права та подальшого розвитку правової системи.

Інституційний розвиток виконавчої влади – це вдосконалення всього ланцюга послідовного процесу організації та реалізації функцій управління та контролю. Інституціоналізація передбачає з'ясування ступеня можливого та реального, в доведенні потреб і запитів суспільства, рівня практично прийнятого рішення, адекватного правосвідомості окремо взятого індивідуума. Відбувається інтерналізація суб'єктом соціокультурних елементів.

Інституційна характеристика органів публічного управління, таким чином, є відображенням основних потреб суспільства та держави в управлінській системі та спрямована на з'ясування цільових параметрів функції управління та контролю, згрупування задоволених потреб та конкретних організаційних і правових механізмів.

До інституційних питань має відношення практично весь алгоритм, форма та зміст публічного управління. Наприклад, до інституційних аспектів належить закріплення цілей, завдань, функцій, компетенції органів публічного управління, форм та методів їхньої діяльності.

Важливим є те, що загальний вектор полягає у розвитку інститутів самоврядування, постійному нарощуванні потенціалу правової, а не командно-адміністративної держави, формуванні сильних владних повноважень, а не всевладних та безконтрольних адміністративних інститутів.

У цьому сенсі необхідно визначити найактуальніші питання інституційної структури органів публічного управління.

У демократичних умовах соціальні інтереси щодо керуючої системи представлені переважно двома напрямками публічного управління: суспільством і державою. Артикуляція інтересів суспільства відбувається внаслідок формування інституційного механізму соціальної орієнтації виконавчої влади. Інтереси держави можна охарактеризувати поняттям інституційної ефективності, базисом якого виступає якість управління як процес досягнення

запланованого результату з мінімальними зусиллями за допомогою технологій забезпечення ефективності.

Також важливо звернути увагу на інституційний механізм відповідальності виконавчої влади, який додатково характеризує параметри вертикальної інтеграції, ефективності та соціальної орієнтації, але водночас містить специфічні засоби, спрямовані на усунення правопорушень, протидію корупції, профілактику різних форм безвідповідальності, заходи щодо обмеження дискреційної управлінської системи, контрольні та правові механізми.

Якщо уявити взаємозв'язок інституційних компонентів публічного управління, то це безумовно, взаємодоповнююча, взаємодіюча система відносин свободи та відповідальності, стимулів та обмежень.

Баланс інституційних механізмів приводить їх у працездатний стан, забезпечує тим самим системний ефект. Кожному інституційному механізму відповідає один чи кілька правових режимів чи правових інститутів, сукупність яких має внутрішню логіку розвитку, нерозривну з комплексними параметрами публічного управління як системи.

Окреме місце посідають питання правової інституціоналізації, яка виступає як друга підсистема інституційної структури виконавчої влади, вигляд якої в більшій мірі штучно синтезований за допомогою правових засобів і, по суті, виступає право-управлінським феноменом цивілізаційного розвитку. Усі основні інституційні механізми так чи інакше реалізуються як правові, потребують організаційного та змістовного оформлення за допомогою правових засобів. Правова інституціоналізація – процес аж ніяк не вторинний. Необхідно вивчення її закономірностей та здійснення цілеспрямованої програми інституційно-правових змін.

Таким чином, звернення до інституційної характеристики системи публічного управління дозволяє скласти уявлення про можливості модернізації моделі управління в результаті системних перетворень.

Основні інституційні питання організації та функціонування системи публічного управління об'єднують у єдине ціле кілька структурних, функціональних, процесних, компетенційних, територіальних компонентів публічного управління, які, перш за все, відносяться до трьох блокових аспектів: 1) механізму вертикальної інтеграції, включаючи спеціалізацію та деперсоніфікацію влади; 2) комплексу засобів забезпечення ефективності управлінського впливу; 3) характеру демократичної основи (представництва приватних інтересів та соціальної орієнтації) апарату управління.

Підвищення запитів в одному сегменті автоматично означає усунення інституційних потреб, а у разі їх незадоволеності обумовлює інституційну дисфункцію. Подібне відбувається внаслідок інституційної незавершеності адміністративної реформи.

За сучасних умов трансформації суспільних відносин ряд науковців [88, с.170] пропонують організаційну структуру публічного управління розглядати як мережу інститутів на засадах формування горизонтальних, вертикальних, економічних й організаційних зв'язків, що використовують неринковий тип трансакційної поведінки, вирізняється наявністю спільних мотивів й інтересів, а також єдиними правилами та принципами поведінки.

Під організаційною структурою публічного управління розуміють компонент системи публічного управління, що обумовлений її суспільно-політичною природою і соціально-функціональною роллю, цілями й змістом, що об'єднує у собі певну сукупність державних організацій (їх персонал), матеріальні й інформаційні ресурси, які виділяє та витрачає суспільство на формування і впровадження публічно-управлінських впливів та підтримання життєздатності самого суб'єкта управління [97, с.29].

Гуртуються процеси публічного управління на принципах територіального управління:

➤ субсидіарності (вищі рівні управління право мають та повинні вирішувати (розв'язувати) тільки ті регіональні проблеми, для розв'язання самостійного яких нижчі рівні управління не мають достатніх ресурсів або прав);

➤ децентралізації (перерозподіл владних повноважень між центром та регіонами задля вирішення мети – підвищення ефективності управлінської діяльності);

➤ партнерства (співробітництва між суб'єктами різних рівнів територіально-адміністративних одиниць) та інше [88, с.170].

Організаційна діяльність в публічному управлінні направлена на створення відповідних публічних органів, нормативно-правову фіксацію їхньої структури, компетенції і функцій (тобто шляхом правової регламентації), а також на організаційно-структурну перебудову системи публічного управління у випадку невідповідності її цілям та завданням соціально-економічного розвитку суспільства й спричиненим цим змісту та новим завданням управлінської діяльності (однак ця перебудова теж є можливою тільки за допомогою правових норм – внесення відповідних змін до діючих нормативно-правових актів, ухвалення нових та інше) [63, с.11].

В цілісному розумінні конституційно зафіксованих функцій сучасної суверенної демократичної держави формується система публічного управління, яка складається з закріплених на конституційному рівні суб'єктів влади, об'єктів влади, а також правових гарантій і засобів взаємодії на засадах положень Конституції України.

Система органів публічної влади в Україні є сукупністю встановлених Конституцією України органів державної влади й місцевого самоврядування, які забезпечують захист прав, свобод, законних інтересів громадян, а також безпеку держави та суспільства, розв'язують питання соціально-економічного, культурного будівництва [63, с.14].

Доцільно навести позицію О.Гацулі про те, що «реформування публічного управління – це процес комплексного удосконалення системи органів публічної влади, що встановлює ефективний зв'язок з суспільством шляхом прийняття й конституційного закріплення процедур та повноважень органів влади та їх посадових осіб» [27, с.7].

Таким чином, побудова в Україні науково обґрунтованої концепції розвитку публічного управління згідно європейських традицій демократичного врядування вимагає урахування впливу всіх суб'єктів суспільних відносин, відповідно інтереси яких є віднесені до сфери конституційних змін. Відповідь на соціально-економічні й політичні виклики пов'язана не тільки із вдосконаленням центрального рівня державної влади, проте в значній межі залежить від формування системи місцевих органів державної виконавчої влади, що б відповідала європейським стандартам та володіла б вагомим мобілізаційним потенціалом, адже саме вона гарантує дотримання прав/інтересів громадян, втілення урядової політики на територіальному рівні, а також надання високоякісних адміністративних послуг. Означене вказує на необхідність їхнього реформування, що повинно бути направлене, у першу чергу, на демократизацію і гуманізацію владних відносин. Ефективність втілення запланованих змін окреслюється рівнем розробки теоретичної основи (базису) реформування, визначення організаційної моделі та правових засад перетворень. Визначення можливих шляхів щодо досягнення цілей реформи теж залежить й від аналізу наукового дискурсу з ціллю його раціонального застосування [27, с.8].

Відповідно до Конституції України систему органів публічної влади України складає:

- ⇒ Система органів державної влади:
 - єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України (розділ IV);
 - глава держави – Президент України (розділ V);
 - система органів виконавчої влади (розділ VI);
 - система органів правосуддя: суди, Вища Рада правосуддя, прокуратура (розділ VIII);
 - конституційний Суд України (розділ XII).
- ⇒ Система органів влади Автономної Республіки Крим (Розділ X).
- ⇒ Система органів місцевого самоврядування (Розділ XI).

Як відзначається [88, с.170-171], система публічного управління – це складна організаційно-комунікаційна система, входять до складу якої центральні органи влади, регіональні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, комунікаційні канали та ін.

Нині в Україні система публічного управління складається із: органів державної влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади, їхні територіальні представництва, місцеві державні адміністрації й органи юстиції України), органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у випадку їх створення), сільські й селищні ради), які перебувають в безперервній взаємодії, втілюючи покладені на них функції [143, с.54-55].

Відповідно до Основного Закону найвищий й єдиний орган законодавчої влади в Україні – Верховна Рада України (ВРУ) в складі 450 народних депутатів, що обираються у виборчих округах виборцями через таємне голосування. Верховна Рада здійснює ряд функцій з приводу створення відповідних органів державного управління. Парламент за поданням Президента України надає згоду на призначення Прем'єр-міністра, голови Національного банку. До компетенції Верховної Ради України належать призначення на посади й звільнення з посад Голови та членів Рахункової палати України, що здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України.

Ст. 92 Конституції України визначає перелік питань, що регулюються виключно законами України, а в ст. 85 містяться повноваження Верховної Ради. Окрім законотворчої, як головної функції, парламенту належать такі класичні парламентські функції: а) представницька; б) установча (участь у формуванні органів виконавчої і судової влади); в) здійснення парламентського контролю; г) бюджетно-фінансова (ухвалення Закону України «Про державний бюджет» та контроль за його виконанням).

Від початку повномасштабної збройної агресії Верховна Рада України зберегла свою працездатність. Поруч із цим, як відзначається [150, с.33],

парламент об'єктивним чином в умовах дії правового режиму воєнного стану фактично втратив свою представницьку функцію, а здійснення законодавчої функції виконувалася переважно під впливом Президента України й його оточення.

За таких обставин за безумовного збереження потенціалу ВРУ, вона, як вище підкреслювалося, виступала у ролі швидше інструмента схвалення рішень, ніж центру законотворчості. Статистичні дані, що б надали можливість узагальнити процес реалізації законодавчої ініціативи її трьома суб'єктами (Президентом України, урядом, народними депутатами й Кабінетом Міністрів України), були на середину 2023 року відсутні. А станом на кінець лютого 2023 року, ситуація стосовно проходженням через сесійну залу законопроектів виглядала наступним чином: у сесійній залі приймалося 88% законопроектів, поданих відповідно з законодавчої ініціативи Президента України, 45% законопроектів були подані народними депутатами України, й тільки близько третини (це 34%) законопроектів, були подані Кабінетом Міністрів України. Окреслена ситуація тільки показує загальний стан взаємодії інститутів державної влади, що дещо суперечить конституційному. Оскільки за логікою зафіксованого Конституцією України розподілу повноважень між ВРУ й урядом саме уряду належить піклуватися про законодавче забезпечення своєї діяльності [цит. за: 150, с.33].

Для громадськості тривалий час залишалася закритою також інформація про склад Верховної Ради України. Однак надмірна «закритість» організації діяльності парламенту не завжди знаходить належне розуміння (сприйняття) в українському суспільстві й зумовлює обґрунтовані хвилювання за долю демократичних процесів у державі загалом. Суспільство є схильним оцінювати роботу ВРУ скоріше негативно: баланс суспільної довіри до неї є від'ємним [150, 34-35].

Згідно класичного механізму стримувань і противаг дій влади законодавчу діяльність реалізовувати може тільки законодавча влада (Верховна Рада України), судочинство – судова влада (Конституційний Суд і суди загальної

юрисдикції), а публічне управління – виконавча влада (чи здійснювати переважну частину обов’язків). Інакше кажучи, реалізація публічного управління (організаційна компонента механізму управління) належить до компетенції виконавчої влади. За такої умови законодавча й судова влада мають можливість впливати на організаційну складову публічного управління у випадку прийняття нормативно-правових актів чи (або) ухвалення судових рішень [104, с. 92].

Відзначають систему аналізу регуляторного впливу дублювання і фрагментарність. Законодавчий обов’язок стосовно проведення у більшій мірі всебічних публічних консультацій стосовно законопроектів і проектів нормативно-правових актів не встановлено, адже спрямований на вирішення означеного питання законопроект щодо публічних консультації очікує на остаточне схвалення в Верховній Раді України. Дослідження Програмою SIGMA думок бізнес-спільноти в 2023 році (проведено в квітні 2023 року) засвідчує, що сприйняття бізнесом чіткості й стабільності державної політики є низьким – 27%. Проте встановлені чіткі процедури та правила розробки й публікації законів, яких дотримуються [35, с.13].

Створено нормативно-правову базу щодо забезпечення парламентського контролю/нагляду, а також покращено її застосування. Місце й роль Уряду як ініціатора законопроектів є обмежена в порівнянні з практикою країн-членів Європейського Союзу, адже ключовими ініціаторами законопроектів лишаються народні депутати України. Означена ситуація може стати викликом для Уряду при просуванні узгодженого політичного порядку денного й ефективної адаптації до *acquis* ЄС. В цілому, уряди мають кращі можливості стосовно забезпечення якості законопроектів на засадах професійних суджень і доказовості, а також консультацій з зацікавленими сторонами [35, с.13].

Президент України – глава держави й виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету та територіальної цілісності Української держави, додержання конституційних прав/свобод людини та громадянина. Президент України уособлює державну владу загалом, об’єднує усі гілки державної влади,

забезпечує спрямованість їх діяльності у спільному напрямі на випадок виникнення певних непорозумінь між законодавчою та виконавчою гілками влади, а також забезпечує єдність держави.

Варто відзначити, що під час протистояння широкомасштабній агресії РФ Президент України В.Зеленський надзвичайно зміцнив свої позиції як загальнонаціонального лідера. За результатами дослідження він має безпрецедентний рівень довіри зі сторони суспільства: повністю чи (або) скоріше довіряють чинному Президенту України 80% громадян, а баланс довіри-недовіри складає 65%. Зазначених показників не мав жодний глава нашої держави [цит. за: 150, с.32].

До складу системи органів виконавчої влади входять: 1) Кабінет Міністрів України (КМУ) – вищий орган в системі органів виконавчої влади; 2) Міністерства й інші центральні органи виконавчої влади; 3) центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом; 4) органи виконавчої влади АРК; 5) обласні державні адміністрації, управління, відділи міністерств й інших центральних органів виконавчої влади; 6) Київська й Севастопольська міські державні адміністрації, управління, відділи міністерств й інших центральних органів виконавчої влади у містах; 7) районні державні адміністрації, відділи і відділення міністерств, а також інших центральних органів виконавчої влади у районах.

У системі органів виконавчої влади вищим органом є Кабінет Міністрів України. КМУ як вищий державний орган оперативного управління свою діяльність спрямовує на забезпечення суверенітету й економічної самостійності країни, розробляє загальнодержавні програми соціально-економічного, культурного розвитку й організовує їхню реалізацію, провадить інвестиційну, фінансову й податкову політику, здійснює потрібні заходи в сфері гарантування обороноздатності країни, розвитку економіки, охорони здоров'я, науки, природи й економічної безпеки, а також спрямовує та координує роботу міністерства, інших органів виконавчої влади.

У зв'язку з повномасштабним вторгненням РФ проти України 24 лютого 2022 року було підписано Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [120]. Відповідно до цього акту військовому командуванню (Генеральному штабу Збройних сил України; Командуванню об'єднаних сил ЗСУ; управлінням оперативних командувань і командирам військових з'єднань, а також частин ЗСУ; Державної прикордонної служби України; Державної спеціальної служби транспорту; Державної служби спеціального зв'язку й захисту інформації України; Національної гвардії України, Служби безпеки України тощо) разом з Міністерством внутрішніх справ України та іншими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування надано доручення запроваджувати й здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» відповідні заходи (повноваження), що необхідні задля забезпечення оборони України, а також захисту безпеки населення й інтересів держави.

Після Указу Президента України про введення воєнного стану в Україні [120] Кабінету Міністрів України було терміново доручено ввести у дію план впровадження і забезпечення заходів щодо правового режиму воєнного стану в Україні, гарантування фінансування й впровадження у рамках повноважень інших заходів, що пов'язаних з введенням на території Української держави правового режиму воєнного стану. Разом з тим, Державній службі України з надзвичайних ситуацій негайно у спільній взаємодії із обласними, Київською міською державними адміністраціями та іншими державними органами, підприємствами, організаціями, установами всіх форм власності поставлено завдання привести єдину державну систему цивільного захисту (функціональні й територіальні підсистеми) до повної готовності в особливий період, а обласним, Київській міській і державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування – створити ради оборони й спомаганню військовому керівництву в запровадженні та здійсненні відповідних заходів правового режиму воєнного стану.

Отже, в умовах запровадження воєнного стану на органи публічного управління було покладено низку завдань й функціональних зобов'язань, що покликані забезпечити оперативне реагування в умовах безпекових викликів та загрози територіальної цілісності держави.

Проте український Уряд в період воєнного стану, як й в відносно мирний попередній час, залишався несамостійною інституцією. Від періоду початку широкомасштабного російського вторгнення склад Кабінету Міністрів України пережив кілька ротацій, а жодна із цих кадрових змін належно не була прокомунікована із суспільством: ні щодо їх причин і мотивації, ні щодо очікувань від нових призначень [150, с.35].

Отже, під час воєнного стану питання як ухвалення кадрових рішень, їх обґрунтування, так й комунікації із суспільством щодо прийнятих кадрових питань залишилися поза увагою обговорення. Прагнучи входження до європейської родини такі рішення повинні бути відкритими та зрозумілими суспільству. Такий стан речей може поглибити кризу щодо відкритості ухвалення рішень та спричинити подальші проблеми, що будуть лише шкодити як на зовнішньому євроінтеграційному курсі, так й спричинити подальші розбіжності всередині країни. Зважаючи на безпекові виклики, що постали перед Україною означене може привести до негативних наслідків.

Не дивлячись на той аспект, що уряд протягом дії воєнного стану приймав потрібні рішення щодо виробництва зброї, реформування «Укроборонпрому», а також відбудови деокупованих районів (територій) держави, забезпечення безперебійної роботи інфраструктури під час ворожих обстрілів, зусиль стосовно гарантування підтримки платіжного балансу й курсу української валюти за рахунок зовнішньої підтримки в умовах воєнного стану, значний вплив мали на сприйняття роботи Кабінету Міністрів України суспільством. Одночасно деякі урядові рішення, передусім стосовно реформи «Укроборонпрому», скасування митних процедур для імпорту дронів і виробництва боєприпасів для дронів – були недостатніми та запізненими [150, с.36].

Рейтинг суспільної довіри до Прем'єр-міністра Д.Шмигала складав 3,5%, а до уряду – від'ємне значення у 13,1%. Такі низькі показники довіри до одного із основних державних інститутів можуть пов'язані бути ще й із тим фактором, що часто можна простежувати призначення міністрами люди, що є маловідомі суспільству, а процедури з приводу відбору кандидатів лишаються фактично повністю закритими від суспільства. Є підстави припускати, що Кабінет Міністрів України й в подальшому виконуватиме підпорядковану роль Президенту й його ближньому оточенню, а також головним діячам Верховної Ради України, а центр прийняття рішень в сфері виконавчої влади й по закінченню дії правового режиму воєнного стану буде знаходитися в Офісі Президента України, в той час як на уряд відповідальність покладатиметься за можливі майбутні прорахунки та скандали [150, с.36].

Ми підтримуємо зазначену позицію, зважаючи на політичну ситуацію, що спостерігаємо нині. Звичайно, важливим фактором, що має вплив на ситуацію є безпекові виклики та воєнний стан в країні, прорахунками в військовій стратегії щодо переможного завершення війни. Такий стан речей є негативною тенденцією у прагненнях нашої країни стати повноцінним членом Європейського Союзу та наблизити цей шлях завдяки здійсненню якісного реформування системи публічного управління.

Функції й керівні принципи, які стосуються координації європейської інтеграції, наявні, також формально впроваджена система планування політики європейської інтеграції і процедури на середньо- й довгостроковий період. Втім спроможність Уряду гарантувати ефективну координацію процесів європейської інтеграції вимагає посилення, а плани в сфері європейської інтеграції потрібно буде суттєво переглянути у відповідності з вимогами статусу держави-кандидата. Задля досягнення Урядом поставлених амбітних цілей, необхідним вбачається посилити виконання законодавчих зобов'язань у рамках європейської інтеграції [35, с.13].

Не дивлячись на наявну надійну макроорганізаційну архітектуру державного управління і незмінну кількість державних органів, міністерства

тенденцію мають до мікроменеджменту органів, діяльність яких вони спрямовують, на противагу тому, щоб здійснювати керівництво ними стратегічно – шляхом визначення задля них цілей. Щодо внутрішньої організації міністерств, то вона зазнала тільки часткової реформи, в зв'язку з чим організаційні структури, розподіл обов'язків та вертикаль підзвітності на найвищих рівнях політичного й адміністративного керівництва у міністерствах лишаються неоднозначними [35, с.14].

В Україні порівняно з 2020 роком знизилася частка громадян із 34% до 28%, які вважають, що політична система не дозволяє впливати їм на дії уряду. Поруч із тим, теж зменшилася із 17% до 12% сумарна частка тих, хто вважають, що політична система дозволяє таким людям, як вони, впливати «безумовно» чи «достатньою мірою» на дії уряду. За таких умов виросла кількість респондентів, які вважають, що політична система в Україні дозволяє таким людям, як вони, мати на дії уряду вплив тільки «певною мірою» (таких частка зросла з 18% до 27%), й тих, хто вважає, що можливості щодо впливу громадян на дії уряду хоч й існують, проте вони є недостатні (з 25% до 30%) [150, с.40].

Наглядові органи, як відзначається у моніторингову звіт за 2023 рік [35, с.14], користуються в суспільстві вищою довірою, аніж у 2018 році, а сприйняття їх ефективності стосовно забезпечення контролю є кращим. Проте означене частково можна пояснити ефектом «єднання навколо прапора», із 2018 року впроваджено було багато важливих змін. Однак запроваджена Законом України «Про правовий режим воєнного стану» спеціальна процедура, яка надає право на власний розсуд Верховній Раді України відправляти у відставку керівників органів, що були нею призначені, й яку було уже застосовано до Омбудсмена, не відповідає міжнародним стандартам незалежності наглядових органів.

Воєнний стан природним та логічним чином викликав консолідацію гілок влади й фактичну реалізацію принципу єдиноначальності у державному управлінні. Поруч із тим, законсервувалися застарілі проблеми суспільного й політичного розвитку, відзначені в першу чергу слабкістю державних інститутів

і недостатнім рівнем компетенції зі сторони представників як законодавчої, так й виконавчої гілок влади [150, с.30].

Перехід до сучасної системи публічного управління з сильними інституціями, що підкріплені верховенством права, буде вимагати від уряду України кроків, що повинні бути здійснені вже в період військових дій, опрацювання тих стратегічних пріоритетних напрямів, що скоординують державу на шлях демократизації й євроінтеграції [68, с.7].

Ми підтримуємо позицію М.Корощенка, що існує необхідність щодо узгоджених зусиль задля підтримки ефективної багаторівневої системи управління, яка повинна стати основним базисом для повоєнного періоду державного будівництва. Автор підкреслює, вже на сьогодні український уряд повинен значно посилити громадську доброчесність та створити механізм задля гарантування прозорості й чесності плану реформування публічного управління, спираючись на ті моделі й концепції, що довели можливості підвищення ефективності країни шляхом трансформації підходу щодо управлінської практики [68, с.7].

Місцевими органами державної виконавчої влади в областях і районах є державні адміністрації, голів яких призначає Президент України, а керівництво оперативне місцевими державними адміністраціями здійснює Кабінет Міністрів України.

Система місцевого самоврядування включає: 1) територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; 2) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; 3) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; 4) органи самоорганізації населення.

З надзвичайними викликами Україна стикнулася у лютому 2022 року після повномасштабного вторгнення рф. Особливе місце відводиться місцевому самоврядуванню, оскільки на органи управління на місцях ліг тягар ухвалення важливих рішень, розв'язання тих проблемних питань, які до цього ніколи з

подібним не стикалися, адже ті обставини в умовах війни вимагала прийняття швидких й оперативних рішень.

Відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2024 року № 68/2022 [141] було створено районні та обласні військові адміністрації на усій території України, через військове вторгнення росії на засадах існуючих районних/обласних державних адміністрацій (військово-цивільних адміністрацій). Нині військові адміністрації населених пунктів створюються у рамках відповідної потреби.

Положенням Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (ст. 17) [134] визначено, що органи місцевого самоврядування повинні сприяти діяльності військових адміністрацій щодо запровадження, здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні. Управління на місцевому рівні взаємодіючи з державною владою у вигляді військових адміністрації визначає три режими їхнього співробітництва: а) заміщення органів місцевої влади військовою адміністрацією; б) спільне управління громадою; с) розширені повноваження органів місцевого самоврядування з певною межею підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня.

Військові адміністрації консолідують зусилля місцевих органів влади, спільно з державними органами й органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, установами підприємствами, організаціями та громадянами, виконують заходи правового режиму воєнного стану, громадської безпеки/порядку, оборони, цивільного захисту, й також охорони прав, свобод, законних інтересів громадян [186].

Військові адміністрації можуть самі бути дієвим інструментом, проте, як відзначає М.Загородній [46], за умов відсутності чітких положень у законодавстві вони теж несуть серйозну загрозу щодо повноважень місцевого самоврядування, розмиваючи межу між центральною й місцевою владою. Автор наголошує про те, що саме тому від Верховної Ради України чекають ухвалення нового закону стосовно критеріїв введення і ліквідацію військових

адміністрацій, який повинен бути збалансованим, а також відповідати вимогам Європейського Союзу.

Позитивним моментом потрібно відзначити почату реформу децентралізації в 2014 році. Як засвідчують події з повномасштабного вторгнення російської федерації, це мало свої позитивні сторони, оскільки частина переданих повноважень на місця сприяла поштовху ресурсної спроможності допомагати ЗСУ, швидко реагувати на нагальні потреби населення, забезпечити прихисток внутрішньо переміщеним особам, які були евакуйовані з територій, що найбільш потерпіли через бойові дії.

Ми підтримуємо твердження науковців Національного інституту стратегічних досліджень, що саме «...стійкість тилу в перші місяці війни значною мірою забезпечено успіхом децентралізації, що відбувалася у попередні роки, та створенням спроможних самоврядних територіальних громад» [89, с.7].

Засадничим ланцюгом, що в умовах війни забезпечує стійкість тилу, стали територіальні громади, які спільною роботою не лише зміцнюють свій власний потенціал, проте їм відводиться важливе місце й роль стосовно зміцнення економічного потенціалу країни. Територіальні громади на початковій стадії повномасштабного вторгнення рф взяли на себе підтримку ЗСУ та частину їх функцій, а також забезпечення життєдіяльності громади (досить часто в умовах військових дій); сприяли евакуації й розміщенню громадян у відносно безпечних громадах; сприяли релокації підприємств, а головне – підтриманню стабільної обстановки в суспільстві [111, с.119].

Значно розширено було повноваження голів громад завдяки прийнятому 12 травня 2022 року № 2259-IX Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [121], зокрема щодо прийняття рішення з наступних питань:

- створення установ із надання безоплатної правової первинної допомоги;
- передача коштів на потреби ЗСУ із місцевих бюджетів;
- боротьба зі стихійними лихами/епідеміями;

- обстеження будівель і споруд, які пошкоджено внаслідок військових дій;
- поводження з небезпечними відходами;
- звільнення від незаконно розміщених тимчасових споруд земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності;
- демонтаж будівель й споруд, які встановлено за результатами обстеження аварійно небезпечними й такими, які становлять загрозу життю людей.

Однак, серед певних позитивних моментів можна виокремити з початком повномасштабного вторгнення в сфері місцевого самоврядування та публічної адміністрації і негативні тенденції: а) розподілу повноважень; б) відповідальності та ресурсів між виборними органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади; в) адміністративного нагляду щодо забезпечення законності місцевих актів; г) служби в органах місцевого самоврядування; д) статусу, відповідальності місцевих виборних представників тощо [33].

Через війну, як відмічають І.Пирога та М.Пирога, виник ряд проблемних питань: скорочуються державні ресурси, понижуються доходи жителів територіальних громад, й у відповідному стані падіння є місцева економіка, на війні частина чоловічого населення, а частина виїхала за кордон або (чи) переїхала до інших регіонів, повертаються люди із інвалідністю, в деяких територіальних громадах з'явилися переселенці, й між різними групами людей з'являються конфліктні ситуації, а також відбувається загострення психологічних проблем. В таких умовах зростають ризики стосовно здійснення програм донорської підтримки територіальних громад, оскільки необхідним є швидке реагування на потреби, що змінюються. Саме тому нагальною потребою для спільного вирішення конкретних локальних проблем вбачається залучення жителів громад [111, с.121].

До того ж не урегульованим лишається питання стосовно розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і виконавчої влади; між місцевими радами територіальних громад і районними радами. Формування об'єднаних територіальних громад на рівні районів нівелює потребу в існуванні

як територіальної основи районних рад та районних державних адміністрацій (окремі райони, складаючись з однієї громади, залишають функціонуючу районну раду з незрозумілим переліком повноважень та відсутністю фінансування для утримання). Відповідно, без укрупнення районів ускладнюється процес збалансування бюджетної системи у подальшому та втрачає сенс існування адміністративної системи в цілому [100, с.723].

В умовах безперечної потреби в консолідації влади, що зумовлена воєнним станом, є помітними тенденції щодо не завжди зумовленого об'єктивними детермінантами нівелювання здобутків незавершеної децентралізації та ролі органів місцевого самоврядування, а також стримування публічної активності політичних потенційних опонентів зі сторони влади. Більше того в період війни владні структури не спромоглися уберегтися від корупційних скандалів. Кроки монополізації інформаційного простору в випадку їхнього втілення можуть створити перепони для відновлення конкурентного політичного процесу, а також європейської інтеграції держави. Саме тому, перебуваючи в стані виснажливої війни, наша держава одночасно повинна реагувати на загрози й виклики воєнного характеру [150, с.30].

Не дивлячись на певний прогрес в реформах в умовах воєнних дій, деякі проблеми розвитку зросли та поглибилися територіальні диспропорції. Мова йде про те, що східні регіони країни знаходяться під загрозою підсилення агресії рф, що спричинило відтік інвестицій та зменшення економічної активності. Руйнівною для держави також стала й демографічна проблематика, що серйозно загострилася у зв'язку з агресивною війною рф проти України, адже мільйони людей змушені тікати від насильства. Безсумнівно, що розв'язання зазначених проблем є найактуальнішим трендом діяльності України, хоча в попередні роки мирного життя не було створено передумов щодо того, щоб означені питання оперативно розв'язувалися в воєнні часи. Ряд важливих завдань, що були поставлені ще на початку розбудови української незалежної держави, не були в повному обсязі вирішені. Передусім, мова йде, до прикладу про такі питання як оптимізація системи державного регулювання із огляду підтримки економічному

зростанню і підвищенню рівня добробуту населення (громадян); досягнення нової якості державного контролю, а також створення «держави добробуту». Поруч з тим, досягнення у сфері державного управління реформ в Україні після 2014 року можуть стати базисом задля ефективної діяльності з наближення національної системи публічного управління до європейських кращих зразків, навіть за умов війни. Держава повинна реалізувати ряд заходів, що, по суті, вважаються поетапним планом реформування [68, с.9].

Варто зауважити, що інституційне зближення елементів підсистем із ціллю створення їх відносно нової якості стосовно становлення тенденцій взаємодії набуває усе більшої актуальності у обставинах трансформаційних змін різних систем, в аспекті чого дії інституцій й інститутів у системі публічного управління залежать від національної специфіки. Зважаючи на це, держава повинна забезпечити ефективну трансформацію інституційних основ публічного управління й адміністрування на умовах уникнення між старими й новими системами конфліктних ситуацій [88, с.170].

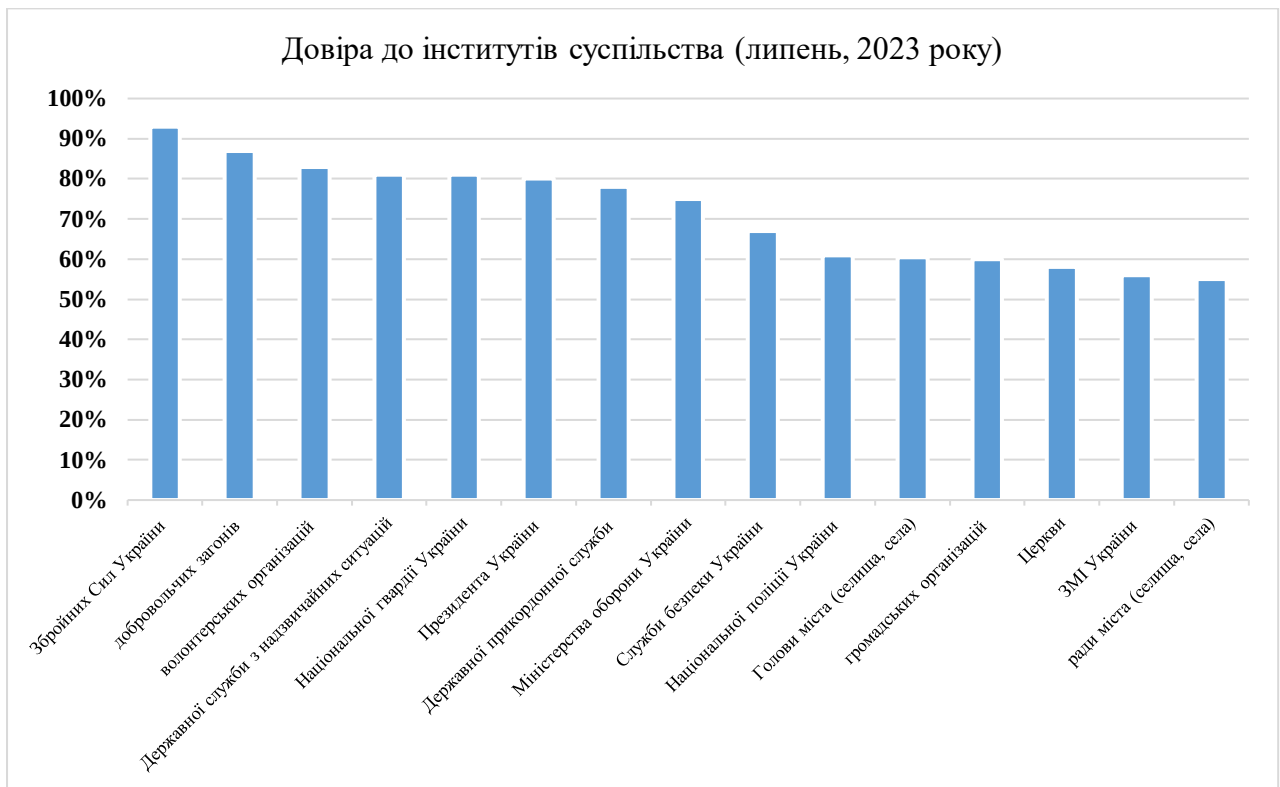


Рис. 2.3. Показники найчастішої довіри до державних та суспільних інститутів (за результатами соціологічного дослідження, липень 2023 року)

Джерело: сформовано на основі [103]

Після розпочатої повномасштабної російської агресії проти нашої держави частка громадян, які вважають, що в Україні події розвиваються в правильному напрямі, суттєво зросла (у грудні 2021 року з 20% до 51% в вересні-жовтні 2022 року, досягнувши найвищих показників в лютому-березні 2023 року (61%). Зараз спостерігається деяке зниження цього показника (до 52%, за даними останнього опитування, тобто до рівня, який спостерігався восени 2022 року). 27% респондентів вважають, що події розвиваються в неправильному напрямі (21% не визначилися) [103].

43% українців вірять в те, що Українська держава спроможна подолати існуючі труднощі й проблеми на протязі найближчих кількох років, приблизно така ж кількість (42%) вважають, що Україна зможе в більш віддаленій перспективі подолати проблеми, й тільки 6% – що Україна не спроможна подолати існуючі проблеми (решта – не визначилися). В лютому-березні 2023 року ці показники становили відповідно 49%, 36% та 3%, а наприкінці 2021 року – відповідно 18%, 54% і 18% [103].

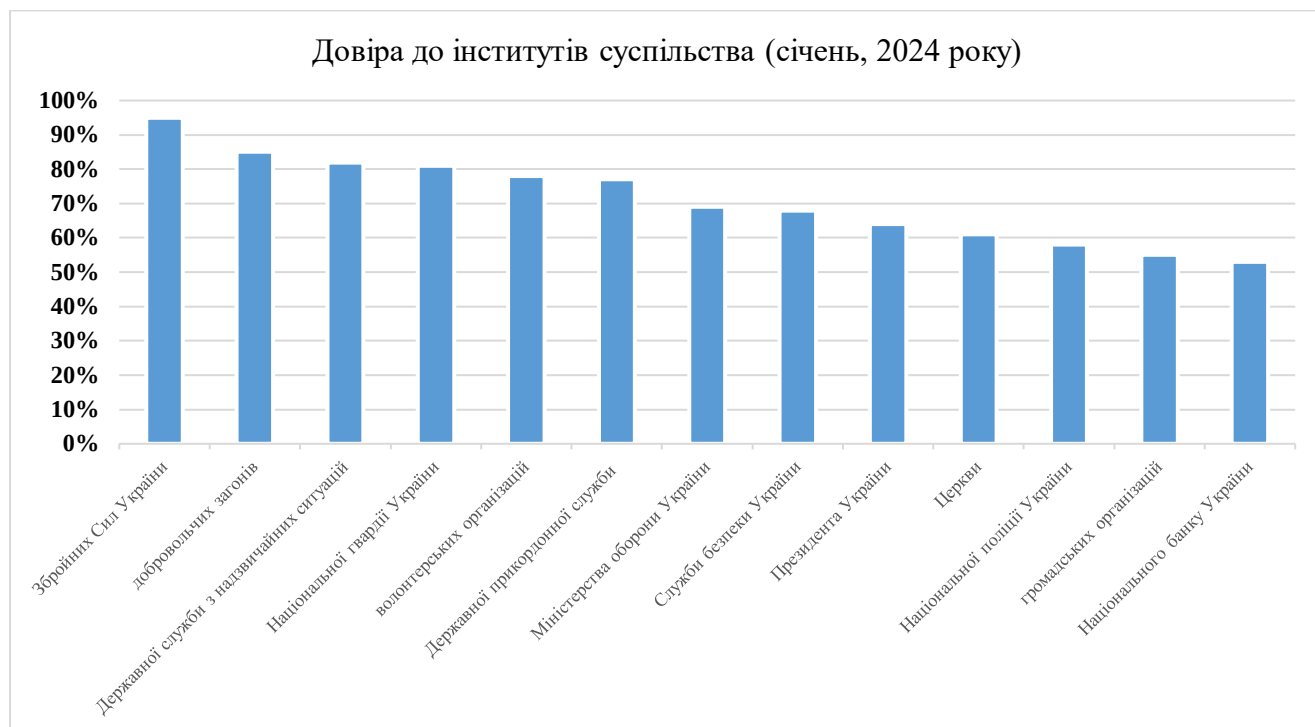


Рис. 2.4. Показники найчастішої довіри до державних та суспільних інститутів (за результатами соціологічного дослідження, січень 2024 року)

Джерело: сформовано на основі [102]

Суспільство є ключовим драйвером і суб'єктом зміни структури публічної влади, яка призначена створити рівні можливості в сфері впровадження загальних благ, забезпечити законність і правопорядок, гідний соціальний та економічний рівень життя. Спроможність структури органів публічної влади адаптуватись у відповідності до змін інтересів, пріоритетів, очікувань громадян вважається основою збереження суспільної єдності й формування системи протистояння глобальним викликам спроможним дестабілізувати соціальну внутрішню структуру. Інституційні засади формування сучасних організаційних структур у публічному управлінні передбачають використання децентралізації і делегування повноважень, оптимізації структурних підрозділів, раціоналізації, застосування новітніх інформаційних технологій та систематизацію процедур управління. Втілення публічного управління включає відповідну зміну комунікаційної взаємодії органів публічної влади. Проте, в Україні така взаємодія доки на законодавчому рівні достатньо не регулюється [88, с.171-172].

В останні десятиліття виразно проявляється суперечність між авторитарно-бюрократичним стилем управління та імперативами публічного характеру управління під час реалізації державно-владних повноважень. Дієвим механізмом вирішення цих протиріч є процес заміщення авторитарно-бюрократичного стилю новими стилями, що мають і публічний характер.

Посилення публічності управління, що характеризується розширенням принципів управління якістю надання державних (публічних) послуг, способів дії та мислення, методів державно-управлінського впливу на суспільні інтереси й відносини. При цьому не заперечується сутність, природа адміністративного управління як ведення державних справ, рішення загальнозначущих суспільних інтересів, забезпечення функцій держави. У зв'язку з цим виникає проблема підвищення ефективності системи публічного управління шляхом вирішення пов'язаних із ним протиріч.

Публічність управління зумовлена розвитком транспарентності, гласності та відкритості діяльності органів влади; наявністю реальної можливості участі громадян в управлінні державою; наявністю незалежного контролю за

діяльністю органів влади; можливістю критики дій органів влади та широкого обговорення пропозицій громадянського суспільства.

Публічність – принцип-імператив управління державними послугами, що координує взаємодію державної виконавчої влади та громадянського суспільства, дозволяє підвищувати керованість системою державних послуг за умов її модернізації.

В основі публічного управління лежить якість управління державних органів, що передбачає: залучення інститутів суспільства та громадян у процес прийняття соціально-значущих управлінських рішень; розвиток зворотного зв'язку як засобу забезпечення ухвалення адміністративних рішень для громадян; закріплення у нормативних актах виконавчої процедури узгодження інтересів, пошуку соціального компромісу.

Управлінню системою державних послуг характерно наростання різних протиріч. Ключовою формою прояву основного протиріччя системи державних послуг виступає монополізація функцій державних органів виконавчої влади поряд з тим, що прийнято низку законів та нормативних актів щодо демократизації у цій сфері: з боку споживачів державних послуг – протиріччя між очікуваннями відповідної якості послуг до їх отримання та оцінювання державної послуги після отримання. Вважаємо, що унормувати це питання зможе нещодавно прийнятий законодавчий акт про адміністративну процедуру, який поміж тим давно діє у європейських країнах.

Монополізація функцій органів виконавчої влади тягне за собою їхню корумпованість. Як відмічають В.Пироговська, О.Предместніков та О.Гончарук [112], незавершеність організаційної і функціональної складових вітчизняного антикорупційного механізму й незавершеність антикорупційних реформ мають негативний вплив на результати антикорупційних зусиль. Корупційна системна бюрократія не спроможна адаптуватися до правових реформ та нових антикорупційних інституцій, а міжнародні партнери (донори) зауважують, що забезпечення прозорого й чесного врядування лишається складним завданням. Саме тому, як підкреслюють автори, питання щодо боротьби з корупцією

лишаються на порядку денному розвитку, національної безпеки та інтеграції Української держави у європейські й євроатлантичні структури. Означене вимагає ефективного розв’язання теоретичних та практичних питань, що пов’язані з боротьбою в Україні корупційних діянь.

У Київському міжнародному інституті соціології зазначили, що питання корупції є складним й важливо дивитися також на ситуацію у динаміці. Слід навести результати опитування «Стан корупції в Україні. Сприйняття, досвід, ставлення» (проведене на замовлення Програми сприяння громадській активності «Долучайся!» у рамках проєкту USAID), відповідно до якого для 89% населення зараз корупція – дуже або скоріше серйозна проблема [56].

Результати опитування, що проведене на замовлення Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) компанією Info Sapiens показує, що на думку українців, рівень корупції в 2023 році в державі зріс, а відповідальність за подолання цього явища першочергово лежить на главі держави, Офісі президента, Національному антикорупційному бюро та Верховній Раді України [84].

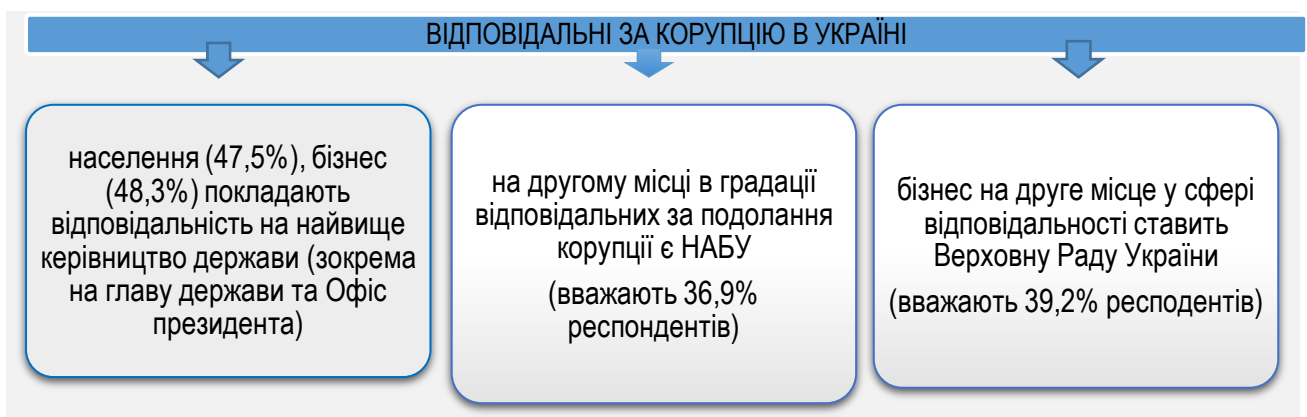


Рис. 2.5. Результати опитування відповідальних за корупцію в Україні

Джерело: сформовано на основі [84]

Більшість громадян за даними соціологів [56], вважають корупцію розповсюдженою в Україні, хоча з 2021 до 2023 року частка тих, які вважає її саме «дуже розповсюдженою», понизилася із 63% до 43%. За цей період також зросла з 25% до 50% частка тих, які вважають, що органи влади скоріше ефективно борються в Україні із корупцією.

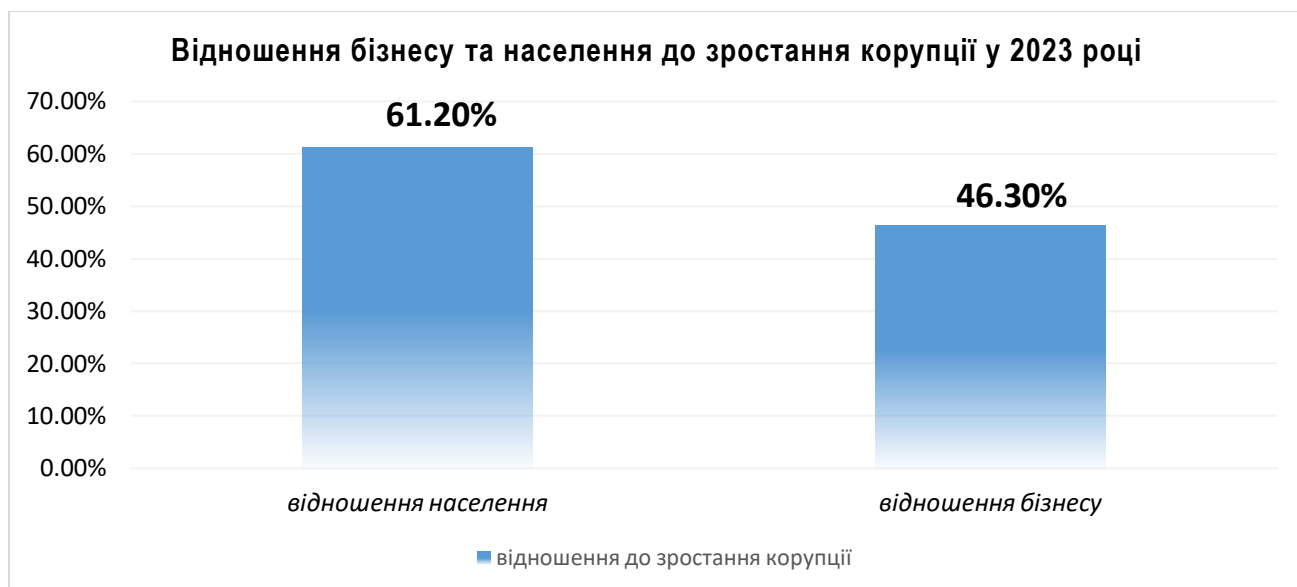


Рис. 2.6. Відношення населення і бізнесу до корупції

Джерело: сформовано на основі [84]

Отже, це свідчить про те, що суспільство головною причиною породження корупції в органах публічної влади бачить у недосконалості нормативно-правової бази та, відповідно, безкарності чиновників. Адже, як можемо спостерігати в останні роки, не отримали належного покарання у корупційних злочиннях посадовці. Саме тому довіра суспільства до органів публічного управління невпинно падає.

Відсутність реального прогресу в боротьбі з корупцією вважається однією із основних перешкод на шляху вступу України до Європейського Союзу. Врешті, інтеграція «корумпованої України» (як часто її називають на Заході) в відносно некорумповану європейську економічну й політичну систему матиме неминуче негативний вплив на нашу державу. Тому збереження виваженого ставлення до України й повільний прогрес щодо європейської інтеграції є цілком зрозумілим підходом західних країн, направлених на збереження власних ефективних систем організації суспільної діяльності. З іншої сторони, поки підтримка Заходу в боротьбі з корупцією лишається недостатньою, Україна продовжує страждати від набагато більш руйнівних наслідків рф. Із цієї позиції, ефективні заходи щодо протидії корупції в Україні не можуть бути вжиті без врахування закріплених в Основному Законі євроінтеграційних і євроатлантичних інтеграційних напрямів, а також без розуміння участі України

в двох глобальних світових системах. Означеними двома системами є легальна міжнародна система боротьби із корупцією й нелегальна система поширення корупції (й як джерело корупції для своїх західних партнерів та як об'єкт впливу/взаємовпливу інших, менш корумпованих держав) [112].

Ступінь захищеності від зовнішніх загроз держави, передусім від збройної агресії, на пряму залежить від внутрішньої стабільності й міцності державних інститутів, а також ефективності на території держави політичної влади. В означеному аспекті корупція часто є основною внутрішньою детермінантою економічних і політичних криз, що пов'язано з тим, що вона підриває демократію і верховенство права та спричиняє до порушення прав людини, зниження якості життя, а також створює умови щодо розвитку тероризму, організованої злочинності та інших загроз безпеці людини. Зазначені негативні явища здійснюються у всіх державах (великих й малих, багатих та бідних), проте їх вплив найбільший в країнах, які розвиваються [112].

Публічне управління поступово вимагає посилення громадського характеру, орієнтованого на суспільні інтереси, транспарентність системи адміністративних послуг, залучення громадських інститутів у процес вироблення та реалізації загальнозначущих управлінських рішень.

Ієрархія органів управління фактично залежить від рівня адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюється юрисдикція органів управління. Тому державні органи займатимуть нижній щабель в ієрархії органів публічної влади. Єдність системи публічного управління має свої позитивні та негативні сторони. Як позитивні можна виділити: а) відповідальність всіх рівнів управління за результат; б) можливість об'єднання ресурсів різних рівнів; в) комплексний підхід до управління. Негативним проявом єдиної системи може бути відсутність урахування особливостей і специфіки конкретної території та орієнтація на середні показники. Негативні прояви функціонування єдиної системи публічного управління можна вирішити з допомогою активності та ініціатив населення. Через ініціативу населення можна враховувати специфіку

території. Якщо місцеве самоврядування реалізується лише органами, це складно назвати самоврядуванням у сенсі цього терміну.

Організаційна ефективність являє собою оптимальну ієрархічну структуру органів усієї гілки виконавчої влади й оптимальну кількість посад, що надають можливість органам виконавчої влади, не перевантажуючи систему державної служби надмірними державними службовцями, досягнути поставлених цілей. За таких умов організаційна ефективність у себе включає й підпорядкування, й обсяг повноважень, й звітність та дискреційність повноважень тощо [184, с.97].

Досліджуючи сучасний стан реформування системи публічного управління в Україні в умовах сучасних безпекових викликів, що спричинені військовою агресією сусідньої федерації проти нашої країни не можна оминати уваги й питання відбудови та відновлення України. Слід згадати про створену відповідно до Указу Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022 Національну раду з відновлення України від наслідків війни [113] як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. До ключових завдань віднесено: розроблення плану заходів із післявоєнного відновлення та розвитку України; визначення і напрацювання пропозицій з приводу пріоритетних реформ, ухвалення і впровадження яких є необхідними в воєнний та післявоєнний періоди; підготовка стратегічних ініціатив та проєктів нормативно-правових актів, схвалення й реалізація яких вважається необхідними щодо ефективної роботи і відновлення Української держави в воєнний та післявоєнний періоди.

Національною радою з відновлення України від наслідків війни було створено 24 робочі групи за напрямками, де однією із груп було напрацювання пропозицій, що стосуються питань державного управління. У липні 2022 року проєкт Плану відновлення України від наслідків війни було презентовано на міжнародній конференції в Лугано. Слід зацентувати на тому, що розділ, який стосується державного управління відповідає цілям і завданням Стратегії реформування державного управління 2022-2025 роки.

Зміцнення «інституційної спроможності» є фундаментальною передумовою щодо реалізації Плану Відновлення. В цьому контексті у напрямку реформи державної служби й державних послуг передбачено: а) спрощення організаційної структури державних служб; б) цифровізація ключових державних послуг, із супровідними інфраструктурними заходами; в) розбудова організаційної архітектури кліматичного управління; г) підвищення кваліфікації державних службовців (передусім забезпечення ринкового рівня компенсації) [116].

Таким чином, поміж ключових викликів, що постали перед Україною в умовах військової агресії РФ однією із передумов стійкості протистояння вважається стабільність в системі публічного управління й спроможність органів публічної влади продовжувати роботу задля виконання поставлених цілей, завдань та функцій. Зважаючи на надзвичайні обставини, система публічного управління України виявила здатність ухвалювати необхідні рішення, спроможність надавати публічні послуги громадянам, а також продовжувати невпинно рух до вступу в Європейський Союз, гідно підтримувати міжнародну діяльність України. Означене стало можливим завдяки виваженим впровадженням крокам реформування системи публічного управління. Проте існує ще багато питань, які потрібно розв'язувати здійснюючи подальше реформування системи публічного управління в Україні.

2.3. Євроінтеграційний напрям реформування системи публічного управління в умовах сучасних безпекових викликів

Основні вимоги щодо вступу нових держав-членів Європейського Союзу були сформовані на засіданні Європейської Ради в Копенгагені в 1993 році, та ознаменовані як Копенгагенські критерії, які включають три складники комплексних вимог: 1) політичний критерій (включає стабільність установ, що забезпечують демократію, верховенство права та дотримання прав людини й

захист прав меншин; 2) економічний критерій (дієва конкурентоспроможна ринкова економіка); 3) членський критерій (спроможність узяти на себе зобов'язання, що виходять з факту вступу до Європейського Союзу. Передусім, визнати його економічні, політичні й монетарні цілі).

В період нової хвилі розширення ЄС із 2004 року на основі означених критеріїв був створений деталізований список вимог фактично стосовно кожної сфери державної політики. Таким чином, було сформовано спочатку 31, а потім 35 так званих глав *acquis* ЄС (норм, правил, регуляцій, політик). Стосуються *acquis* ЄС (чи *acquis communautaire*, перекладається із французької як «надбання спільноти») широкого списку актів законодавства.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС [169], що була підписана в 2014 році та набула чинності з вересня 2017 року, є найбільш масштабним правовим документом в міжнародних відносинах за весь час існування держави. Серед основних напрямків гармонізації законодавства у відповідності до Угоди про асоціацію визначено й питання приведення державного управління у відповідність до європейських стандартів.

Щодо питання законодавчої бази в аспекті співробітництва України з ЄС, то вона включає також рамкові й галузеві угоди. Згідно Угоди про асоціацію секторальна інтеграція включає значний масив напрямів. На сьогодні в умовах військового протистояння переважаючим є партнерство щодо сфери безпеки, військово-технічного співробітництва. Важливими й нагальними курсами лишаються взаємовідносини в сфері юстиції й прав людини, фінансів, освіти і науки, енергетики, сільського господарства, приєднання нашої держави до транспортної системи Європейського Союзу й використання її транзитного потенціалу, а також інтеграція до європейського цифрового ринку, об'єднання зусиль щодо гарантування захисту довкілля.

Європейська інтеграція України є справою самої України й чим інтенсивніше працює наша держава у цьому напрямку, тим вище вона піднімається в порядку денному Європейського Союзу. Успіх євроінтеграції

залежить від злагодженої роботи всіх гілок влади й належної координації означеного процесу [43, с.10].

Варто відзначити, що з моменту підписання Угоди про асоціацію громадянське суспільство стало невід'ємним елементом процесу ухвалення євроінтеграційних рішень в Уряді.

З 2014 року, коли було підписано Угоду про асоціацію, Україна значно просунулася у співпраці з Європейським Союзом. Відповідно до моніторингового звіту UCER, на кінець 2022 року 55% зобов'язань, викладених в Угоді про асоціацію, було успішно виконано, а 30% – повністю приведено у відповідність з *acquis* ЄС. Проте проблеми залишаються, особливо в таких секторах, як освіта, право інтелектуальної власності, охорона здоров'я, сільське господарство та транспорт, де прогрес був відносно менш динамічним через різні фактори. Початок переговорів про вступ до ЄС може дати новий імпульс євроінтеграційним реформам в Україні, оскільки це передбачає ширшу та сучаснішу законодавчу базу ЄС, одночасно визнаючи наявний прогрес України. Залишається виконати значну роботу, щоб привести законодавство у відповідність із *acquis* ЄС та підготувати інституції до повноправного членства в ЄС.

Для України й всієї міжнародної спільноти 2022 рік ознаменувався складним випробуванням, що спричинене повномасштабним вторгненням РФ в Україну. Війна, що розв'язала росія є війною не лише проти нашої держави, але й для всього європейського співтовариства. Цю війну можна ознаменувати як війну направлену проти цивілізаційних європейських принципів, цінностей, економіки, енергетики та проти майбутнього Української держави в ЄС.

Посягання на територіальну цілісність України, що спричинене військовим вторгненням російської федерації та введенням введення воєнного стану в 2022 році, а також окупації окремих територій Української держави, спричинило бачення терміновості й нагальної необхідності посилення та прискорення процесів регіональної інтеграції, яке призвело до набуття нашою державою статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу.

Європейською Радою Україні 23 червня 2022 року було надано статус кандидата на вступ до ЄС, що відзначається потужним знаковим підтвердженням українцям та всьому світу стосовно солідарності європейського співтовариства з Україною у її надскладному протистоянні військовій агресії російської федерації за європейські цінності, незалежність та територіальну цілісність власної країни. Наша держава повинна стати сильним, надійним, конкурентоспроможним членом ЄС.

Історично надважливе рішення Європейської Ради стосовно відкриття європейської перспективи та надання статусу кандидата на членство в Європейському Союзі Україні підвело ризик під першим формальним етапом щодо процесу вступу Української держави до ЄС. Український героїзм сміливо боронити свою землю від російського вторгнення засвідчив всьому світу, що ми вміємо захищатись й перемагати, якщо за спиною маємо підтримку ЄС та міжнародної спільноти. Не викликає сумніву те, що Україна стане членом сім'ї ЄС у недалекому майбутньому, оскільки задля цього є усі підстави та практичні дії щодо захисту європейських принципів у війні з РФ [6, с.71].

Важливими компонентами України як кандидата на вступ до ЄС є наступні:

а) офіційний старт набуття у ЄС членства → ЄС визнає і юридично фіксує європейське майбутнє нашої держави. Статус кандидата запускає офіційно процес щодо набуття членства у ЄС;

б) масштабна трансформація країни → підготовка членства до ЄС визначає наближення рівня життя, добробуту й правового захисту українців, як у державах ЄС;

с) доступ до фінансування → Україні доступна буде фінансова допомога для держав, що готуються вступити до ЄС, передусім інвестиції, гранти чи технічна допомога;

д) залучення інвестицій → на етапі реформ Україна буде ставати усе більш зрозумілою і привабливою для інвесторів. Держави-члени Європейського Союзу

розглядатимуть інвестицію в нашу державу як інвестиції щодо зміцнення і зростання ЄС;

е) розвиток співпраці → Україна стане учасником програм й ініціатив Європейського Союзу, що відкриті для держав ЄС і держав із статусом кандидата на членство у цьому союзі [171].

На виконання зобов'язань, наданих статусом кандидата на вступ до ЄС та задля створення належних умов щодо імплементації положень Угоди про асоціацію, об'єднання зусиль законодавчої і виконавчої гілок влади й громадянського суспільства в процесі трансформації Української держави на шляху до розбудови соціальної, правової та економічно розвинутої країни було прийнято постанову ВРУ від 29 липня 2022 року № 2483-IX «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції» [126].

Цим законодавчим актом встановлено, що адаптація національного законодавства до норм права ЄС (*acquis* ЄС), гарантування відповідності актів ВРУ зобов'язанням України в сфері європейської інтеграції, праву ЄС є одним із ключових завдань Верховної Ради, яке впроваджується спільно з Кабінетом Міністрів України, що вважається основним суб'єктом із ініціювання відповідних законопроектів, через забезпечення погодження підготовки, включення до порядку денного ВРУ, розгляду й остаточного схвалення законопроектів, що спрямовані на адаптацію українського законодавства до положень права ЄС, виконання міжнародно-правових зобов'язань Української держави в сфері європейської інтеграції.

Таким чином, відповіді політичні рішення і формальні дії сторін надали старт новому етапу партнерства, що матеріалізував змогу приєднатися до європейської спільноти, слугував подальшим проєвропейським реформам, а також став поштовхом для об'єднання зусиль влади та громадян в процесі трансформації держави, позитивним знаком для європейських та світових інвесторів, значення і роль яких буде принциповою в післявоєнному відновленні України [110, с.54].

Головним законодавчим документом, що нині окреслюється зміст, процедура, форму й інструменти координації співробітництва між Україною й Європейським Союзом, вважається вищевказана Угода про асоціацію. Ця Угода є міжнародно-правовим документом, що на нормативно-договірному рівні фіксує перехід відносин між Україною і Європейським Союзом від рівня співробітництва й партнерства до політичної асоціації, а також економічної інтеграції.

За своїм змістовним наповненням Угода охоплює максимально широкий спектр питань взаємного інтересу й пропонує посилену співпрацю на засадах принципу обумовленості (*conditionality*), не окреслюючи наперед й залишаючи відкритим майбутній розвиток відносин. Здійснення покладених зобов'язань стосовно приведення нашої законодавчої бази в відповідність до норм Європейського Союзу, а також адаптування своїх інституцій задля гарантування реалізації означеного законодавства направлено на здійснення докорінних правових, політичних, інституційних, соціально-економічних реформ, розбудову розвинутої та сталої демократії й ринкової економіки [110, с.54].

Європейська Комісія 8 листопада однозначно рекомендувала Європейській Раді почати із Україною переговори щодо вступу, оцінивши позитивно прогрес в сфері реформ. Уже 14 грудня ЄР схвалила рішення стосовно відкриття з українською стороною переговорного процесу.

Після схвалення ЄР рішення із приводу початку перемовин, наша держава починає системну активізовану адаптацію національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, а Рада Європейського Союзу повинна схвалити успішність адаптації щодо кожного з шести визначених кластерів.

Україна й Європейський Союз погоджують Угоду про вступ, що повинні затвердити усі члени Європейського Союзу, Європарламент і ратифікувати національні парламенти держав-членів.

Отриманий нашою державою статус кандидата на вступ до ЄС потребує від України активізації правових, політичних, інституційних, інформаційних, соціально-економічних заходів задля:

- ефективного проведення проєвропейських реформ та виконання умов Європейського Союзу щодо відкриття подальшої перспективи переговорного механізму про вступ;

- зміцнення оборонного потенціалу задля протистояння інтервенції росії і забезпечення умов із приводу звільнення окупованих територій та перемоги над країною-агресором;

- збереження економічної стійкості, гуманітарного й людського капіталу в умовах війни та посткризового відновлення [170, с.46].

Однак на сьогодні реалізація деяких напрямів реформування у рамках впровадження Угоди про асоціацію, передусім соціально-економічного змісту, й процес імплементації пакету рекомендацій Європейської комісії значно ускладнено. У першу чергу вони запрограмовані виконуватися у мирний час, а тому вбачається доцільність перегляду пріоритетів і термінів подальшого виконання деяких норм документу, враховуючи аспект безпекової складової і обставин на російсько-українському фронті. Оскільки нині український народ й держава практично створює прецедент та приклад здійснення євроінтеграційних змін (перетворень) загальнодержавного спрямування у рамках дії воєнного стану та окупації українських територій, активних бойових дій [110, с.54].

Загальноєвропейські положення щодо законодавчого врегулювання окремих внутрішніх політичних процесів повинні бути адаптовані до умов воєнного стану й режиму військових дій. Акцент української сторони сфокусований на внутрішніх воєнних проблемах і потребах, що зумовлюють значні фінансово-економічні, політико-дипломатичні й кадрові ресурси в протистоянні російській агресії. Водночас, європейські партнери у фокусі пріоритетних цілей визначають саме кардинальні реформи сфери державного управління і застосування демократичних інститутів, що спрямовані на поствоєнне відновлення у межах утверджених в установчих договорах цінностей. Зважаючи на це, європейські інституції, розглядаючи проблематику післявоєнного відновлення Української держави, за фундаментальну засаду беруть саме механізми щодо залучення приватних фінансів, задля ефективного

використання яких потрібна стабільна демократична система. Інакше кажучи, фінансова підтримка європейського співтовариства не є й не може бути донорською допомогою, що розв'яже всі проблеми етапу відбудови й відновлення України [110, с.54].



Рис. 2.7. Інституційна структура у сфері європейської інтеграції

Джерело: сформовано на основі [43, с.16]

Зважаючи на розгалужену інституційну структуру щодо сфери євроінтеграційного напрямку (рис. 2.7) сьогодні на урядовому рівні ключові функції координації з наближення законодавства покладені на Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, організацією при Секретаріаті Кабінету Міністрів України, що функціонує як додатковий координаційний дорадчий орган, що має повноваження впливу на діяльність міністерств. До повноважень цього органу віднесено планування, моніторинг і координація процесу наближення українського законодавства до права Європейського Союзу, а також гарантування відповідності проектів актів

вимогам законодавства України. Відповідно до наданої у 2018 році оцінки програмою ЄС SIGMA, цей офіс мав слабку інституційну спроможність щодо покладених на нього завдань. Проте, з того періоду повноваження цієї структури були дещо посилені (передусім, інституція отримала право подавати проекти законодавчих актів на розгляд Кабінету Міністрів України).

Після набуття статусу кандидата в члени ЄС було внесено певні корективи й у саму Стратегію реформування державного управління на 2022-2025 роки, щоб забезпечити спроможність в сфері вступу до Європейського Союзу.

Рада ОЕСР 5 жовтня 2022 року визнала Україну потенційним членом й відкрила початковий діалог стосовно вступу. Ці два процеси вступу, хоч й не однакові, проте доповнюють взаємно один одного й ще більше підвищують актуальність реформування державного управління. Для Європейського Союзу реформування державного управління і достатня адміністративна спроможність посідають одну з «основ» процесу вступу – разом із економічним врядуванням та конкурентоспроможністю, верховенством права, основними правами [157]. Для нашої держави адміністративна спроможність буде життєво важливою на усіх етапах щодо успішних переговорів про вступ – задля продуманого приведення українського законодавства у відповідність до *acquis* Європейського Союзу й його правильного запровадження, а після досягнення членства й задля повноцінної участі у процесах прийняття рішень у ЄС та здійснення взятих як держави-члена на себе зобов'язань [35, с.8].

Адміністративна спроможність й узгодженість із Принципами державного управління будуть мати вирішальну роль стосовно процесу відновлення. Наприклад, відновлення інфраструктури вимагатиме ефективного планування і координації, конкурентних й прозорих процедур закупівель, а також сумлінних і високопрофесійних державних службовців, зручних й спрощених адміністративних процедур для бізнесу [35, с.8].

Зважаючи на істотні успіхи стосовно реалізації Угоди про асоціацію й явне прискорення і посилення процесу адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС, на сьогодні лишаються не вирішеними ряд завдань

нормотворчого, політичного й правозастосовного спрямування, поміж яких: по-перше, комплексна реформа судової системи (передусім процедури добору суддів Конституційного Суду України); по-друге, поліпшення механізмів боротьби й запобігання корупції; по-третє, створення необхідної бази стосовно залучення післявоєнних інвестицій; по-четверте, ефективізація системи національної безпеки та правоохоронної системи; по-п'яте, розробка й впровадження концепції післявоєнного відновлення людського потенціалу (до прикладу, реальне упровадження принципів Української Доктрини) [110, с.55].

Слід сфокусувати увагу на такому аспекті, що перелік загроз, які визначені в Стратегії забезпечення державної безпеки (2021 р.) [135] фактично співпадає із переліком загроз для країн-членів ЄС, що визначені в Глобальній Стратегії зовнішньої політики й політики безпеки Європейського Союзу «Спільне бачення, спільні дії: сильніша Європа» (2016 р.). Визначається, що означена наближеність у підходах між нашою державою й ЄС з приводу окреслення ключових стратегічних інтересів і сприйняття існуючих загроз/криз створює пригожі умови задля налагодження та розвитку взаємокорисної співпраці в безпекових питаннях.

Важливо засвідчити, що з початком широкомасштабної агресії російської федерації офіційний Брюссель:

✚ посилив фінансово-економічну допомогу, а також гуманітарну підтримку Києву;

✚ забезпечив надання притулку й допомоги понад 4 млн українських біженців;

✚ розширив військово-технічне співробітництво з нашою державою. Зокрема, наприкінці 2022 року розпочала роботу Місія Євросоюзу з надання військової допомоги Україні (EUMAM Ukraine) [150, с.25]. Метою цієї місії, що офіційно була започаткована 17 жовтня 2022 року, є посилення військових спроможностей ЗСУ стосовно захисту територіальної цілісності й суверенітету Української держави в рамках її визнаних міжнародно кордонів, а також для захисту цивільного населення. Так, EUMAM Ukraine має невиконавчий мандат

щодо проведення індивідуальної, колективної й спеціалізованої підготовки до 15000 військових Збройних сил України у різних місцях на території країн-членів ЄС [172].

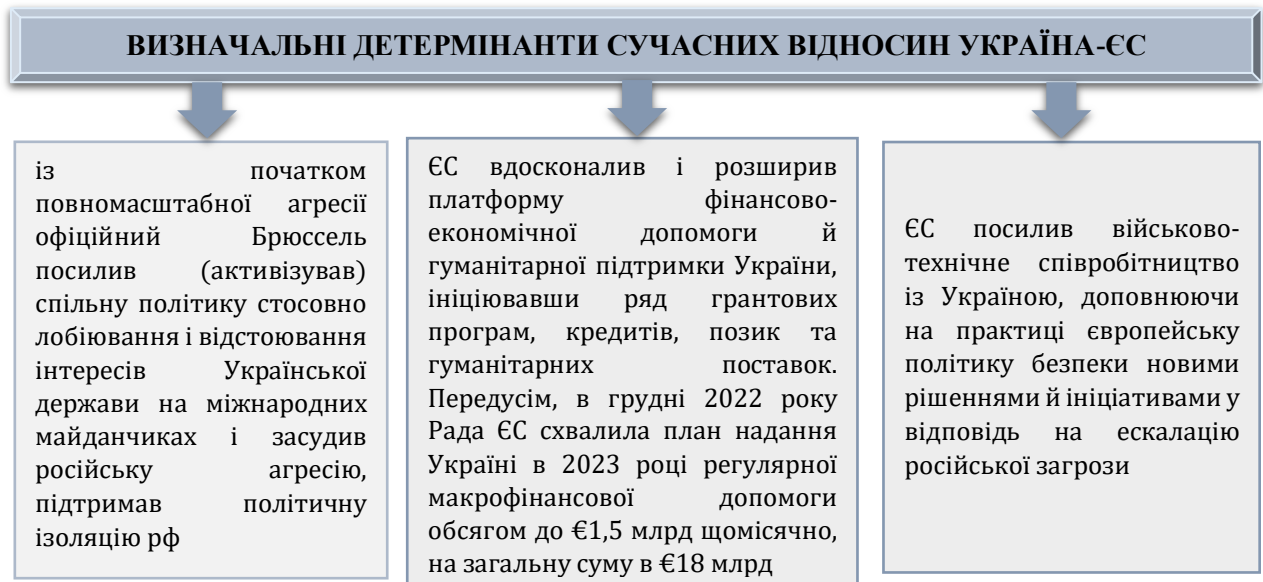


Рис. 2.8. Визначальні чинники сучасних відносин Україна-ЄС

Джерело: сформовано на основі [162, с.15]

Задля підтримки України у боротьбі проти російського агресора шляхом інструменту Європейського фонду миру (ЄФМ) Європейському Союзу вдалося налаштувати системне фінансування військових потреб для України – станом на грудень 2022 року виділено було шість траншів на загальну суму 3,1 млрд. євро (із 5,7 млрд. євро, зокрема, більша частина ресурсів фонду витрачена була на українські потреби). Цими коштами компенсовано було витрати держав-членів Європейського Союзу, що передавали важку й легку зброю Україні – так уперше ЄС розпочав фінансувати постачання летальної зброї до третьої держави. Рада ЄС 12 грудня 2022 року схвалила рішення щодо збільшення бюджету фонду до 2 млрд євро в 2023 році, а в випадку необхідності підняти до 2027 року до 3,5 млрд євро. Таким чином, із однієї сторони, Україні можна далі очікувати від ЄС на військову допомогу, проте, з іншої сторони, проблемою стати може вичерпання запасів амуніції держав-членів та непривабливі умови щодо компенсації ЄФМ [цит. за: 39, с.20-21].

Європейська Рада 1 лютого 2024 року підтвердила непохитне й невідворотне зобов'язання Європейського Союзу щодо продовження надання міцної й потужної політичної, фінансово-економічної, військової, гуманітарної, і дипломатичної підтримки Україні й її народу до того часу доки це буде необхідно.

В цьому аспекті ЄР розглянула роботу в Раді Європейського Союзу стосовно військової підтримки України у межах Європейського фонду миру і запропонувала збільшити його граничну загальну фінансову межу. Щодо цього питання Раді Європейського Союзу було запропоновано дійти узгодження стосовно зазначеного питання до початку березня.

18 березня 2024 року Рада ЄС вирішила збільшити граничну фінансову межу Європейського фонду миру на 5 мільярдів євро в поточних цінах і надати ці кошти для України, створивши в межах ЄФМ спеціальний Фонд допомоги Україні (ФДУ). Новостворений Фонд допомоги Україні дозволить ЄС надалі підтримувати постійні потреби Збройних сил України, надаючи летальне та нелетальне військове обладнання і здійснюючи навчання військових [189].

Фонд допомоги Україні буде сконцентрований збільшити цінність допомоги ЄС у частині надання більшої та якіснішої оперативної підтримки нашій державі, доповнюючи двосторонні зусилля країн-членів ЄС та зосереджуючись на збільшенні спільних закупівель у європейської та норвезької оборонних промисловостей.

Європейська Комісія оголосила про чотирирічну програму підтримки України в сумарному розмірі 50 млрд. євро та включатиме:

- ✓ фінансову підтримку в вигляді грантів і позик;
- ✓ спеціальну інвестиційну структуру, яка призначена для залучення і мобілізації державних/приватних інвестицій з відновлення України;
- ✓ технічну допомогу, передусім для експертної підтримки реформ [42].

18 березня 2024 року Кабінет Міністрів України схвалив План для Ukraine Facility, що стане базою для реалізації програми фінансової підтримки України від ЄС на період 2024-2027 років [173].

План щодо Ukraine Facility передбачає виконання структурних реформ у державному секторі, проведення ряду економічних реформ, що направлені на розвиток бізнес-клімату й підприємництва, а також кроки щодо розвитку пріоритетних секторів, які можуть гарантувати швидке економічне зростання. Втілення Плану буде сприяти європейській інтеграції України й наступному стійкому розвитку економіки.

Співпраця між Україною та ЄС з початком повномасштабного вторгнення, як відмічається в моніторинговому дослідженні виконання Угоди про асоціацію [39, с.21], стала більш динамічною, хоч і більш асиметричною. Із однієї сторони, Україна є реципієнтом безпекових та оборонних ініціатив Європейського Союзу, проте з іншої, вітчизняні Збройні сили нині є найбільшим контрибутором безпеки європейського континенту, що протистоїть агресивній війні російської федерації. Одночасно статті Угоди про асоціацію не визначають механізмів співпраці або (чи) координації обох партнерів у відповідь на поточні безпекові виклики.

Розвиток європейських безпекових структур для України відкриває додаткові можливості стосовно розвитку співробітництва з ЄС й рівночасно для нарощення власної обороноздатності. Схоже співробітництво є взаємовигідним процесом, адже, з однієї сторони, Україна робить власний внесок в безпеку європейського регіону, а з іншої, у процесі спільних навчань (тренувань) одержує необхідний практичний досвід [47, с.12].

За обставин тривалої «війни на виснаження», із позиції на обмежені внутрішні ресурси, європейська інтеграція, змушено забезпечується в скороченому масштабі. Одночасно політичні рішення й дії української влади, а також увага суспільства й загалом на сьогодні громадсько-політичний дискурс сконцентровані на темі війни. Напрямок європейської інтеграції, реалізація Угоди про асоціацію і секторальне співробітництво з Європейським Союзом розглядаються як правило в контексті воєнної, фінансової та економічної підтримки Української держави, спільного опору агресору й повоєнного відновлення [108, с.4].

Надаючи оціночний стан й динаміку європейської інтеграції України в умовах війни, відзначається [150, с.25], що з однієї сторони, російська агресія обмежила ресурси та можливості нашої країни на євроінтеграційному векторі, сповільнила темпи реформ в рамках втілення Угоди про асоціацію, понизила активність європейських бізнесових партнерів стосовно розвитку контактів із воюючою федерацією, а з іншої сторони війна внесла зміни в якість відносин Києва та Брюсселя, пришвидшила в Україні проєвропейські процеси, слугувала підвищенню рівня довіри лідерів Євросоюзу до Києва, зміцнила консолідацію усередині ЄС.

У сьогоднішніх реаліях євроінтеграційні процеси України міцно переплетені з безпековими, політичними й економічними детермінантами. У наукових доробках відзначається, що державні інституції мають розробляти й формувати ефективну політику щодо втілення (реалізації) національних інтересів. Задля цього вбачається потреба у нарощення ресурсної бази й вже на її засадах зміцнювати фінансово-економічну, науково-технічну потужність держави, підвищувати добробут населення, а також сприяти культурному, інтелектуальному й моральному розвитку [цит. за: 82, с. 78].

Аналіз процесу євроінтеграції, що наша держава пройшла від початку повномасштабного вторгнення РФ, й окресливши нинішній стан євроінтеграційних процесів, слід засвідчити щодо досить значного й невпинного прогресу на шляху до європейської сім'ї на протязі 2022 року. Проте, як слушно відзначають О.Близняк й А.Риков [17, с.128-129], набуття статусу кандидата – це є тільки черговий крок європейської інтеграції. Залишається однозначним також те, що Українська держава (як українська влада, так й суспільство) не тільки відзначили свою вірність і відданість європейським цінностям та засвідчили надзвичайну волю до європейської інтеграції, але й визначила остаточно європейський вектор розвитку як невідворотний й єдино можливий.

Надаючи оціночний стан та умови імплементації Угоди про асоціацію, варто зауважити про наступні актуальні аспекти.

1. Практика відносин, що на сьогодні склалися між Києвом та Брюсселем засвідчують про трансформацію довгострокових цілей асоціації Україна-ЄС, що зафіксовані в статті першій Угоди про асоціацію. Безсумнівним й беззаперечним залишається в найближчій перспективі ключовий тренд утвердження стратегічного партнерства в сфері безпеки, в першу чергу артільний опір військовій агресії рф на європейському континенті. Поруч з цим процес політичної асоціації набув відносно нової якості та формату, яке зумовлене одержанням нашою державою статусу кандидата, винятковим рівнем потужності політичного діалогу й координованості зовнішніх політик сторін, а також формуванням прихильних відносин стосовно протистояння зовнішнім загрозам та безпековим викликам.

2. Зважаючи на війну в Україні й окупацію частини наших територій, як видно, реформи, які передбачені Угодою про асоціацію, повинні здійснюватися із врахуванням потреб та специфіки воєнного часу. Вимагають корегування деякі часові параметри й пріоритети подальшої імплементації документа, зважаючи на «безпекову актуальність» та динаміку обставин на російсько-українському фронті (передусім, реалізація окремих тематичних курсів (напрямів) – космічні дослідження, рибальство, туризм – повинно здійснюватися із закінченням бойових дій).

3. Вагомим здобутком на шляху з реалізації Угоди про асоціацію стала лібералізація режиму експорту до європейських ринків української продукції. Одночасно, швидке зростання ваги Європейського Союзу як економічного партнера України пришвидшило реалізацію можливостей, закладених у цьому документі, й просування додаткових нових ініціатив. Проте, частина питань, що не були вирішені до лютого 2022 року, залишаються й до нині актуальними [170, с.51].

Результати опитування, які проводилося соціологічною службою Центру Разумкова (з 19 січня по 25 січня 2024 року) показують ставлення громадян щодо вступу до ЄС. Більшість (84%) опитаних підтримують вступ України до ЄС (в

грудні 2022 року підтримка становила 79%). Вступ до Європейського Союзу не підтримують тільки 7% респондентів (в грудні 2022 року таких було 8%).

На рисунку 2.9. показано підтримку жителів чотирьох регіонів стосовно вступу до ЄС. Найбільша підтримка прослідковується серед жителів західного регіону. Чим молодшими є респонденти, тим вони частіше підтримують вступ до Європейського Союзу – частка таких зростає із 80% в найстаршій (60 та більше років) групі до 89% поміж тих, кому менше 30 років.

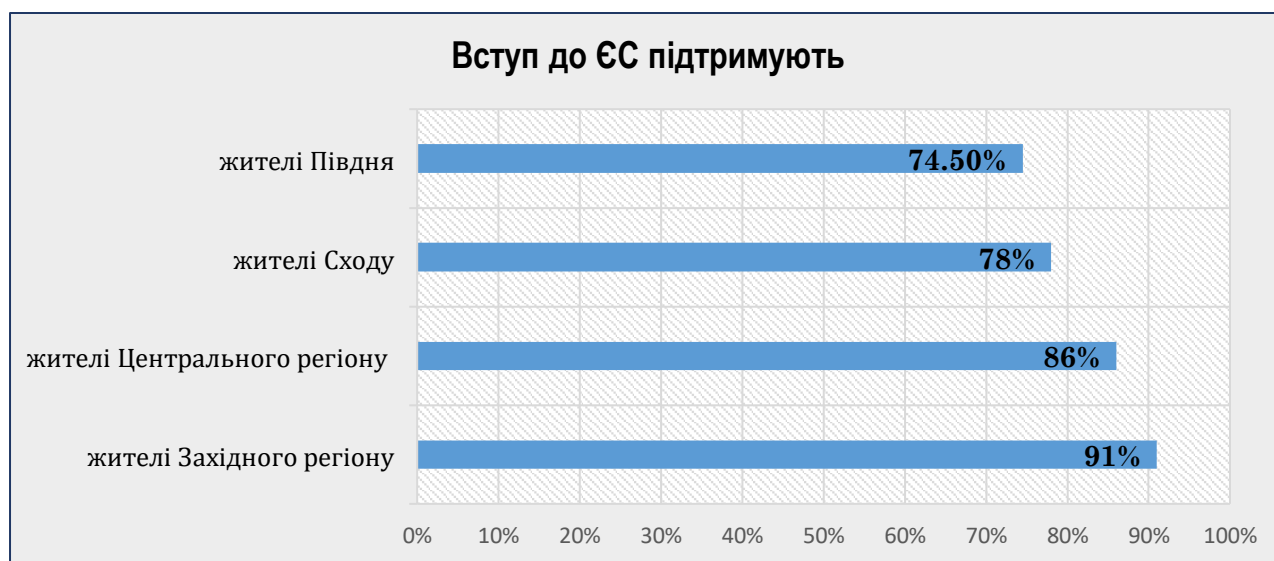


Рис. 2.9. Ставлення населення щодо вступу в ЄС (січень, 2024 р.)

Джерело: сформовано на основі [101]

Сьогоднішній рівень та характер проєвропейських симпатій суспільства України відзначається відносно новим і якісним характером мотивації. Із однієї сторони, громадяни усвідомлюють уже більш реально труднощі й тривалість європейської інтеграції, а з іншої є усвідомлення того, що для України природність саме європейського шляху, в тому числі й як засобу стосовно збереження національної державності в протистоянні російському агресивному впливу [148, с.206].

Є ґрунтовна підстави визнавати, що війна спричинила до глибинних проєвропейських змін в суспільній свідомості українців, сприяла згуртованості та об'єднанню української нації, а також розумінню безальтернативності шляху до Європейського Союзу та неможливості будь-якої інтеграції на східному напрямі [170, с.44].

Залишається відкритим питання з приводу того, коли саме Україна зможе вступити до Європейського Союзу, а в короткостроковій перспективі, коли розпочнеться переговорна рамка стосовно членства у ЄС. Процес європейської інтеграції України в 2022 році є унікальним, адже він проходить у державі, в якій відбувається повномасштабна війна, й акомпанує значними поступками з боку Європейського Союзу, чому сприяє безпрецедентно політична воля як України, так й самого Європейського Союзу [17, с.128-129].



Рис. 2.10. Можливість вступу України до ЄС (за результатами опитування, січень 2024 року)

Джерело: сформовано на основі [101]

Результати соціологічного дослідження, як бачимо з рисунку 2.10 засвідчують, що Україна може стати повноправним членом ЄС протягом 3-5 років. Поміж тих, хто не підтримує вступ до Європейського Союзу, 42% респондентів вважають, що Україна ніколи не зможе вступити до цього об'єднання, поміж тих, хто підтримує вступ, вважають так тільки 2%.

Щорічно Рада Європи ухвалює висновки щодо розширення процесу стабілізації та асоціації, в яких підбивається прогрес, досягнутий кожним із кандидатів на вступ до ЄС на їх європейському шляху.

В останніх висновках, датованих груднем 2023 року, Рада високо оцінила значний прогрес, якого Україна досягла на шляху досягнення цілей, що

лежать в основі її статусу кандидата, незважаючи на те, що вона зазнає постійних обстрілів та перебуває у стані війни.

Україна досягла прогресу в верховенстві права, а також в судовій й адміністративній реформі, й ЄС закликала Україну цей шлях продовжувати.

Відповідно до Звіту про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2023 рік загальний прогрес виконання Угоди про асоціацію за період 2014-2024 рр. збільшився із 72% у 2022 році до 77% у 2023 році, тобто на 5%. В 2023 році прогрес виконання завдань у рамках Угоди про асоціацію складав 88%. При цьому, Кабінетом Міністрів України виконано 86% завдань [50, с.5].

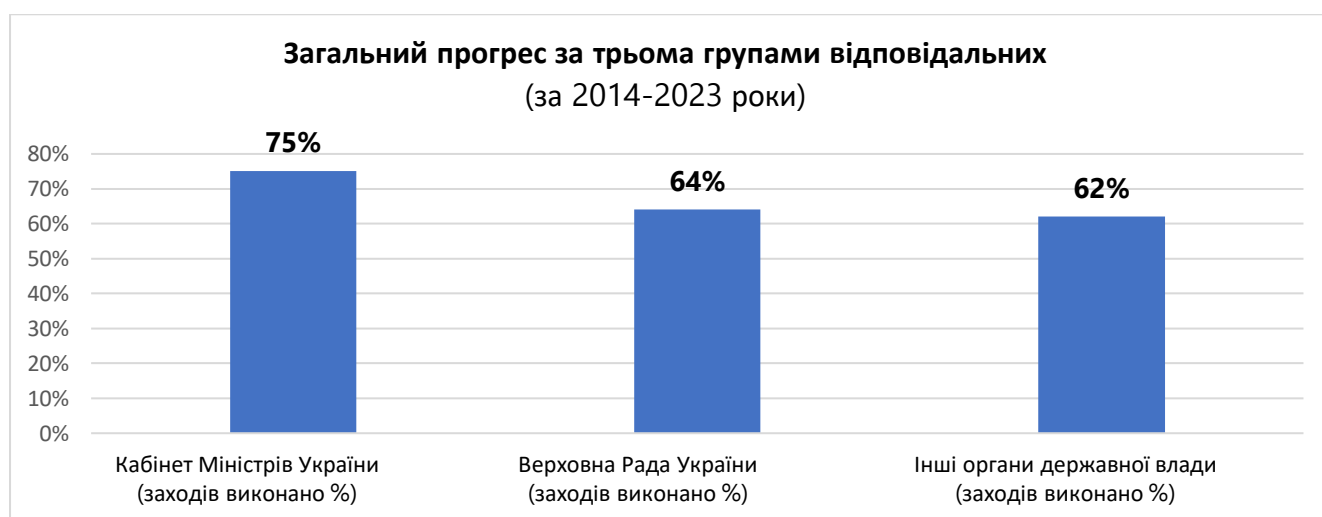


Рис. 2.11. Прогрес виконання завдань в рамках Угоди про асоціацію
Джерело: сформовано на основі [50]

Незважаючи на досягнення незначного прогресу в боротьбі з корупцією, Україні необхідно ще більше зміцнити свої антикорупційні інститути та покращити свій досвід розслідувань й вироків, у тому числі й у справах високого рівня.

Українська інтеграція до ЄС містить ряд позитивних переваг, що пов'язані з створенням надійних механізмів щодо розбудови демократичних інституцій, політичної стабільності й безпеки. Членство в Європейському Союзі, поміж тим, відкриє дорогу до спільних системних структур безпеки ЄС, забезпечить більш ефективну координацію дій із європейськими державами в сфері контролю за дотриманням прав, інтересів, свобод людини й багато іншого. Нинішній період

(етап) інтеграції України до Європейського Союзу є бажаним варіантом розв'язання цілого ряду проблем, які виникли, особливо за умов війни. Зважаючи, що Україна є частиною Європи й європейської культури, то інтеграційні процеси з європейськими структурами є обумовлені об'єктивно як національним, так й культурним розвитком та, безумовно, правовим. Означена інтеграція вважається природним процесом в обставинах національного відродження, а також зростаючого усвідомлення українським народом своєї європейської ідентичності, своїх основних національних інтересів [149, с. 384].

Приєднання до Європейського Союзу потребує не тільки від держав-кандидатів завершення відповідної кількості умов, однак й від самого ЄС, що держави відчувають готовність приймати нових членів. Як відзначається [168, с.84], питання постає у тому чи безпрецедентне рішення лідерів Європейського Союзу щодо надання статусу кандидата Україні це більше, ніж просто жест політичної волі. Територіальна цілісність є серйозною проблемою з позиції вступу до ЄС. Іншою проблемою вважається низька якість в Україні управління, передусім стосовно корупції. Тому важливим є розуміння того чи змінила в Україні війна статус кандидата України на перспективу поліпшення ситуації в державі з приводу територіальної цілісності та якості управління.



Рис. 2.12. Детермінанти сповільнення руху України до ЄС

Джерело: сформовано на основі [110, с.54-55]

Органи публічного управління стикаються із спільними викликами в процесі євроінтеграції, включно з відсутністю досвіду щодо вирішення проблем галузевого характеру та недостатніх ресурсів таких як фінансування та персонал. Ефективна координація та співпраця між різними державними відомства (наприклад міжміністерський, між парламентом та урядом, міністерствами та іншими державними службами та агентства) мають вирішальне значення для прогресивного процесу євроінтеграції. Виклики також виникають через уявну відсутність політичного бажання та потреби у більшій прозорості пріоритетності євроінтеграційного проєктів законодавчих актів.

В узагальненому вигляді можливим є виділити два взаємопов'язані напрями європейської інтеграції: 1) реалізація базової Угоди про асоціацію Україна-ЄС, що є масштабною програмою проєвропейських реформ; 2) виконання семи рекомендацій Європейської комісії, що є передумовою надання Україні статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу. В

загальному мова йде про продовження реформування судової системи та боротьбу із корупцією, відмиванням коштів, впровадження антиолігархічного закону, модернізацію вітчизняного законодавства у деяких сферах та інше. Україна під час реалізації цих рекомендацій зробила важливі кроки, передусім, схвалено низку базових проєвропейських законів й обрано новий склад вищих судових органів, а також нове керівництво антикорупційних структур, ухвалено Державну антикорупційну програму, впроваджено самоаудит вітчизняного законодавства на предмет стосовно його відповідності європейським стандартам [162, с.15].

Євроінтеграція передбачає секторальні реформи у сфері публічного управління, зокрема:

- міністерства повинні бути спроможними здійснювати якісний аналіз, також формування та координацію державної політики;
- мають чітко бути розмежовані сфери відповідальності державних органів та відсутнє дублювання їх повноважень [179].

Перспектива вступу до Європейського Союзу, глобалізація й геополітичні виклики та їхні впливи на суспільно-політичні процеси в Україні потребують удосконалення підходів щодо організації стратегічного публічного управління. Головною умовою задля позитивних трансформації вітчизняної моделі публічного управління і швидкої інтеграції до Європейського Союзу є формування потужного інституційного механізму. Задля досягнення потрібних результатів центральні органи влади мають координувати й управляти процесами врядування. Одночасно зберігається можливість щодо моніторингу ефективності механізмів державного управління шляхом використання принципів прозорості й підзвітності [цит. за: 82, с.79].

Ураховуючи певні успіхи щодо реалізації поставлених завдань, не можна ігнорувати два головних суспільно-політичних фактори, що перешкоджають ефективному впровадженню реформ. В першу чергу, це невідповідність використовуваних методологічних підходів задля розв'язання поточних проблем. На протязі понад тридцяти років від моменту відновлення нашої

незалежності, у політичній доктрині державного управління нині переважає механізм централізованого ухвалення рішень, що спирається на сильну, хоча і більш легітимну та демократичну, вертикаль влади. Не споглядаючи на позитивний прогрес в процесі децентралізації, не завжди на місцевому рівні спроможні ефективно розв'язувати поточні проблеми. Що в свою чергу, пророкує другий фактор – це відсутність політичної волі. За умов встановлених принципів державного управління і політики, задля ефективного виконання завдань, що поставлені перед Українською державою, необхідна політична воля, що диктується «зверху». Відсутність її суттєво підриває зусилля, які направлено на гарантування автономії новостворених державних органів/агенцій. В сучасному політичному середовищі такі організації часто концентруються на кількісному бюрократизованому звітуванні, а не на вирішенні стратегічних завдань і невідкладній реакції [110, с.55].

Маючи намір найшвидше та найефективніше наблизитись до європейських стандартів і запровадити європейські інтеграційні засади в Україні, рекомендовано удосконалити правовий процес передачі частини управлінських функцій держави місцевим територіальним громадам та органам влади регіонального рівня. Взагалі пропонується підвищити та прискорити вплив європеїзації на національні державні владні інституції у частині делегування або передачі владних повноважень органам місцевого самоврядування [95, с.58].

Як відзначають К.Нестеренко та М.Богатирьова, важливим завданням реформування організаційно-правових основ державного управління має стати приведення в Україні системи влади у відповідність з світовими стандартами суспільного управління, із врахуванням вітчизняних процесів та інтересів структурування наднаціональних систем управління. В аспекті загальноєвропейських напрямів адміністративного реформування проблематика ефективності державного управління як результату раціонального взаємовпливу адміністративних і політичних аспектів зберігає свою актуальність шляхом поєднання проблемних та мало досліджених сфер адміністративного реформування [95, с.63].

Нинішня повномасштабна війна змушує критично переглянути багато речей, які сприймалися як даність, і нарешті розв'язати багато проблем, які тривалий час лежали на полиці. Український уряд правильно вирішив завдання щодо євроінтеграції, гармонізації українського законодавства з Копенгагенськими критеріями та забезпечення взаємного доступу до ринків. Загалом, план є правильним, оскільки розглядає післявоєнну відбудову як потенційний інструмент для покращення сумісності України зі стандартами ЄС [167, с.86].

Слушно відзначає професор А.Круглашов «...наша держава повинна не тільки вистояти, перемогти й зберегтися. Від порядку денного виживання ми повинні перейти до порядку денного оновлення, модернізації й європеїзації нашої економіки, соціальних відносин та політичної сфери. Ми повинні докорінно реформувати українську державну владу, систему публічного управління, публічної служби, систему освіти й взагалі українського суспільства». Оскільки у нас ще існує багато проблем та складних завдань [72].

В цілому можна засвідчити позитивну динаміку та прогрес на євроінтеграційному напрямі, що надає підстави чекати на започаткування переговорного процесу стосовно вступу України до Європейського Союзу. Очевидно, умовами подальшого успішного просування України до європейської спільноти є імплементація цінностей, норм Європейського Союзу, успішне втілення основних проєвропейських реформ, що передбачені Угодою про асоціацію. Одночасно вимагають активного впровадження на практиці схвалені законодавчі акти й вирішення цілого комплексу внутрішніх проблем, які сповільнюють наближення до Європейського Союзу. Варто при цьому відзначити, що відкриття фінального етапу на шляху нашої держави до ЄС має особливе значення для Києва та Брюсселя із огляду на геополітичну вагу та значення євроінтеграції у контексті спільного опору агресії російської федерації [150, с.25; 162, с.15].

Залишається відкритою низка питань стосовно післявоєнного відновлення Української держави в рамках наближення до членства у Європейський Союз:

а) чи будуть ефективно впроваджені потрібні реформи в умовах воєнного стану; б) якою буде в Україні наступна каденція політичної влади та яким чином буде вона обрана; в) чи вдасться створити привабливі умови не тільки задля залучення інвестицій, але й для відновлення людського потенціалу; г) чи здійснить належний вплив повномасштабна військова агресія на зміну політичної ментальності і якою вона стане, якщо війна не закінчиться, а трансформується [110, с.55].

Таким чином, аналіз євроінтеграційного вектору розвитку України в умовах безпекових викликів свідчить про безпрецедентний випадок в умовах воєнного стану отримати статус кандидата на вступ до ЄС. За таких умов нагальним питанням постає приведення законодавства до стандартів ЄС, подальше реформування системи публічного управління в Україні, що прискорить процес наближення країни до вступу в Європейський Союз. Поміж тим задля виконання подальших зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію потребує консолідація зусиль органів публічного управління всіх рівнів та їхня належна взаємодія.

Висновки до розділу 2

1. Аналіз засвідчує, що від початку незалежності Україна успадкувала радянську систему командно-адміністративного управління, що мала негативний вплив на подальший розвиток й розбудову державотворчого процесу. Конституція України є головним законодавчим актом, що визначає систему органів влади проте потребує внесення законодавчих змін, зокрема у контексті децентралізації.

Аргументовано досягнення здобутків у реформуванні системи публічного управління в Україні щодо: запровадження посад фахівців із питань реформ, оновлення конкурсних процедур; оптимізація системи центральних органів виконавчої влади; впровадження реформи децентралізації влади; досягнення

високого рівня цифровізація надання послуг; прийняття законодавчого акту про загальну адміністративну процедуру; введення у роботу декількох модулів інформаційної системи управління людськими ресурсами у державних органах (HRMIS); автоматичний обмін даними між державними реєстрами у системі «Трембіта»; реформа децентралізації; початок реформування системи оплати праці.

Одним із ключових факторів розвитку системи публічного управління вважається інститут державної служби. Важливим підґрунтям для розвитку державної служби став Закон України «Про державну службу» (2015 р.) проте на сучасному етапі він не задовольняє потреби й вимоги сучасних змін. Визначено, що негативними тенденція ефективного функціонування інституту державної служби стало скасування конкурсів через пандемією COVID-19, а в подальшому введення воєнного стану в Україні й спрощеної процедури призначення на посади державної служби. Негативний вплив має підбір кадрів та рівень оплати праці, що не здатна конкурувати на належному рівні з приватним сектором. Впровадження реформи оплати праці ще не дало відчутних результатів, особливо гострим нині це питання постає на регіональному рівні. Важливим фактом є те, що з початком повномасштабного вторгнення був відсутній належний механізм забезпечення безпеки на робочих місцях державних службовців, а плинність кадрів зросла до критичної межі, що потребує комплексного реформування державної служби й управління персоналом. Гострим постає питання кадрового забезпечення органів публічного управління та залучення кадрів нової генерації, що потребує системного підходу. Обґрунтовано запровадження організаційно-правових засад трансформації системи публічного управління та інноваційних інструментів повинно здійснюватися на постійній основі.

Система публічного управління в умовах безпекових викликів довела свою стійкість проте у деяких секторах реформування сповільнилося чи зупинилося, зокрема з питань конкурсного прийому й відбору на державну службу, класифікації посад і реформування системи оплати праці, розгортання

інформаційної системи управління людськими ресурсами тощо. Проте досягла високого рівня цифровізація надання послуг.

У контексті розгляду питання місцевого самоврядування як частини системи публічного управління відзначається здійсненням реформування системи державного управління із переходом на систему публічного управління та використанням європейського досвіду. В Україні було створено законодавче підґрунтя для втілення децентралізації влади та розвитку публічного управління. Аргументовано, реформа децентралізації створила нові можливості для розвитку територіальних громад, а бюджетна децентралізація сприяла перерозподілу бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування. Проте, процеси фінансової децентралізації хоча й набули незворотного характеру, однак ще не мають системної завершеності. Розпорошеність й недосконалість норм в різних нормативно-правових актах, що регулюють сферу територіального устрою, створюють проблеми встановленням меж, визначення територіальної юрисдикції цих органів, а також наповнення місцевих бюджетів, формуванням представницьких органів, наданням адміністративних послуг, соціально-економічного розвитку населених пунктів тощо. Новоствореним об'єднаним територіальним громадам властиві неналежний рівень підготовки кадрів і низький рівень кваліфікація службовців місцевого самоврядування.

Започатковані реформи системи публічного управління в попередні роки з введення воєнного стану справили позитивний вплив та були підсилені внесенням відповідних змін до законодавчих актів у відповідності викликів та потреб. Проте ці зміни не завжди відповідали викликам часу та вносилися із запізненнями.

Системи публічного управління в умовах безпекових викликів зіштовхнулася із новими викликами, зокрема постало питання відновлення й відбудова країни та регіонів постраждалих внаслідок війни та потреба у внесенням відповідних змін до нормативно-правових актів. Конституційні зміни та масштабність трансформаційних перетворень потребують прийняття

законодавчих актів, що мають гарантувати необхідну й достатню нормативно-правову основу щодо інституційних перетворень.

2. Реформи, що були ініційовані та частково реалізовані в Україні можна охарактеризувати як спробу розпочати інституційне вдосконалення органів публічного управління. Від якості вирішення проблем інституційного характеру залежать ключові завдання реформування всієї системи публічного управління.

В умовах воєнного стану представницька функція парламенту фактично була втрачена, а законодавчу можна охарактеризувати скоріше як інструментарій прийняття рішень, аніж центр законотворчості. Місце й роль Уряду як ініціатора законопроєктів є обмеженою в порівнянні з практикою країн-членів ЄС, адже ключовими ініціаторами законопроєктів залишається парламент, що може стати викликом для Уряду при просуванні узгодженого політичного порядку денного й ефективної адаптації до *acquis* ЄС.

Зазначено, що діяльність Уряду можна охарактеризувати як несамостійну інституцію, якій властива тенденція постійних ротацій. Обґрунтованість ухвалення кадрових рішень свідчить про відсутність належної комунікації з суспільством та має негативні прояви в аспекті відкритості. Ухвалення урядових рішень характеризується як прийняттям потрібних рішень, так й недостатніми та несвоєчасними (запізнілими) в умовах безпекових викликів.

Посиленого впливу вимагає здатність уряду належним чином забезпечити результативну координацію процесів у євроінтеграційному напрямі, а планування подальшого поглиблення євроінтеграційних процесів потребує значного перегляду згідно вимог у статусі держави-кандидата. Сконцентрованості зусиль потребує лінія виконання законодавчих зобов'язань щодо євроінтеграційного вектору.

Питання внутрішньої організаційної структури міністерств зазнала часткового реформування. Розподіл функціональних обов'язків у міністерствах організаційних структур і вертикаль підзвітності характеризуються на найвищих щаблях політичного та адміністративного управління неоднозначністю та потребують відповідних змін.

Реформування системи публічного управління попередніх років справило позитивний ефект із введенням воєнного стану в Україні сприяючи консолідації гілок влади та практичній реалізації принципу єдиначальності в публічному управлінні. Проте одночасно проявилися застарілі проблеми в аспекті дублюючих функцій між органами публічного управління, слабкій інституційній спроможності, задовільному рівню компетенції в системі органів публічного управління, питаннях корупційного характеру. Обґрунтовано необхідність для сучасної системи реформування публічного управління ще на етапі воєнного стану впроваджувати відповідні кроки для посилення інституцій, верховенства права, згуртованість зусиль над стратегічними трендами, що будуть сприяти демократизації та євроінтеграції країни.

Визначено, що в публічному управлінні формування інституційних основ сучасних організаційних структур окреслюється процесом децентралізації та передачею повноважень, оптимізації й раціоналізації, впровадженням цифровізації та систематизацією управлінських процедур. Встановлено, що реформа децентралізації в умовах повномасштабного вторгнення справила позитивний вплив на згуртованість та спроможність, оскільки передана на місця частина повноважень сприяла оперативному реагуванню на нагальні проблеми і потреби в умовах війни. Однак не врегульованим залишаються питання розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади; між місцевими радами територіальних громад та районними радами, а також незавершеним є процес реформи децентралізації влади. Встановлено, що в системі органів публічного управління однією із проблем є відсутність реального прогресу щодо боротьби з корупцією, що гальмує процес вступу України до ЄС.

3. Приведення законодавчої бази до стандартів ЄС та виконання покладених зобов'язань зумовлено впровадженням радикальних політико-правових, інституційних, соціально-економічних реформ. Одним з ключових трендів гармонізації законодавства у відповідності до Угоди про асоціацію визначено питання кардинальних реформ у сфері державного управління згідно

європейських стандартів та використання демократичних інститутів, які направлені на поствоєнне відновлення.

Визначено, що в умовах військового протистояння для України першочерговими постають питання внутрішнього характеру, які зумовлені значною ресурсною базою (кадрові, фінансово-економічні, дипломатичні, політичні), а фокус уваги в аспекті партнерства з ЄС першорядно сконцентровано на вирішенні безпекових питань та військово-технічного співробітництва.

Аргументовано, що питання євроінтеграції України з початком військового вторгнення спричинило обмеженість ресурсного забезпечення держави сповільнивши процеси реформування в рамках Угоди про асоціацію, проте разом з тим сприяло зближенню відносин між Україною та ЄС, підвищенню рівня довіри до нашої країни. Означене спричинило терміновість і нагальність зусиль для пришвидшених євроінтеграційних процесів в Україні та набуття статусу кандидата на вступ до Союзу.

Одним із важливих компонентів України у статусі кандидата на вступ до ЄС є масштабна трансформація країни, що передбачає підготовку членства до ЄС й визначає наближення рівня життя, добробуту та правового захисту громадян України як у державах-членах ЄС. Проте нині реалізація деяких напрямів реформування у межах Угоди про асоціацію, в першу чергу соціально-економічного спрямування та процес імплементації рекомендаційного пакету ЄС досить укладено через безпекові виклики та продовження військових дій. Це зумовлює переглянути часові рамки та пріоритетність виконання деяких положень Угоди.

Для ЄС реформування публічного управління, достатня адміністративна спроможність є однією із фундаментальних засад процесу щодо вступу поруч з верховенством права, економічним врядуванням, основними правами. Адміністративна спроможність України визначена як надзвичайно актуальна складова на усіх етапах євроінтеграції: від успіху переговорної рамки вступу, приведення національного законодавства у відповідність до *acquis* ЄС, а після

отримання членства для повноправної діяльності в процесах ухвалення рішень в ЄС.

Євроінтеграційний вектор передбачає секторальні реформи в сфері публічного управління: по-перше, міністерства мають бути спроможними щодо здійснення якісного аналіз, формування та належна координація державної політики; по-друге, чітко повинні бути розмежовані сфери відповідальності органів публічного управління та відсутність дублювання їхніх функціональних повноважень; по-четверте, центральні органи влади повинні координувати та управляти процесами врядування; по-п'яте, одночасно зберігається можливість стосовно моніторингу ефективності механізмів публічного управління через застосування принципів прозорості та підзвітності.

Установлено, що військове вторгнення справило вплив на національну свідомість українського народу в прагненні незворотного вектору європейської інтеграції, згуртованості та об'єднання української нації. Проте серйозною перепорою на євроінтеграційному шляху України є територіальна цілісність, стан війни у країні та низька якість управління.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ВЕКТОРУ Й СУЧАСНИХ БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ

3.1 Оптимізація євроінтеграції в контексті реформування системи публічного управління в Україні

Нестабільна ситуація, що пов'язана з воєнним станом в нашій державі уже більше двох років поспіль, окупація і можливість втрати частини територій засвідчили, що вагоме місце відводиться ефективності системи публічного управління, що спрямована на забезпечення соціально-економічного розвитку держави, соціального добробуту громадян. Проте, слід відзначити, що існуюча на сьогодні система публічного управління в Україні не здатна в повній мірі забезпечити дотримання основних прав, свобод, інтересів людини та громадянина. В існуючих реаліях із метою створення ефективної та дієвої системи публічного управління необхідно провести ряд дієвих реформ, спрямованих на вдосконалення існуючої системи. Реформи повинні стосуватися як діяльності органів публічного управління, так й безпосередньо мають бути спрямовані на результативну взаємодію з інститутами громадянського суспільства.

На сьогодні особливе місце відводиться стабільності, що постає підґрунтям для євроінтеграції та сприятиме в подальшому позитивним зрушенням. Євроінтеграційний вектор України вимагає впровадження цілого ряду реформ у різних сферах, де особливе місце посідають реформи пов'язані з системою публічного управління.

Протистояння нашої держави збройній агресії російській федерації має значний вплив на обстановку всередині держави, що зумовлює до різноманітних підривів ситуації в середині країни й відповідних викликів. Саме тому необхідна збалансована система публічного управління.

Введення режиму військового стану обмежує права, свободи громадян та ставить перед владою завдання щодо необхідності забезпечення національної безпеки із додержання демократичних норм, принципів. Назріла потреба у швидкому впровадженні реформ в умовах війни, що спровоковано ускладненням через корупцію, недовершеність законодавства й впливом олігархічних структур, що підривають зусилля стосовно євроінтеграції. Так, «зовнішньополітичний тиск і потенційна ізоляція відіграють значну роль в формуванні умов, в яких Україна реалізує свої євроінтеграційні амбіції» [70, с.153].

Війна спровокувала значну політичну й економічну нестабільність, яка може ускладнити процес ухвалення й імплементації нового законодавства. Ресурси країни мобілізовані на потреби оборони, що спричиняє до зменшення увагу щодо євроінтеграційних реформ. Приведення національного законодавства згідно європейських норм потребує значних зусиль, першочергово з приводу таких сферах, як верховенство права, боротьба з корупцією, захист прав споживачів, екологічні стандарти, а у нинішніх умовах процес може сповільнюватися [70, с.153].

Як засвідчує світова практика, інтеграційний потенціал в переважній більшості країн є залежним від їхнього рівня соціально-економічного розвитку. Тому задля можливості нашої держави стати повноправним членом в структурах глобального спрямування, вбачається необхідним здійснити низку системних реформ у сфері публічного управління при цьому зважаючи на сучасні безпекові виклики, що постали перед державою та враховуючи наслідки.

Інтеграція в світову спільноту Української держави ставить перед вибором формування нової моделі розвитку й державного управління. Головами політичними вигодами поступової європейської інтеграції для нашої країни вважаються зміцнення стабільності демократичної політичної системи й її інститутів, модернізація нормативно-правового поля та гарантування прозорості українського законодавства, поглиблення культури демократії та повага до прав людини й інше. Європейська інтеграція для нашої держави також означає

зміцнення національної безпеки й безпеки громадян, оскільки вона виключає використання сили як методу розв'язання конфліктів, генерує стабільність у відносинах зі всіма сусідами. У цьому аспекті успішне просування через європейську інтеграцію наближає Українську державу до Європи, зміцнює взаємини, які відповідають національним інтересам держави [цит за: 155, с.90].

За оцінками експертів [92, с.33], найскладнішим сектором щодо впровадження європейських реформ вважається верховенство права, друге місце за складністю відводиться сектору «Довкілля та зміні клімату». Тоді як реформа державного управління посідає третє місце. Зазначене засвідчує про складність впровадження реформ, а тому трансформація й вдосконалення адміністративних структур і практик вважають складним завданням.

За оцінками різних організацій громадянського суспільства [92, с.34] щодо часу, який необхідний Україні для вступу до Європейського Союзу друге місце в даному переліку відводиться реформі державного управління. Це вказує на те, що експерти вважають, що Європейський Союз фокусує більше уваги в Україні саме цій реформі в порівнянні з іншими. Цей висновок контрастує із рейтингами важливості реформ, де зокрема реформа державного управління опинилася на шостому місці.

Розвиваючи в Україні європеїзаційний процес, необхідно звертати увагу на визначені вже його теоретичні основи, що зводяться до наступного: по-перше, досить високий рівень ієрархічності процесу ухвалення рішень в Європі, зокрема рішення приймаються учасниками наднаціонального, національного та субнаціонального рівнів, що мають поділ на публічні, неурядові й приватні; по-друге, зниження рівня впливовості національних урядів, зокрема за умови колективного ухвалення рішень країнами-членами державні органи влади змушені понизити рівень контролю над політичним процесом; по-третє, висока інтегрованість суспільно-політичного життя [95, с.57].

В аспекті пошуку в Україні ефективних шляхів розвитку системи публічного управління особливе місце посідають євроінтеграційні процеси та членство України у ЄС. Європейський Союз і всі явища та процеси, пов'язані з

ним, в українських громадян асоціюються передусім із високими стандартами, вимогами та цінностями [цит. за: 87, с.94]. Серед них важливе місце відводиться європейським стандартам публічного управління, що пов'язують із створенням і функціонуванням ефективної й дієвої системи публічного управління. Європейські стандарти публічного управління уніфікувати складно, адже вони залежать від специфічних характеристик правових систем, закріплених у різноманітних правових документах, засновані на звичаєвому праві, традиціях в сфері публічного управління, вважаються компонентом організаційних структур та відображаються у конкретних процедурах європейських країн. Поміж тим важливим є виділення стандартних вимог з приводу організації публічного управління в країнах ЄС, серед яких: направленість на задоволення публічних інтересів і втілення ідеології соціально відповідальної країни; налагодження стандартних європейських форм щодо взаємодії громадянського суспільства з публічним управлінням; організація публічного управління у відповідності до принципу верховенства права і демократизму; системність нормативно-правового забезпечення публічного управління (наявність певних системних правових актів стосовно процедур публічного управління) [87, с.94].

Складником процесу законодавчого зближення, що обумовлений євроінтеграційними аспектами, є проникнення управлінських норм Європейського Союзу в національну правову систему публічного управління. Кожному члену ЄС проблематичним є застосовувати різні стандарти в національному законодавстві й законодавстві спільноти. З'являється необхідність уніфікації підходів, уряди держав впроваджують в національне правове поле стандарти Європейського Союзу та запроваджують їх позитивний досвід. Тому, перед нашою державою, як країною-претендентом щодо вступу до союзу, виникає нагальна потреба розвивати свою систему публічного управління, що наближена до норм європейського врядування [цит. за: 82, с.80].

Із огляду на рівень імплементації Угоди про асоціацію й надану оцінку Європейської комісії, очевидним є той факт, що Україна досі повинна здійснити значний масив роботи стосовно наближення національного законодавства до

нормативно-правової бази Європейського Союзу й підготовки необхідних інститутів задля повноправного членства у ЄС. Задля того аби виконати вимоги ЄС, Українська держав повинна адаптувати чинне законодавство до acquis Європейського Союзу. Окрім того створення і зміцнення відповідних інституцій задля ефективного втілення та забезпечення виконання означених норм буде мати важливе значення для успіху нашої держави на шляху до членства в Євросоюз [92, с.15].

Нагальною проблемою вбачається недосконалість та суперечливість нормативно-правових актів, які стають відповідною перепорою безпроблемній реалізації прав, обов'язків всіх суб'єктів суспільних відносин. Ефективним методом стосовно розв'язання цієї проблематики є законодавче врегулювання процесу ухвалення нормативно-правових актів суб'єктами правового процесу. Створення вітчизняної правової системи у відповідності до європейських норм, має відбуватися паралельно з оновленням і пристосуванням наявної правової бази до законодавчого поля ЄС. Досягнення якісних результатів є можливе за обставин налагодженої співпраці між всіма гілками влади [59, с. 32].

Поміж тим, особливе місце стосовно євроінтеграційних впливів відводиться формування нової моделі суспільних відносин. Засадою взаємодії учасників публічної діяльності в європейських державах є партнерство та співробітництво. Діалог та взаємодія є фундаментальною складовою комунікативної парадигми суб'єктів державного управління, яка включає їхнє уявлення (як індивідуальних, так й соціальних суб'єктів) щодо цілей, змісту, інструментів публічної діяльності. Стратегія співробітництва, яка має свій прояв у різних сферах життєдіяльності: економіці, політиці, науці, професійній діяльності, культурі, особистому житті – вважається однією із умов політичної стабільності й економічного прогресу [147, с.137].

Зусилля, що спрямовані в напрямі боротьби із корупцією, створення сприятливих умов для бізнесу, підвищення транспарентності влади, а також розвитку судової системи є основними пріоритетами в аспекті інтеграції. Окрім того, підтримка зі сторони держав-членів ЄС, а також активна участь у

відповідних програмах й ініціативах Європейського Союзу, сприяють посиленню українського процесу інтеграції. Задля подальшого процесу європейської інтеграції Української держави й максимізації її переваг, а також зменшення викликів, сформовані відповідні стратегії, зокрема:

➤ необхідно продовжувати активність щодо впровадження реформ, передусім у сферах боротьби із корупцією, підвищення транспарентності влади й реформування судової системи, а також підтримки підприємництва, таким чином це допоможе збільшити ефективність національних інституцій і зробить державу більш привабливою задля іноземних інвесторів;

➤ варто активно співпрацювати з ЄС в різних сферах, включаючи й безпеку, інновації, торгівлю, енергетику та транспорт, тобто це буде сприяти зміцненню економіки Української держави, підвищити її конкурентоспроможність, а також забезпечити стабільність;

➤ слід розвивати співпрацю із державами-партнерами, передусім з країнами Вишеградської групи та країнами Балтії, іншими східними/центрально-східними країнами, що надасть змогу спільно вирішити проблеми й зміцнювати регіональну стабільність;

➤ важливо продовжувати здійснювати підтримку громадянського суспільства, забезпечувати свободу слова й незалежність засобів масової комунікації задля зміцнення демократії, а також підвищувати відповідальність влади перед громадянами й зменшити ризик маніпуляційних дій інформацією;

➤ необхідно інвестувати в розвиток освіти, науки й інновацій, для того аби підвищити кваліфікацію і зробити економіку більш інноваційною й конкурентоспроможною [цит. за: 25, с.234].

У аспекті європеїзації державного управління в Україні виділяють три напрямки, за якими здійснюють зміни (рис. 3.1.).

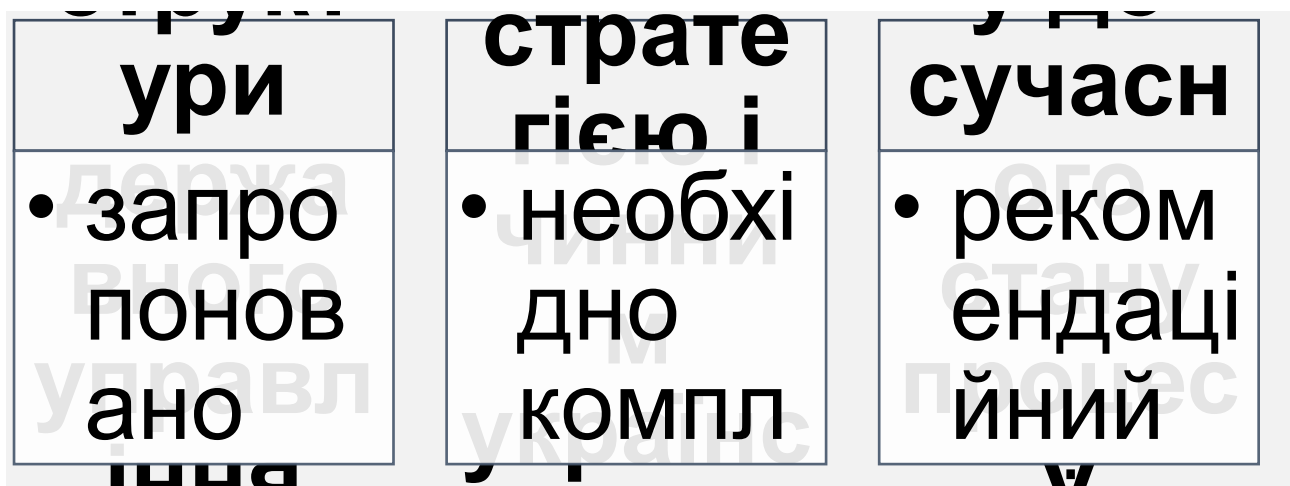


Рис. 3.1. Напрями змін в контексті європеїзації державного управління

Джерело: сформовано на основі [95, с.60-62].

Принципи державного управління визначають, чим є ефективне державне управління в практичній площині, й визначають ключові вимоги, що повинні дотримуватися держави під час процесу інтеграції до ЄС. Належне державне управління є головним задля досягнення економічного зростання і конкурентоспроможності, а також для кращої якості життя. Демократичне врядування і верховенство права потребують спроможного, підзвітного й ефективного державного управління. В своїх Стратегіях розширення 2014 і 2018 років Європейська Комісія визначила реформу державного управління як одну з трьох «основ» з приводу процесу розширення Європейського Союзу: «Впровадження реформ у сфері верховенства права, основних прав й належного врядування залишається найактуальнішим питанням для Західних Балкан. Це також ключовий показник, за яким ЄС оцінюватиме перспективи цих країн» [цит. за: 35, с.19].

Варто навести позицію Н.Орлової та М.Лукашук про те, що «підзвітне та прозоре державне управління – це важлива передумова євроінтеграції України, без якої неможливо побудувати сильну, європейську й демократичну державу» [98, с.120].

Перед органами публічного управління постає ряд викликів, що можуть перешкоджати процесу європейської інтеграції, зокрема [92, с.27-29]:

⊕ Брак експертних знань. Органи публічної влади й парламентські комітети зіштовхуються із браком експертизи, особливо тоді коли мова йде про

вирішення галузевих питань. Відповідно є необхідність щодо експертного аналізу законопроектів експертами, чого часто не вистачає. Також необхідні аналітичні звіти й дослідження із конкретних питань галузевого спрямування. Забезпечення окреслених потреб можливо частково розв'язати в межах реформи публічного управління, що буде сприяти залученню на публічну службу висококваліфікованих фахівців, що отримуватимуть гідну винагороду.

Одним з пропонованих рішень є створення Команд підтримки реформ (Reform support team) задля надання допомоги конкретним органам публічної влади. Ці команди гарантують експертизу й підтримку з приводу підготовки законопроектів та розробці політик. До прикладу, Міністерство фінансів України уже має Групу підтримки реформ, а Верховна Рада України наразі формує таку команду. Варто наголосити ще на одній пропозиції, що стосується створення експертних платформ, які об'єднують фахівців із різних аналітичних/наукових організацій й установ задля сприяння співпраці, обміну знаннями.

Співпраця із конкретними неурядовими організаціями теж може бути розглянута як засіб усунення прогалин у експертизі в конкретних завданнях. Так, прикладом співпраці з громадською організацією вважається спільна діяльність Міністерства культури України та Центру порятунку культурної спадщини України в межах проєкту «Оцифрування музейних фондів».

Незалежно від запропонованих деталізованих рішень, досить важливим є те, щоб всі вжиті заходи були доповнені зусиллями з приводу підвищення обізнаності й професіоналізму публічних службовців у рамках їх сфер відповідальності.

⊕ Брак ресурсів. Недостатнє кадрове забезпечення, фінансування й забезпеченість технологічними ресурсами можуть сприяти зниженню спроможність органів публічної влади ефективно здійснювати необхідні завдання щодо європейської інтеграції.

⊕ Координація і співпраця. Забезпечення ефективної координації й співпраці між різними органами публічної влади вважається критично важливим щодо реалізації безперебійного та успішного інтеграційного процесу. Інколи

співпраця між органами публічної влади стосовно різних євроінтеграційних завдань може бути в недостатній мірі ефективною, часто через діяльність конкретних органів публічної влади. Також виклики можуть виникати через призначення нових публічних службовців для нагляду за євроінтеграційними реформами у конкретних органах влади. Звичайно їм необхідний час, щоб розібратися у обстановці, зрозуміти процеси й налагодити особисті контакти (зв'язки) з представниками інших міністерств чи парламентом.

Органи публічного управління часто також зіштовхуються із проблемами в ситуаціях, коли потрібна співпраця між кількома суб'єктами щодо здійснення конкретних завдань (таких як захист персональних даних чи експорт культурних цінностей); органам публічної влади часто складно ефективно співпрацювати, а інколи навіть відповідальність за завдання перекладають на партнерське відомство, навіть коли для його реалізації потрібна компетенція обох органів.

Для усунення зазначених проблемних аспектів співпраці важливим вбачається розширити можливості й підвищити спроможність Урядового офісу координації європейської й євроатлантичної інтеграції. Зазначений офіс посідає життєво важливу роль (місце) в координації роботи різних органів публічного управління та сприянні співробітництву між ними. Саме тому йому необхідні додаткові імперативні повноваження, що мали б допомогти вирішенню суперечки між різними органами публічного управління, якщо вони стосуються євроінтеграційних реформ.

⊕ Відсутність політичної волі. Значним викликом, який стає перешкодою прогресу з європейською інтеграцією, є відчутна відсутність політичної волі. Депутати висловлюють занепокоєння з приводу тиску зі сторони зацікавлених сторін, особливо впливових представників бізнесу, в період обговорення окремих законопроектів, що пов'язані з європейською інтеграцією. Зазначений зовнішній вплив часто спричиняє до затримок, при цьому деякі проекти законів щодо європейської інтеграції чекають на розгляд протягом багатьох років (наприклад, законопроект, який стосується промислового забруднення).

Коли євроінтеграційні реформи стикаються із такими перепонами, українські політики мають продемонструвати політичне лідерство. Відповідно громадські організації докладають відчутні зусилля стосовно заохочення уряду та парламенту з продовження євроінтеграційних реформ. Це є одним із чинників, чому вони потребують подальшої підтримки зі сторони донорських організацій.

⊕ Відсутність прозорості. Окремі депутати виражають стурбованість стосовно непрозорості процедури з формування пріоритетного переліку євроінтеграційних законопроектів. Критерії, що використовуються задля визначення законів, які повинні увійти до цього переліку, вимагають роз'яснення стосовно гарантування справедливого й прозорого процесу.

⊕ Відсутність ефективної комунікації стосовно євроінтеграції. Ефективне управління очікуваннями суспільства має кардинальне значення задля уникнення можливого розчарування з приводу європейської інтеграції, що може перешкоджати прогресу. Досягнення мети повноцінного членства в Європейському Союзі в короткостроковій перспективі вбачається малоімовірним у зв'язку з великим масивом *acquis* ЄС, що потрібно імплементувати. Певне вмотивоване політично рішення стосовно членства нашої держави можливе, проте воно, ймовірно, буде мати обмеження повноважень та можливостей для України. Представники вітчизняного бізнесу фокусують на тому, що потребують достатньо часу задля підготовки до запровадження стандартів/практик Європейського Союзу, та говорять про часові рамки від трьох до десяти років для різних типів нормативно-правових актів ЄС.

Із огляду на ці детермінанти, український уряд має схвалити довгострокову перспективу й урахувати важливість належного управління очікуваннями суспільства. Підтримка популярності й прихильності до ідеї європейської інтеграції потребує прозорості й чіткої комунікації, а також реалістичних термінів задля досягнення основних етапів. Ефективно управляючи очікуваннями, уряд може підтримувати суспільну довіру й прихильність до процесу європейської інтеграції протягом тривалого періоду [92, с.29].

Перспективна тенденція вступу до Європейського Союзу, глобалізаційні процеси, геополітичні виклики, а також їх впливи на суспільно значимі аспекти у нашій державі потребують вдосконалення відповідних підходів до організації стратегічного публічного управління.

В контексті євроінтеграційного вектору в Україні зростає значимість здійснення стратегічного публічного управління в умовах євроінтеграції, й що, на наш погляд, є обґрунтованим, формуються нові підходи щодо його забезпечення. Вбачається необхідність концентрації прискіпливої уваги ухвалення надважливих стратегічних управлінських рішень з приводу розв'язання різноманітних проблемних аспектів, що зачіпають питання розвитку держави та її регіонів у контексті євроінтеграції. Існуючі в Україні тренди підкреслюють потребу щодо вирішення проблем шляхом удосконалення забезпечення стратегічного публічного управління в контексті євроінтеграційного вектору.

Ключовою умовою стосовно позитивної трансформації вітчизняної моделі публічного управління і в найбільшій мірі швидкої інтеграції до ЄС вбачається формування потужного інституційного механізму. Задля досягнення потрібних результатів центральні органи влади мають координувати й управляти процесами врядування. Одночасно зберігається можливість щодо моніторингу ефективності механізмів державного управління шляхом використання принципів прозорості й підзвітності [155, с. 93].

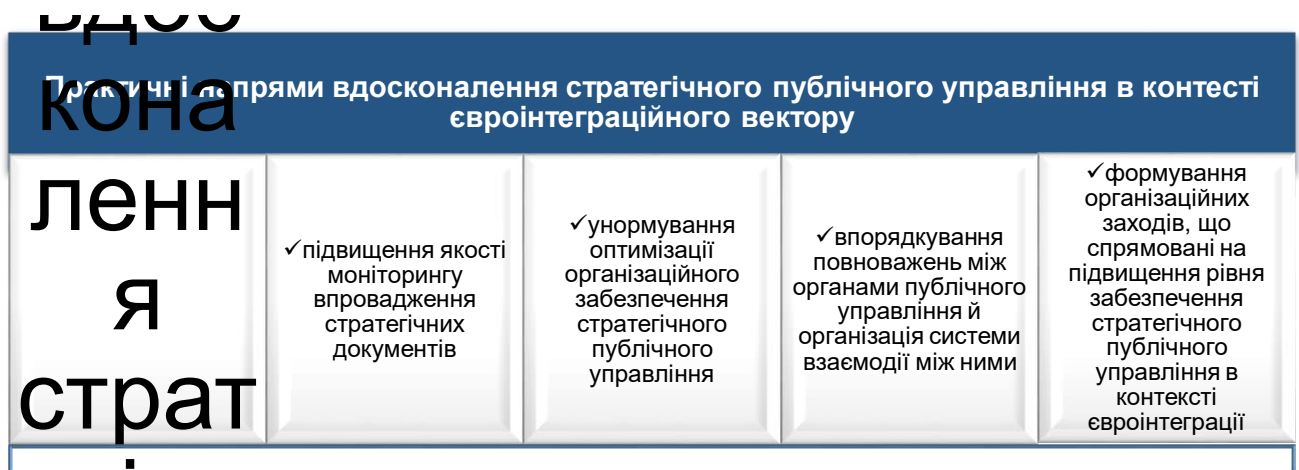


Рис. 3.2. Практичні кроки щодо вдосконалення стратегічного публічного управління в контексті євроінтеграційного вектору

Джерело: сформовано на основі [107, с.101-102]

На рисунку 3.2 розміщено практичні напрями з приводу вдосконалення стратегічного публічного управління. Слід також відзначити про важливість застосування зарубіжного досвіду стратегічного публічного управління, зокрема стосовно підготовки стратегічних документів у ЄС. Надзвичайну увагу має бути приділено оцінюванню результативності впровадження стратегій.

Впливи європеїзації є динамічними та довготривалими. Наша держава провела низку реформ, що наблизили вітчизняні стандарти до базових принципів належного врядування, проте умовою вступу до Європейського Союзу є повна відповідність кандидата ряду критеріїв. Основі напрямки трансформацій в сфері публічного управління зумовлюють наступне:

- в управлінську практику комплексне запровадження концепції «Good Governance», беззаперечне й системне застосування та додержання всіх принципів;

- реформування системи стратегічного публічного управління із врахуванням зовнішньополітичного напрямку й необхідності подолання кризових обставин (явищ) у середині Української держави, що спровоковані збройною агресією РФ;

- наближення українського законодавства до європейської системи «acquis communautaire»;

- проведення заходів щодо забезпечення інституційної стійкості й завершення процесу децентралізації;

- створення належних умов з приводу налагодження діалогу та співробітництва органів державної влади й інститутів громадянського суспільства, а також розвиток електронного врядування [82, с.81].

Значний вплив у практичній площині впровадження означених заходів має перебування нашої країни у воєнному стані вже досить тривалий час. Припинення війни й повернення до повсякденної нормальної життєдіяльності всього українського народу вбачається головним показником щодо якісних перетворень у системі публічного управління та тим самим пришвидшення

зближення із європейським стандартами справедливого врядування та подальшого набуття повноправного членства в ЄС.

Отже, як відзначають К.Нестеренко та М.Богатирьова, європеїзація національної системи державного управління пов'язана зі впливом на означений процес значного масиву багатопланових і різнорівневих системних зовнішніх/внутрішніх чинників, до яких варто віднести європейські структури й інституції, державні (галузеві) політики, наднаціональне законодавство, норми, правила й цінності, соціально-психологічні артефакти, культурні й історичні традиції, євроінтеграційний досвід інших держав. Автори підкреслюють, що основою впливу мають стати базові принципи європейської інтеграції, впровадження яких має бути направлено на створення єдиного соціально-економічного простору та здійснюватися згідно суспільних демократичних цінностей [95, с.62-63]. Рекомендовано сформувати єдині інституційні рамки, а їх впровадження повинно об'єктивно виділяти персонал державної служби як системний компонент державного управління, що забезпечує процес європеїзації. Як наслідок впливу на державних управлінців детермінант державної інтеграційної політики від них потребується (вимагається), в професійно-функціональному аспекті, зміна підходів щодо ефективного розв'язання проблем громадян надання державних послуг на рівні європейських стандартів [95, с.62-63].

Постає важливою умовою реформування організації та нормативно-правового забезпечення публічного управління приведення системи публічного управління України згідно міжнародних стандартів суспільного управління, при цьому враховуючи національні інтереси та процеси структурування наднаціональної системи публічного управління.

Проте важливо засвідчити, що європейська інтеграція лишається важливим напрямом для Української держави, що сприяє зміцненню демократичних інститутів та зближенню із стандартами західного світу, а також покращенню якості життя громадян. Саме тому, для успішного подальшого просування на шляху європейської інтеграції нашій державі потрібно

сконцентруватися на реалізації системних реформ та зміцненні інституційного базису демократії і підтримці громадянського суспільства [25, с.234].

Європейська інтеграція загалом залишається складним і динамічним процесом, що потребує постійного вдосконалення й адаптації до змінних умов. Зважаючи на проблемні аспекти, ЄС залишається важливим форумом співробітництва й зближення держав Європи з ціллю забезпечення миру, процвітання і стабільності на континенті [25, с.234].

Вступ України до ЄС вважається одним з ключових завдань для нашої країни. Без винятку європейська інтеграція має вплив на всі сфери життєдіяльності. Тому реформування системи публічного управління в Україні неможливе без активної участі інститутів громадянського суспільства, що покликані сприяти впровадженню реформ в досліджувану сферу.

Доцільно навести Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, затверджену Указом Президента України від 7 вересня 2021 року № 487/2021 [132]. У основу цього документа покладено бачення ролі й значення громадянського суспільства, а також принципів його взаємодії із державою, що базується на міжнародних нормах (стандартах). Мета реалізації цієї Стратегії полягає у створення сприятливих умов щодо розвитку громадської ініціативи/самоорганізації, формування і діяльності інститутів громадянського суспільства, а також налагодження взаємодії між громадянами, вказаними інститутами й органами державної влади та місцевого самоврядування, задоволення суспільних інтересів, гарантування громадської участі в ухваленні й реалізації владних рішень.

Є сподівання, що прийнята Стратегія призведе в відповідність інститути громадянського суспільства щодо кращих європейських та світових практик [58, с.176]. Це має зумовити наближення України до зближення в євроінтеграційному векторі розвитку.

Як заявила Віце-прем'єр-міністр і питань європейської та євроатлантичної інтеграції України Ольга Стефанішина, що представники громадянського

суспільства зможуть долучитись до переговорного процесу з приводу вступу України до ЄС [160]. На думку посадовця «...у нас була дуже потужна взаємодія з громадянським суспільством після того, як Україна подала заявку на членство в ЄС. Зараз мені дуже цікаво спостерігати позитивні, важливі наслідки цієї взаємодії. Я не можу уявити собі все, що стосується майбутніх переговорів про вступ до ЄС, без участі громадянського суспільства, яке стало нам надійною опорою. Там, де не вистачало експертизи, не вистачало знань – завжди допомагали аналітичні центри, напрацювання, на які можна було спертись» [160].

Отже, важливим компонентом для підготовки вступу до ЄС вважаються інститути громадянського суспільства, що посідають вагоме місце задля переговорного процесу Української держави, подальших кроків для вступу до цього союзу.

Слід зробити наголос на таких важливих аспектах:

а) громадянське суспільство і зацікавлена громадськість повинні бути регулярно поінформовані про діяльність органів державної влади та державного управління у процесі європейської інтеграції, а також у межах підготовки переговорних платформ, особливо у тих компонентах, де інтерес громадян є досить важливим;

б) необхідно встановити співпрацю між державними установами та громадянським суспільством на всіх рівнях в процесі європейської інтеграції;

в) усі постанови й рішення, що готують державу (не тільки її адміністративні органи) щодо ефективного переговорного процесу з ЄС, повинні вказувати на зобов'язання залучати представників громадянського суспільства до зазначеного процесу, не лишаючи жодної можливості цього не робити. Ці представники мають входити до експертних груп в межах переговорного процесу на всіх його етапах;

г) надзвичайною вбачається необхідність своєчасного та значущого долучення представників академічного співтовариства (професійних асоціацій), а також представників регіонального/місцевого рівнів в цьому процесі;

д) необхідним вбачається подальше консультування із громадянським суспільством в транспарентний спосіб задля того, щоби окреслити критерії та методи відбору представників всіх вищевказаних організацій в процесі переговорів; ці критерії слід окреслити у документі, обов'язковому до виконання;

ж) важливим є забезпечення своєчасного та належного доступу громадськості до переговорних платформ шляхом їх публікацій і викладення на офіційних веб-порталах, адже громадськість теж потребує інформації щодо всіх можливих й наступних змін;

з) в межах зміцнення можливостей організацій громадянського суспільства, розвиток яких вважається одним із важливих еталонних тестів в процесі європейської інтеграції, уряд повинен забезпечити умови задля їхньої життєздатної й незалежної дії. Детальні пропозиції можуть, поміж інших шляхів, складатися із аналізу податкових та фінансових перешкод у їхньому функціонуванні й із визначення податкових адекватних переваг, чітких умов та обов'язкової прозорості бюджетного фінансування організацій громадянського суспільства;

е) уряд повинен забезпечувати інституціональні рамки стосовно обов'язкового здійснення процесу регулярних консультацій між всіма рівнями влади та організаціями громадянського суспільства щодо вироблення стратегічного напрямку, створенні державної політики, законів й інших регуляторних актів;

є) організації громадянського суспільства повинні формувати власні мережі, здійснювати аргументовану політику, спостерігати за відповідними змінами для того, щоби поліпшити зміст переговорних платформ [10, с.216-217].

Для оптимізації процесів євроінтеграції слід скористатися прикладами успішної практики Європейського Союзу задля активнішого залучення громадянського суспільства. Українському громадянському суспільству варто вирішити, яким чином воно може посилити свій вплив щодо здійснення комплексних реформ у сфері публічного управління, необхідних Україні як державі-кандидату на вступ до Євросоюзу. Багато з цих реформ (наприклад,

пов'язаних із боротьбою з корупцією, забезпеченням верховенства права тощо) визначатимуть якість проєктів із відновлення й матимуть вплив на надходження в Україну прямих іноземних інвестицій. Так, інститути громадянського суспільства могли б внести значний внесок у діючу Платформу громадянського суспільства ЄС – Україна, до неї запросивши нові групи; могли б заснувати громадські колегії за вже існуючою у ЄС моделлю, задля об'єднання людей стосовно обговорення пропозицій з приводу державної політики в сфері відновлення; просувати в Україні Етичний кодекс ЄС щодо принципів партнерства, який описує і регулює, як місцева й центральна влада долучає зацікавлені сторони до підготовки, провадження і моніторингу програм згуртування (EU cohesion programmes) [208, с.21].

Важливо наголосити на такому аспекті як спроможність стосовно міністерств (відомств) в євроінтеграційному процесі України. Важливим постає взаємодія інститутів громадянського суспільства, міжнародних партнерів і донорів.

Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки порушує питання необхідності покращення управлінської підзвітності відповідно до європейських принципів з урахуванням особливостей системи державного управління України та посилення управлінської підзвітності на всіх рівнях державного сектору, зокрема підвищення ефективності внутрішнього контролю в державних органах.

Кабінетом Міністрів України 13 червня 2024 року було прийнято постанову «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001 й від 12 грудня 2018 року № 1062» [123]. Ухвалені зміни є реалізацією Плану заходів із виконання рекомендацій ЄК, що представлені в Звіті про прогрес України у рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року та Плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік. Ключовою метою є посилення управлінської відповідальності й підзвітності керівників розпорядників бюджетних коштів й запровадження декларації керівника із внутрішнього контролю, що чинності набирає із 2026 року, й також

приведення використаної в Основних засадах термінології у відповідність до Закону України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» і Закону України «Про медіа» [41].

Поміж багатьох викликів, які пов'язаних з успішним процесом вступу до Європейського Союзу, початковим діалогом із ОЕСР стосовно вступу, а також післявоєнним відновленням і модернізацією системи державного управління, на розв'язання серед пріоритетів заслуговують наступні:

- ✓ збереження надійних стратегічних засад реформи державного управління і управління державними фінансами, посилення узгодженості й взаємодії між ними (наприклад, шляхом планування політики й бюджету, надання послуг, цифровізацію оптимізацію процесів) та приділення прискіпливішої уваги відчутним кінцевим результатам;

- ✓ збереження тенденції щодо зростання цифровізації, якості (доступності) послуг, із одночасним гарантуванням належного виконання Закону України «Про адміністративну процедуру» з приводу ефективного дотримання верховенства права, а також захисту прав (інтересів) сторін в адміністративних процедурах; гарантування відповідності галузевого законодавства зазначеному Закону й відсутності необґрунтованих винятків зі сфери його дії;

- ✓ посилення координації європейської інтеграції для пришвидшення виконання законодавчих зобов'язань в сфері європейської інтеграції, перегляд документів планування в сфері європейської інтеграції і створення переговорних структур згідно з зобов'язаннями держави-кандидата на вступ до Європейського Союзу;

- ✓ зміцнення співпраці між Урядом та Верховною Радою задля поліпшення якості законодавства, беручи до уваги й відповідальність Уряду щодо формування і втілення державної політики й відповідальність Верховної Ради України за нагляд над формуванням українським Урядом політик;

- ✓ оптимізація і зміцнення системи аналізу регуляторного впливу, передусім для законодавства, яке транспонує *acquis* ЄС, та впровадження

обов'язкових й ефективних публічних консультацій з приводу проєктів законів і нормативно-правових актів;

✓ розвиток спроможності державної служби, задля того щоб вона могла справлятися із викликами, які пов'язані з інтеграцією до Європейського Союзу, відновленням і втіленням національних реформ без підтримки зовнішніх консультантів;

✓ відновлення призначення на посади вакантні державної служби за результатами відкритих конкурсів (як тільки дозволить це безпекова ситуація); удосконалення процедур із приводу забезпечення відбору кандидатів із відповідним досвідом і знаннями, навичками й компетенціями;

✓ продовження реформи оплати праці на державній службі задля підвищення конкурентоспроможності й справедливості, з повним врахуванням обмежень і непередбачуваності фінансової обстановки за умов розробки графіка впровадження;

✓ переосмислення сфери використання і вдосконалення процедур відбору на посади вищого корпусу державної служби;

✓ продовження удосконалення організаційної структури міністерств, враховуючи досвід реорганізації пілотних міністерств, а також інтеграція концепції посад фахівця із питань реформ у майбутню систему оплати праці [35, с.18].

На сьогодні важливим постає питання щодо наявності відповідного кадрового потенціалу задля належного забезпечення роботи органів публічного управління після отримання нашою країною статусу кандидата на членство у Європейському Союзі. З ціллю посилення інституційної спроможності й підвищення кадрового потенціалу органів публічної влади необхідно забезпечити реалізацію ряду заходів, передусім:

❖ проведення аналізу інституційної спроможності й кадрового складу органів публічного управління, відповідальних за виконання завдань в сфері європейської інтеграції;

❖ на засадах результатів здійсненого аналізу забезпечити вдосконалення інституційного механізму взаємодії органів публічного управління із ціллю забезпечення фахівцями високого рівня професіоналізму, що здатні компетентно та відповідально виконувати завдання, які пов'язані з впровадженням державної політики європейської інтеграції України;

❖ проведення аналізу потреб щодо професійного навчання кадрового складу органів публічного управління, відповідальних за виконання завдань в сфері європейської інтеграції;

❖ розробка програм підвищення кваліфікації й організація навчань для заступників міністрів, службовців органів управління, що відповідальні за виконання завдань у сфері європейської інтеграції із питань імплементації інституційних змін правової бази після отримання Українською державою статусу кандидата на членство в Європейському Союзу;

❖ розробка програм підвищення кваліфікації і організація навчань для державних службовців й посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад із окремих питань державної політики європейської інтеграції України;

❖ широке ознайомлення державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування із пріоритетами діяльності державних органів з приводу отримання Україною статусу кандидата на членство у Європейському Союзі, у тому числі здійснення інформаційних кампаній і комунікативних заходів та інше [38, с.47-48].

Отже, що в умовах реформування системи публічного управління в Україні беззаперечне й вагоме місце відводиться впровадженню реформ євроінтеграції, приведення законодавчої бази у відповідність до вимог і стандартів ЄС, інституційної спроможності органів публічного управління, напрямів стратегічного публічного управління в контексті євроінтеграційного вектору.

3.2 Напрями підвищення ефективності системи публічного управління в Україні в умовах сучасних безпекових викликів

На сьогодні проблематика виявлення основних тенденцій та резонанс на розвиток системи публічного управління для покращення якості суспільно значущих процесів лишається ще недостатньо розвиненою в Україні. Про це свідчать різні підходи до визначення «управління», «публічного управління», «державна управління», «системи публічного управління», що не фіксують усталеного підходу в науковому полі цього категоріального апарату. Також немає єдиної класифікації факторів та індикаторів впливу на якийсь один напрям. Не існує й єдиної методики щодо оцінки ефективності управління у публічній сфері для соціально-економічного розвитку.

Загалом уся національна система публічного управління має складну структуру. В якості суб'єктів виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також громадські організації й самі громадяни держави. Однак за таких умов публічне управління повинно бути спрямоване на досягнення суспільно значимого результату.

У ХХІ ст. одним з напрямів розвитку публічного управління стала так звана інформаційна революція. Інформація постає ключовим управлінським ресурсом, а високі технології визначають провідні тренди розвитку. Означене знаменує, що наразі слід приділити особливу увагу стримування потоку непотрібного наповнення інформаційного простору, що має особливо негативні наслідки в умовах режиму воєнного стану й нестабільної ситуації в країні.

З метою забезпечення сталого суспільного розвитку територій та покращення якості життя його громадян, необхідно внести зміни або доповнити деякі норми законодавства. Оскільки відзначається складність і важкість розуміння деяких положень, державні органи влади повинні постійно контролювати дотримання законодавства, а також здійснювати залучення всіх видів ресурсів із боку органів управління.

Важливим трендом на сьогодні слід вважати здійснення стратегічного партнерства держави, населення та бізнесу в контексті сталого розвитку. В цьому аспекті мається на увазі формування нової системи цінностей, відносин в умовах глобалізації та трансформації, а також поєднання їх зусиль у балансуванні економічних, соціальних, екологічних і психічних процесів.

За кожним органом публічного управління відповідно до чинного законодавства закріплено реалізацію певних управлінських функцій. Ці функції повинні виконуватися відповідно до правил закону. Також виконання функцій має контролюватись вищим органом публічної влади.

На сьогодні варто зазначити про те, що в нашій країні відзначається неефективне публічне управління, яке не дає належних результатів. Особливої актуальності означене набуває в умовах прагнення України стати повноправним членом ЄС та в зв'язку з безпековими викликами. Це стає перепорою до того, щоб надавати населенню якісні публічні послуги, заважає здійснювати та вдосконалити інвестиційну діяльність у низці напрямків, а значить і розвивати економіку держави загалом. Виходячи з цього, головним напрямом розвитку публічного управління варто вважати перетворення всієї системи державної влади за допомогою проведення відповідних реформ. Для цього також знадобиться розробка нової стратегії із сучасними механізмами та методами управління в рамках виходу із кризового стану з урахуванням сучасних безпекових викликів.

Процеси політичних й економічних трансформацій у державі, а також посилення нестабільності на макрорівні істотно ускладнюють вибір та розробку напрямів. Тому важливо оцінювати наявні управлінські ресурси як головний людський капітал. Інноваційний розвиток країни може відбуватися лише за злагоджених взаємодії всіх суб'єктів. Це означає, що всі елементи системи публічного управління повинні злагоджено взаємодіяти в межах чітко вибудованої структури взаємовідносин, які формують інститути органів державної влади та місцевого самоврядування.

Щодо законодавчого регулювання, то тут простежується неузгодженість деяких функцій і завдань між різними ступенями управління. Є недоліки в правових інструментах та технологічних елементи, оскільки регулювання публічного управління здійснюється за допомогою нормативно-правових актів, тут важливо особливу увагу приділити принципу системності та результативності.

Публічне управління також здійснюється і має продовжувати здійснюватися за рахунок узгодження поставленої мети з інтересами управлінських суб'єктів держави та населення. Узгодження інтересів сторін, що взаємодіють, досягається шляхом вибору інноваційних методів управління.

Ведучи мову про перспективу подальшого розвитку публічного управління, варто розглядати всю систему як єдине ціле, оскільки це єдність та взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування та всіх його елементів.

При цьому під єдиною системою публічної влади розуміються органи державної влади, органи місцевого самоврядування у їх сукупності, які здійснюють у конституційно встановлених межах на основі принципів узгодженого функціонування та встановлюваного на підставі Конституції України та відповідно до законодавства організаційно-правову, функціональну та фінансово-бюджетну взаємодію.

Практично в такій системі здійснюється складна взаємодія між органами державного управління й місцевого самоврядування та керованими об'єктами. Варто розглядати публічно-владні повноваження як ключові елементи.

Політика, що на сьогодні впроваджується в Україні засвідчує низку проблем, що існують в системі публічного управління, зокрема: недосконалість законодавчої бази; відсутність чітких координат в діяльності різних органів влади; значний рівень бюрократизації в діяльності органів влади; низький рівень кадрового забезпечення органів влади; не достатній рівень прозорості публічних органів влади; відсутність чітко встановленого контролю за діяльністю органів публічної влади тощо.

Ефективність державного управління представляє собою багатоаспектне поняття, що відображає ступінь досягнення загальних цілей (мети) державного управління та якість надання адміністративних послуг населенню в співвідношенні із ресурсним забезпеченням відповідної владно-управлінської діяльності [175].

Ефективність є досить складним поняттям та може бути визначена тільки за допомогою цілої системи спеціально розроблених показників [115, с.99].

Складовими ефективності вважаються: по-перше, забезпечення визначеного соціального, політичного й економічного результатів; по-друге, міра досягнення стратегічних та тактичних задач рівня конкурентоспроможності відповідної системи; по-третє, результат задоволення інтересів всіх без винятку залучених сторін відповідної управлінської діяльності. Дуальна спрямованість (характер) ефективності передбачає присутність в неї двох сторін: а) якісної, що віддзеркалює її теоретичний і логічний зміст, тобто сутність категорії; б) кількісної, що передбачає розкриття дії закону економії часу, віддзеркалюючи економію часу в ході забезпечення завдань відповідної управлінської діяльності в ході усього процесу та на певних його фазах в межах всієї управлінської діяльності, окремих його структур [45, с.60].

Методичний підхід щодо оцінки ефективності державного управління має ураховувати наступні її складники: а) експертну оцінку результатів впливу державних органів на державний суверенітет, економічне зростання, конкурентоспроможність, суспільну злагоду тощо; б) оцінку детермінант й інструментів гарантування якості надання публічних послуг (застосування інструментів і технологій, які підвищують ефективність управлінського впливу, а також створення умов транспарентності суспільного, у тому числі владного середовища, раціональності нормативно-законодавчого поля, відсутність корупції тощо); в) ефективність реалізації окремих регуляторних елементів (до прикладу, використання бюджетних коштів, управління державним боргом й інше) та діяльності окремих державних органів влади як організацій [175].

Підвищення ефективності системи державного управління вважається міждисциплінарною методологічною проблемою, яка базується на комплексі теорій (політологічних, соціологічних, економічних та ін.), використанні різних принципів й технологій. Нове розуміння в Україні сутності управління якістю передбачає розв'язання ряду проблем, зокрема:

- усвідомлення сутності й необхідності оцінювання ефективності державного управління вищим керівництвом держави й самим державними службовцями;
- чітке встановлення цілей, принципів і критеріїв оцінки діяльності органів державного управління;
- формування підстав щодо активного долучення інститутів громадянського суспільства до процесу оцінки ефективності державного на різних рівнях;
- гарантування справжньої прозорості й відкритості діяльності органів публічного управління;
- нормативно-правове врегулювання процесу оцінювання ефективності публічного управління;
- впровадження у діяльність усіх управлінських структур сучасних управлінських інформаційних/комунікаційних технологій;
- використання надійних та постійне вдосконалення методів оцінки ефективності державного управління, а також методів збору інформації [3].

Для вимірювання ефективності державного управління варто задіяти сукупність кількох методичних підходів, ефективність при кожному з яких містить своє особливе якісне змістовне наповнення. Саме тому, в кожному конкретному випадку слід обґрунтувати та застосовувати систему індикаторів і показників, що відповідає б за своєю складністю характеристикам об'єкта управління [115, с.99].

До детермінант, що впливають на ефективність державного управління, відносяться:

① культурний, що залежить від особливостей враховуючи політичну культуру, громадянську культуру та культуру суспільства загалом;

② політичний, що залежить від політичної ситуації у державі або/чи політичного режиму;

③ освітній, тобто рівень освіти загалом, та особливо людей, які задіяні у сфері державного управління і навички прогнозування, як вияву їхньої компетентності;

④ інституційний, тобто наявність, стан розвитку та рівень досконалості як інститутів державної влади, так й до прикладу такого інституту як громадянське суспільство, а також рівень їхньої свободи та нормативно-правової захищеності;

⑤ правовий, ступінь досконалості та дієвості законодавчої бази тощо [45, с.62-63].

Сьогодні першорядне значення набуває підвищення ефективності системи публічного управління на засадах впровадження таких інституційних стандартів регулювання цієї сфери, що притаманні розвиненим країнам світу. У першу чергу це передбачає нові підходи до стратегування розвитку держави й її регіонів [20, с.33].

Відповідно, Державна стратегія регіонального розвитку України повинна відображати стратегічні пріоритети розвитку якщо не задля кожного регіону, то щонайменше для їх окремих груп: прикордонних із Європейським Союзом, прикордонних із РФ й Білоруссю, приморських/центральных, тих, що постраждали від військових дій та ін. Із іншої сторони, гармонізація стратегічного планування регіонального розвитку на державному й регіональному, субрегіональному і локальному рівнях повинна здійснюватися із одночасною розробкою річних планів розвитку задля кожного з об'єктів стратегічного планування. Невід'ємним складником цих планів має стати їхнє належне бюджетне забезпечення. Послідовність зазначеного процесу передбачає здійснення п'яти послідовних кроків: 1) окреслення в Державній стратегії регіонального розвитку місця і значення кожного окремого великого регіону (до прикладу: центрального, західного, південно-приморського, північного й

східного); 2) формування стратегій розвитку для кожної із областей в рамках означених великих регіонів; 3) розробка стратегій розвитку задля окремих районів/територіальних громад в аспекті розроблених обласних стратегій; 4) затвердження щорічних планів розвитку щодо кожного регіону/району/громади; 5) формування обласних, районних і місцевих річних бюджетів, у яких повинні бути передбачені видатки й на впровадження зазначених річних планів розвитку. За цих обставин стратегування розвитку територіальних громад повинно здійснюватися враховуючи ключові норми (положення) чинних стратегій розвитку відповідних регіонів й районів (зокрема таким чином, щоб операційні й стратегічні цілі громад не протирічили стратегічному баченню їхньої ролі й місця й просторовому розвитку певного регіону або субрегіону) [20, с.33-34].

Запровадження описаної моделі стратегування прогнозує об'єднання дієвих зусиль різних ланок системи публічного управління: органів державної влади, й органів місцевого самоврядування, а також інститутів громадянського суспільства. А ключовими механізмами інституційних змін, що скеровані сприяти означеному процесу, повинні стати:

⇒ фінансовий (прогнозу налаштування надійної системи фінансування заходів, що передбачені в стратегічних документах та планах розвитку відповідних територій, громад);

⇒ соціальний (включає заходи щодо трансформації соціальних інститутів, першочергово неформальних, щоб подолати наявні інституційні дисфункції й обмежень, що блокують розвиток країни, а також її регіонів);

⇒ ринковий (спрямований на підвищення ефективності використання наявних природних, людських та матеріальних ресурсів шляхом запровадження відкритої конкуренції і демонополізації ринків, а також приватизації державного майна та комунальної власності, що не в достатній мірі ефективно використовуються) [20, с.34].

Як відзначається у наукових дослідженнях [цит. за: 77, с.140], підвищення ефективності публічного управління і результативності адміністрування нині в Україні можливе шляхом:

- ✓ завершення децентралізації функцій державних структур на територіальний рівень;
- ✓ організаційний розвиток управління публічними організаціями задля підвищення його соціальної й організаційної ефективності;
- ✓ створення організацій на державному рівні, що сертифікуватимуть публічні організації з приводу впровадження етичного кодексу, а також адаптації механізмів запобігання корупції;
- ✓ широкий обмін досвідом публічного адміністрування першочергово з державами ЄС через проведення спільних конференцій із публічного адміністрування, а також долучення фахівців з публічного адміністрування у відставці як тренерів і консультантів;
- ✓ спрощення регуляторного законодавства в сфері економіки, що із однієї сторони зменшить бюрократичне навантаження на підприємців, а з іншої, усуне точки виникнення корупції, які невідхильно прив'язані до різного роду відповідних дозволів, розпоряджень, сертифікатів;
- ✓ підготовка публічних службовців нового покоління із високою кваліфікацією;
- ✓ підвищення на всіх рівнях матеріальної мотивації публічних службовців, яка зумовить підвищення цінності посади задля особи – публічного адміністратора.

За умов формування ринкових відносин, коли результати діяльності одних суб'єктів ринку є залежними від злагодженості та чіткості роботи інших суб'єктів, проблематика ефективності постає визначальною. Гарантія успіху діяльності державних інституцій криється у постійному підвищенні ефективності діяльності, розробці й впровадженні заходів, направлених на підвищення результативності їхнього функціонування. Слід врахувати той аспект, що домінуючими інституційними складниками діяльності державного

органу є сукупність встановлених законодавчих правил і система суспільних відносин й цінностей, адже саме вони окреслюють пріоритетні цілі розвитку суспільства, а також методи й засоби їх досягнення [115, с.99].

Для побудови ефективної системи публічного управління в Україні вбачається необхідність у вирішенні ряду взаємопов'язаних завдань, зокрема: розширення можливостей участі представників громадськості в процесах публічного управління; підвищення мотивації публічних службовців; підвищення якості та оперативності надання публічних послуг громадянам; цифровізація системи публічного управління; перерозподіл повноважень між органами влади, а також усунення дублювання функцій.

Стосовно останнього вищезазначеного твердження, то слід навести позицію І.Лопушинського, М.Дурман та Т.Малахової [77, с. 140] про те, що розподілення управлінських функцій поміж органами державної влади та органами місцевого самоврядування, соціально відповідальним бізнесом й інститутами громадянського суспільства стосовно здійснення ними повноважень в сфері публічного управління в Україні до початку повномасштабного вторгнення РФ на українські землі в значній мірі було недоурегульовано. Науковці підкреслюють, що при всьому це стосується не тільки організації суспільного життя, проте й економічних компетенцій та роботи щодо формування мобілізаційного резерву й діяльності у безпековому середовищі.

З огляду на вищевказане в обставинах сучасних безпекових викликів нині першорядного значення набуває підвищення ефективності й результативності публічного управління на засадах втілення тих інституційних стандартів досліджуваної сфери, що є притаманні розвиненим європейським державам.

Застосування різноманітних теорій в світовій практиці уможливорює розмежування підходів стосовно оцінювання ефективності публічного управління наступним чином:

→ із позиції об'єкта управління мова йде про оцінку ефективності соціально-економічної системи, що розділяється на: а) оцінку фактичних

показників/результатів розвитку; б) оцінку стратегічних факторів/ресурсів розвитку;

→ оцінка безпосередньо управління може проводитися як шляхом аналізу ефективності управлінських дій, так й шляхом оцінки ефективності осіб, що здійснюють управління [8, с.32-33].

Найбільш узагальнюючу групу складають критерії соціально-економічної ефективності публічного управління, зокрема результати функціонування системи. Означені критерії, із однієї сторони, пов'язані об'єктивно з потребами, інтересами та цілями суспільного розвитку, а з іншої – надають змогу оцінювати досягнутий результат через управління рівень задоволеності суспільних потреб, цілей та інтересів [8, с.32-33].

Виокремлюють також ключові критерії оцінювання ефективності місцевих органів влади у системі публічного управління, зокрема:

⊕ оцінка якості й доступності наданих послуг громадянам, передусім у сферах охорони здоров'я, освіти, комунальних послуг та інших;

⊕ аналіз використання бюджетних коштів, включаючи також розумне розподілення ресурсів, контроль щодо витрат і забезпечення фінансової стійкості;

⊕ оцінка рівня відкритості місцевої влади перед громадськістю і механізмів звітності й контролю за діяльністю органів влади;

⊕ оцінка ступеня залучення громадян до процесу ухвалення (прийняття) рішень, включаючи проведення громадських слухань і консультацій й інших форм участі [71, с.241-242].

Критерії оцінки ефективності місцевих органів влади у системі публічного управління повинні бути всеосяжними, проте одночасно досить конкретними, задля того аби відображати відповідні тонкощі публічного управління. Критерії включають часто ефективність надання послуг (в якій мірі, наскільки добре послуги задовольняють потреби громадян/населення), ефективність впровадження політики (наскільки ефективно намічених результатів політика досягає), управління фінансами (наскільки безпеково й відповідально

управляються ресурси), а також задоволеність суспільства (як громадськість сприймає доступність/якість послуг). Окрім того, критерії можуть оцінювати інновації й адаптивність (наскільки добре реагує місцева влада на мінливі потреби й втілює нові рішення). Установлення і реалізація означених критеріїв вимагають спільного і прозорого підходу. Переважно критерії розробляються за участю багатьох зацікавлених сторін, в ході консультативного процесу включаючи політичних експертів, урядовців, представників громадськості [цит. за: 71, с.241-242].

Сутність публічного управління, як і будь-якого управління загалом, віддзеркалює орієнтацію на цілеспрямовану зміну у сфері держави керованого об'єкта. При цьому важливим фактором є розуміння, що система оцінки ефективності реалізації публічного управління, як і система публічного управління в цілому, не може бути закритою і важливо враховувати й зовнішні глобалізаційні детермінанти впливу на неї при досягненні стратегічних цілей держави. Ефект від реалізації управлінської діяльності, зокрема враховуючи державний і місцевий рівень, зрештою вимірюється рівнем досягнення мети.

Функціонування означеної системи здійснюються шляхом реалізації механізму управління та функцій управління, вкладених у об'єкт із урахуванням впливу об'єкта управління на суб'єкт для досягнення поставленої мети.

У сучасних умовах розвитку світової спільноти важко уявити закриту систему управління, в існування якої не втручалися б інші зовнішні детермінанти (обставини міжнародного та політичного характеру, стан міжнародної економіки, міжнародні правові норми (положення), науково-технічний прогрес, зовнішня політика держав, міжнародні організації), що, безперечно, окремо впливають як на об'єкт управління, так і на суб'єкт управління, певною мірою змінюючи їхні окремі елементи, цілі та інше. Тому зміни в функціонуванні об'єкта управління неодмінно спричиняють до змін у реалізації управління суб'єкта управління.

З метою визначення та підвищення ефективності управління у державному секторі впроваджуються різні підходи. Разом із тим, єдиної універсальної

методології до формування системи та оцінки ефективності публічного управління, яка була б оптимальна для застосування у всіх органах державної влади та влади на місцях усіх рівнях управління, включаючи регіональний, немає.

Тому, необхідним є розробка нового підходу до формування системи оцінки ефективності публічного управління, яка досить повно охопить усі ключові особливості діяльності органів влади за умов сучасних безпекових викликів та глобалізації. Цей підхід полягає у вибудовуванні системи публічного управління у сукупності взаємовпливу суб'єкт–об'єкт–суб'єкт із врахуванням зовнішнього впливу безпекових, глобалізаційних факторів, основних функцій органів влади на державному та місцевому (територіальному) рівнях, одним із механізмів управління якої є оцінка ефективності публічного управління (рис. 3.3).

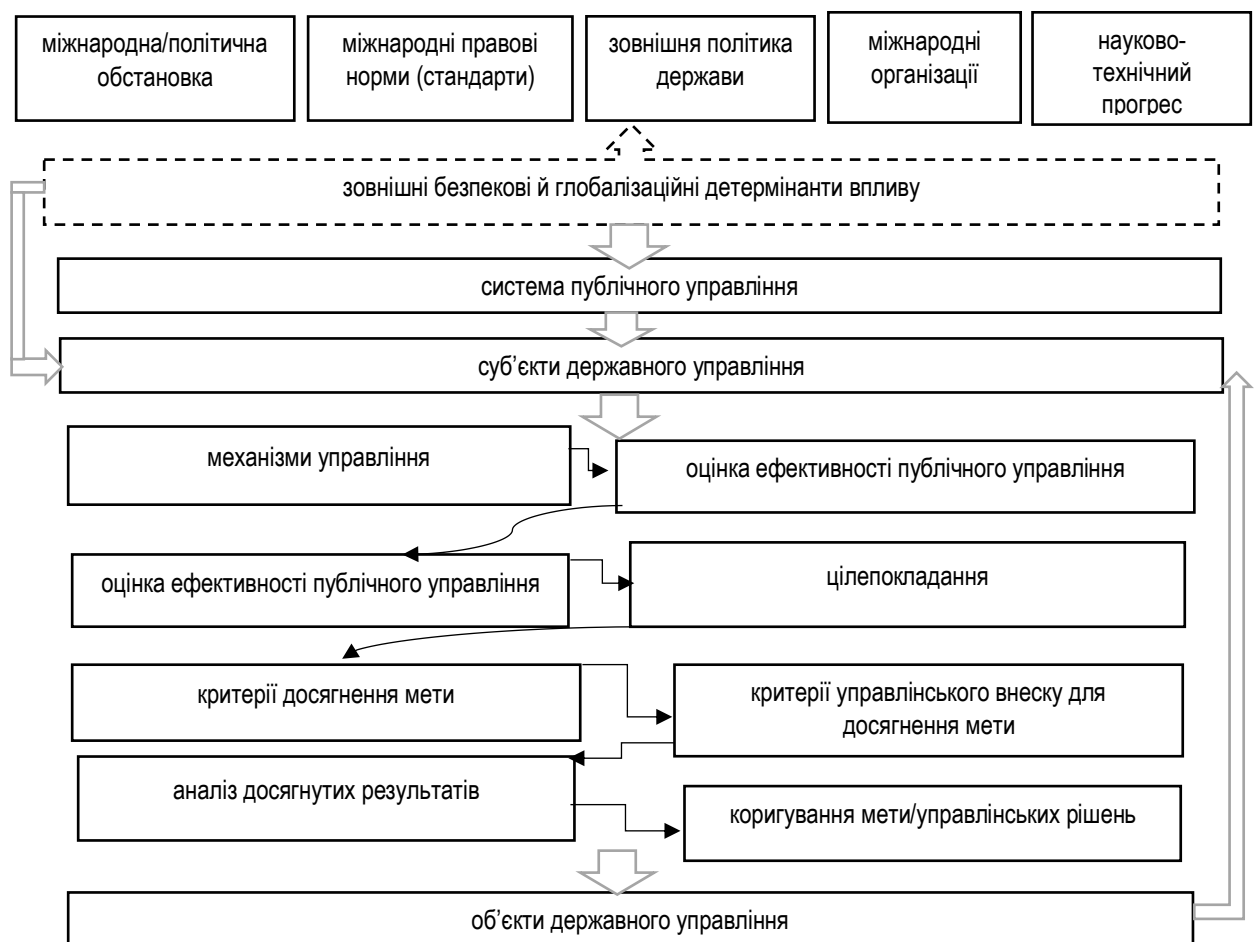


Рис. 3.3. Комплексний підхід до системи оцінки ефективності публічного управління в сукупності взаємовпливу суб'єкт–об'єкт–суб'єкт в умовах

сучасних безпекових та глобалізаційних факторів як складовий компонент системи публічного управління

Джерело: розроблено автором

Отже, система оцінки ефективності державного управління має формуватися на основі ефективної реалізації механізму державного управління, основними складовими якого мають стати:

цілепокладання – постановка мети із зазначенням конкретних вимірювальних результатів;

критерії досягнення мети – сукупність оцифрованих показників, що характеризують досягнення мети;

критерії управлінського внеску щодо досягнення мети – сукупність вимірювальних оцифрованих показників, що показують ступінь впливу управлінського рішення на досягнення цільових показників;

аналіз досягнутих результатів – зіставлення досягнутих результатів із запланованими, результати значень показників досягнення цілі;

коригування мети та управлінських рішень – за необхідності за досягнутими результатами та у разі не відповідності досягнутих результатів з запланованими внесеннями змін до показників досягнення мети та управлінські рішення.

Оцінювання ефективності публічного управління вважається систематичним актом аналізу процесу досягнення поставлених цілей та виконання функціональних завдань й визначення результатів діяльності органів публічної влади із ціллю підвищення їх ефективності [8, с.34].

Як відзначає С.Базика [8, с.34], в національній практиці державного управління фактично не використовуються оцінки якості інститутів виконавчої влади як на засадах кінцевих, так й безпосередніх результатів, що вважається певною проблемою. Ця оцінка безперечно є необхідною, не тільки щодо висвітлення результатів роботи органів публічної влади перед суспільством, проте й для корегування системи публічного управління, що знаходиться в Україні на етапі (стадії) свого формування. За таких умов розробка такої оцінки

вимагає формування першочергово стандартів і моделей ефективного публічного управління, на підставі яким повинні бути створені внутрішні індикатори й критерії оцінки ефективності публічного управління в Україні. Ці стандарти мають носити суто індивідуальний характер для Української держави із урахуванням національних особливостей і потенціалу розвитку економіки, ментального сприйняття суспільством системи публічного управління, однак при цьому мають обов'язково ураховувати міжнародний досвід і міжнародні стандарти в цій сфері.

Ключовою метою системи публічного управління стає реалізація стратегічного планування з метою вирішення пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку території. Але крім формальної мети присутня й інша, що відображає внутрішній потенціал системи управління, – економія бюджетних ресурсів.

Подальші дослідження припускають трансформацію означеної системи оцінки ефективності публічного управління на рівні державного управління, а також на місцевий рівень у рамках сукупності єдиної системи публічного управління, яка вибудовується у єдиній вертикалі й на загальних засадах правового регулювання в Україні, для досягнення стратегічних цілей держави в умовах глобалізації та з врахуванням безпекових викликів які, в свою чергу, проєктуються на рівень регіонів та територіальних утворень.

Нині в нашій державі система оцінки ефективності державної влади, діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування вимагає детального вдосконалення і має бути вбудованою у новий сформований підхід до системи оцінки ефективності публічного управління загалом.

Отже, запропонований підхід полягає у вибудовуванні системи публічного управління у рамках сукупності взаємовпливу суб'єкт-об'єкт-суб'єкт із урахуванням зовнішнього впливу глобалізаційних факторів та врахуванням безпекових викликів основних функцій органів державної влади та місцевого самоврядування, одним з механізмів управління якого є оцінка ефективності публічного управління. Означений механізм заснований на цільовій

управлінській природі діяльності, формуванні критеріїв досягнення мети в умовах впливу зовнішніх глобалізаційних факторів, безпекових викликів і конкретного управлінського вкладу в їх досягнення.

Результатом реалізації цього підходу є підвищення лояльності та довіри населення до органів державного управління та місцевого самоврядування, реалізації публічного управління загалом. У єдиній взаємодії держави та суспільства соціальний ефект від реалізації державних програм і проєктів, впровадження нових механізмів управління буде значно вищим, як і загалом ефективність публічного управління.

В цілому на сьогодні вдосконалення системи публічного управління щодо пріоритетних напрямів зумовлює необхідність створити організаційно-правовий механізм, здатний визначати та формулювати, як поточні, так і перспективні пріоритети.

До пріоритетних напрямів модернізації системи публічного управління відносимо: а) підвищення задоволеності громадян публічними послугами; б) збільшення доступності публічних послуг для населення; в) переведення отримання публічних послуг в електронний формат; г) поліпшення взаємодії органів державної влади з представниками бізнес-спільноти; д) зменшення часу на очікування приватної (юридичної або фізичної) особи в черзі при одержанні публічної послуги.

Нова довгострокова стратегія повинна бути спрямована на досягнення цілей, відповідних обраній суспільством моделі соціально-економічного розвитку, що базується на фундаментальному розумінні ролі, завдань та функцій держави, приватного бізнесу та суспільства. Зважаючи на зазначене, нова концепція реформування державного управління потребує нових базових положень. Відповідно, в найзагальнішому вигляді вони можуть бути зведені до наступних аспектів:

↗ лише досягнення суспільного консенсусу щодо вибору соціально-економічної моделі розвитку держави дозволить розробити концепцію реформи державного управління, визначитися з приводу ступеня взаємодії держави з

усіма іншими сферами суспільства, необхідні повноваження, провести «інвентаризацію» усіх державних функцій, оптимізацію структури й функцій органів виконавчої влади різних рівнів;

⇒ у свою чергу, інститути державного управління мають бути вбудовані у реалізацію стратегії соціально-економічного розвитку. Систему управління згори до низу слід розглядати комплексно, та є необхідно забезпечити взаємозв'язок стратегічного планування та управління, державного управління та функціонування господарюючих суб'єктів;

⇒ розвиток цифрової економіки та електронної інформаційної платформи реалізації управлінських функцій потребує модернізації державних інститутів як управлінських конструкцій. У нових умовах активного формування електронно-інформаційного середовища потрібно розробка оптимального управлінського механізму та відповідних інструментів та технологій управління (процесних, проєктних, контрактних) для реалізації поставлених завдань;

⇒ необхідно визначити місію та роль державного сектору економіки, можливі масштаби (межі) прямої державної участі в економіці, розробити цілі та завдання діяльності підприємств державної форми власності, критерії оцінки їх ефективності.

Для забезпечення ефективної системи публічного управління в Україні необхідно здійснити низку заходів, що включає відповідні етапи, пріоритетні напрями та досягнення певних орієнтирів (рис. 3.1.). Система публічного управління дозволить забезпечити ефективну взаємодію органів влади, інститутів громадянського суспільства та громадян.



Рис. 3.4. Етапи, пріоритетні напрями та орієнтири публічного управління

Джерело: розроблено автором

Таким чином, можна зауважити, що перспективи розвитку сучасного публічного управління базуються на докорінних змінах, що відбуваються в українській системі управління. Національне законодавство у сфері публічного управління стало більш зорієнтованим на досвіді зарубіжних країн, застосовуючи їх механізми та методи у вітчизняній практичній площині. У переважній більшості це стосується західних систем управління. До прикладу можна зазначити застосування самої термінології, що була прийнята саме в західних країнах. Вона включає не лише державне та муніципальне управління, але й активну участь в процесі управління експертної спільноти, громадських організацій, ініціативних груп.

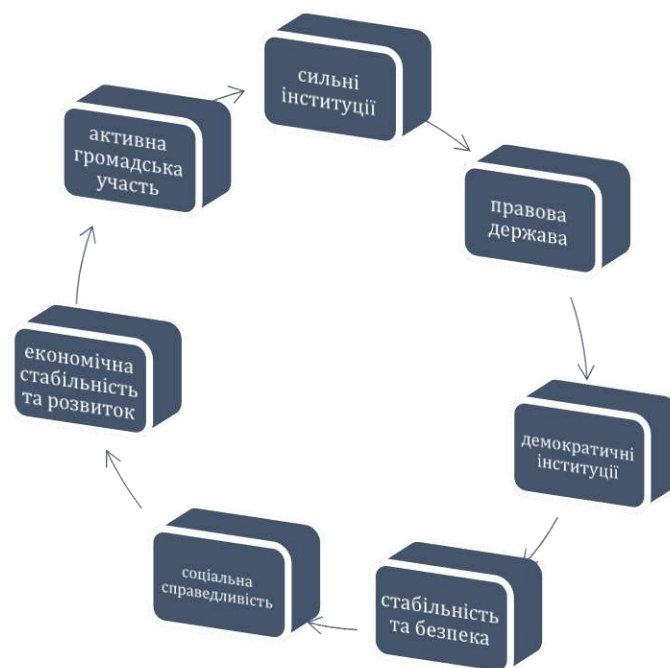


Рис. 3.5. Ключові елементи суспільного добробуту, демократизації та державного суверенітету

Джерело: сформовано на основі [68, с.11]

Гарантією державного суверенітету, демократизації і розбудови «суспільства добробуту» вважається комплексний підхід (рис. 3.5) [68, с.11], що включає в себе низку ключових елементів:

- сильні інституції $\Rightarrow$ наявність незалежних й ефективних державних інститутів, що забезпечують правову державу та реалізують принципи демократії, а також забезпечують захист прав, свобод громадян;
- правова держава $\Rightarrow$ дотримання законності та прав людини, недопущення дискримінації і корупції, доступ до справедливого судочинства;
- демократичні інституції $\Rightarrow$ забезпечення виборчої системи, що гарантує вільні й справедливі вибори, участь громадян в процесах управління й прийняття рішень;
- стабільність і безпека $\Rightarrow$ забезпечення національної безпеки, а також внутрішньої стабільності й захисту від зовнішніх загроз;
- соціальна справедливість $\Rightarrow$ розвиток соціальної сфери, гарантування доступу до освіти, житла, охорони здоров'я, інших соціальних послуг для усіх шарів населення;

■ економічна стабільність й розвиток $\Rightarrow$ створення сприятливих умов щодо розвитку підприємництва, інновацій та інфраструктури, забезпечення сталого економічного зростання і боротьба з бідністю;

■ активна громадська участь $\Rightarrow$ залучення громадян до прийняття рішень і контролю за діяльністю влади, а також розвиток громадських ініціатив й активізація громадянського суспільства.

Зазначені аспекти разом утворюють основу щодо забезпечення державного суверенітету, демократизації й розбудови «суспільства добробуту» в державі. Важливо, щоб уряд та громадяни спільно працювали над втіленням цих принципів задля створення сталого, справедливого й успішного суспільства [68, с.11].

Усі органи влади під час війни набувають важливого досвіду планування своєї власної діяльності в особливих (екстремальних) умовах, що можна застосовувати в повоєнний час задля підвищення ефективності й оперативності стратегічних рішень, що пов'язані з наближенням до ЄС. Таким чином, в даний період органи виконавчої влади повинні нарощувати спроможність, аналізувати й втілювати кращий європейський досвід, намагатися перейняти стиль управління і комунікації, що є властивий європейській державно-управлінській практиці [68, с.12].

Наразі відбуваються активні модернізаційні процеси усієї системи публічного управління й відповідно утворюється певна суперечність із національними особливостями та інтересами багатьох громадян та соціальних груп. Означена перспектива розвитку публічного управління в умовах сучасності може вплинути й на властивості державного управління в цілому, що передбачає виникнення недовіри громадян до публічної влади. Це потребує деталізованого опрацювання й аналізу зі сторони органів влади.

Слід відзначити й про такий напрямок в публічному управлінні як використання підходу, що передбачає сучасні методи комунікації між органами влади та населенням (громадянами) держави. В цьому контексті державне управління є взаємовідносинами державних структур та людини, суспільства. А

з іншої сторони, існує підхід державно-адміністративного спрямування, в якому, відповідно, державне управління зводиться до впливу державних органів на людину, суспільство, суспільні відносини.

Важливим перспективним напрямом також виступає використання та впровадження засобів цифровізації в публічному управлінні. Проте його можна розглядати в подвійному фокусі уваги. Мається на увазі, що важливі управлінські рішення будуть прийматися та виконуватися в швидкому, оперативному темпі, однак з огляду іншої сторони, за умов цифровізації можливе перекладання відповідальності за ці рішення на фахівців, що віддалено розробляють програми й управляють ними відірвано від реальних процесів, що відбуваються.

3.3 Перспективи реформування системи публічного управління в Україні

В умовах сучасних безпекових викликів соціально-економічний розвиток України в значній мірі залежить не лише від фінансової допомоги, інвестицій, ефективності економічних та фінансових інструментів, а також від якості діяльності державних інституцій, які реалізують функції соціально-економічного управління. Виступаючи одночасно суб'єктами та об'єктами перетворень, інститути державного управління є найважливішим елементом системи публічного управління та драйвером проведення стратегічних реформ.

На сучасному етапі проблеми якості та ефективності системи публічного управління перебувають у центрі уваги органів державної влади й місцевого самоврядування, представників бізнесу, різних експертних та громадських організацій, структур.

Система публічного управління в Україні з 2016 року знаходиться на етапі реформування. Зокрема, варто зосередити фокус уваги в цьому аспекті на ухваленій Стратегії реформування державного управління (2016-2021 рр.), яка в

подальшому була продовжена на 2022-2025 роки. Ці документи спрямовані на одну мету, що визначається приведенням державного управління у відповідність до європейських принципів/стандартів державного управління, що висвітлені в програмі Організації економічного співробітництва й розвитку (ОЕСР, SIGMA). Також вони доповнюють реформу децентралізації, що спрямована на зближення процесів ухвалення рішень і надання державних (адміністративних) послуг громадянам, а також дій щодо питань цифровізації усіх трендів державного управління, що тривають.

Варто відмітити, що в кінці 2022 року Стратегію реформування державного управління було оновлено через додання до неї заходів щодо розбудови спроможності, яка необхідна в умовах інтенсифікації процесу європейської інтеграції і коригування пріоритетів згідно з обставинами, що зумовлені війною.

Воєнний стан та військові дії негативно вплинули на рівень здійснення заходів із реформування, тоді як досягнення цільових показників лишається на такому ж самому приблизно рівні, що і досягнення цільових показників Стратегії реформування державного управління на 2016-2021 роки до війни [35, с.30].

З ціллю формування ефективної системи державного управління й усунення перепон на шляху до членства у Європейському Союзі Україна на систематичній основі приймає і впроваджує потрібні нормативно-правові акти, здійснює імплементацію нормативно-правових актів ЄС в українське законодавство. У доповіді Європейської комісії й в наукових публікаціях відзначається тільки незначний прогрес в сфері реформування державного управління. Основними чинними правовими документами, що відображають задуми Уряду удосконалити систему державного управління, віднесено Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки й План заходів із реалізації Стратегії [183, с.25-26].

Порівняльний аналіз положень Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки й вимог Регламенту Кабінету Міністрів України з приводу стратегій засвідчив, що частина цих вимог не виконана у

достатньому діапазоні. Виявлено, що у Стратегії є відсутні повністю чи частково:

- а) опис конкретних, вимірних і досяжних проблем, що зумовили ухвалення Стратегії;
- б) обґрунтування стосовно необхідності розв'язання виявлених проблем;
- в) стратегічні цілі Стратегії і показники їх досягнення;
- г) порядок проведення моніторингу, оцінки результатів впровадження стратегії і звітування.

Вбачається доцільним внесення змін у чинну Стратегію, що дозволять значно покращити її відповідність вимогам Регламенту й тим самим збільшити її позитивний вплив на реформування державного управління в Україні [183, с.25-26].

Як уже зазначалося у попередньому розділі повномасштабна військова агресія російської федерації значно погіршила ситуацію в системі кадрового забезпечення публічного управління, зокрема через призупинення конкурсів і відбору кадрів на засадах заслуг, підвищення кваліфікації тощо. Негативні тенденції пов'язані й з фінансовим забезпеченням (скорочення видатків), а також неналежні умови праці пов'язані з безпековим середовищем та частиною окупованих територій.

Потужна спроможність органів публічного управління має кардинальну значимість щодо успішного відновлення Української держави та виступає основним фактором у процесі відновлення. Функціонуюча адміністрація потрібна для ефективного планування і координації політики, обробки запитів громадян й бізнесу (робота з державними реєстрами, надання дозволів та інше) й загалом має неабиякий вплив на загальну легкість ведення у державі бізнесу [117, с.47].

Хоча національна система державного управління довела високу стійкість в період повномасштабного вторгнення російської федерації, реформа цього сектору сповільнилася у ряді напрямів, передусім стосовно найму й відбору кадрів на основі заслуг та реформи системи оплати праці державних службовців, й також діджиталізації внутрішніх бізнес-процесів, зокрема таких як управління людськими ресурсами. Щодо питання, яке стосується взаємодії держави з громадянами, то діджиталізація надання послуг («Держава в смартфоні»)

досягнула високого рівня розвитку та буде продовжувати розширюватися. Зрозумілі та прозорі процедурні рамки, зокрема імплементація закону про адміністративну процедуру, що є необхідні задля створення надійних, спрощених і стандартизованих процедур, які матимуть вплив на зменшення корупційних ризиків, завоює довіру громадськості й спричинить до поліпшення бізнес-середовища [117, с.47].



Рис. 3.6. Реформи, які мають бути проведені в рамках Компоненту I Ukraine Facility

Джерело: сформовано на основі [, с.48-52]

Відповідно до рисунку 3.6. реформа системи оплати праці державних службовців повинна змінити принципи й умови оплати праці, впровадити аргументовану функціональну класифікацію посад, запровадити систему моніторингу (перегляду) заробітної плати на засадах точних даних. Означена реформа має здійснюватися на основі чітко окреслених фінансових меж поєднуючи ефективну чисельність персоналу.

Реформа враховує статус незалежних органів та гарантує, що нові правила з приводу формування заробітної плати, які встановлені в цих установах (таких як антикорупційні органи), не підривають незалежність й ефективність цих органів, що може спричинити відтік професійного персоналу й корупційних ризиків [117, с.47].

Для впровадження реформи вбачається необхідність внесення змін до основного законодавчого акту, що регулює питання державної служби – Закону України «Про державну службу». Зміни будуть направлені на впровадження єдиних підходів щодо оплати праці на засадах класифікації посад через:

(1) впровадження оплати праці на засад класифікації посад за функціональним спрямуванням;

(2) поділ заробітної плати на сталу чи гарантовану частину (не менше 70%) та варіативну (не більше 30%);

(3) зниження за вислугу років надбавки (з 50% до 30%).

Окрім цього, необхідним вбачається й ухвалення відповідних підзаконних нормативно-правових актів, що повинні впорядкувати класифікацію посад державної служби у відповідності до функціонального принципу й принципу рівної оплати за однакову працю, встановлено зрозумілу систему посадових окладів, що забезпечуватиме сталість не менше як 70% загальної заробітної плати державних службовців. Підзаконними правовими актами буде передбачено: а) встановлення переліку сімей і рівнів посад державної служби стосовно класифікації посад державної служби; б) опис ключових функцій типових посад державної служби у рамках сімей (рівнів) посад; в) визначення класифікаційних кодів п'ятдесяти посад державної служби; г) формулювання загальних вимог до класифікації посад; д) опис етапів та порядку класифікації посад тощо.

Реалізація реформи покликана на встановлення прозорості і справедливої системи винагороди, яка базується на класифікації посад, стабільної й передбачуваної заробітної плати задля державних службовців, щонайменше 70% сталого доходу, та таким чином, зменшення дискреції керівників за умов визначення загального доходу державних службовців. Зазначене також спричинить до підвищення на ринку праці конкурентоспроможності заробітної плати державних службовців. Зробивши більш справедливою і прозорою оплату праці державних службовців, означена реформа допоможе в залученні нових

талантів, пом'якшить тенденцію відтоку/плинності державних службовців, й тим самим посилить роль держави як роботодавця [117, с.47].

Реформа процедура відбору на державну службу складається із трьох закономірних кроків, що пов'язані з відновленням процедур добору й прийняття на роботу на засадах професійних компетентностей: 1) ухвалення і внесення змін до відповідного законодавства щодо вдосконалення процедур вступу, проходження, звільнення із державної служби на засадах меритократичних принципів; 2) поступове відновлення процедур конкурсного відбору на засадах професійних компетентностей та здібностей кандидатів для усіх категорій державних службовців (розпочинаючи з категорії «А» та поступово охоплюючи категорії «Б» та «В»), на підконтрольній Україні території, де не ведуться бойових дій; 3) методичне відповідне забезпечення цього процесу.

Завдяки впровадженню цієї реформи наша держава має поетапно вдосконалювати попередні конкурсні процедури відбору на засадах професійних компетентностей кандидатів, з огляду на отриманий досвід і дотримуючись рекомендацій ОЕСР (SIGMA).

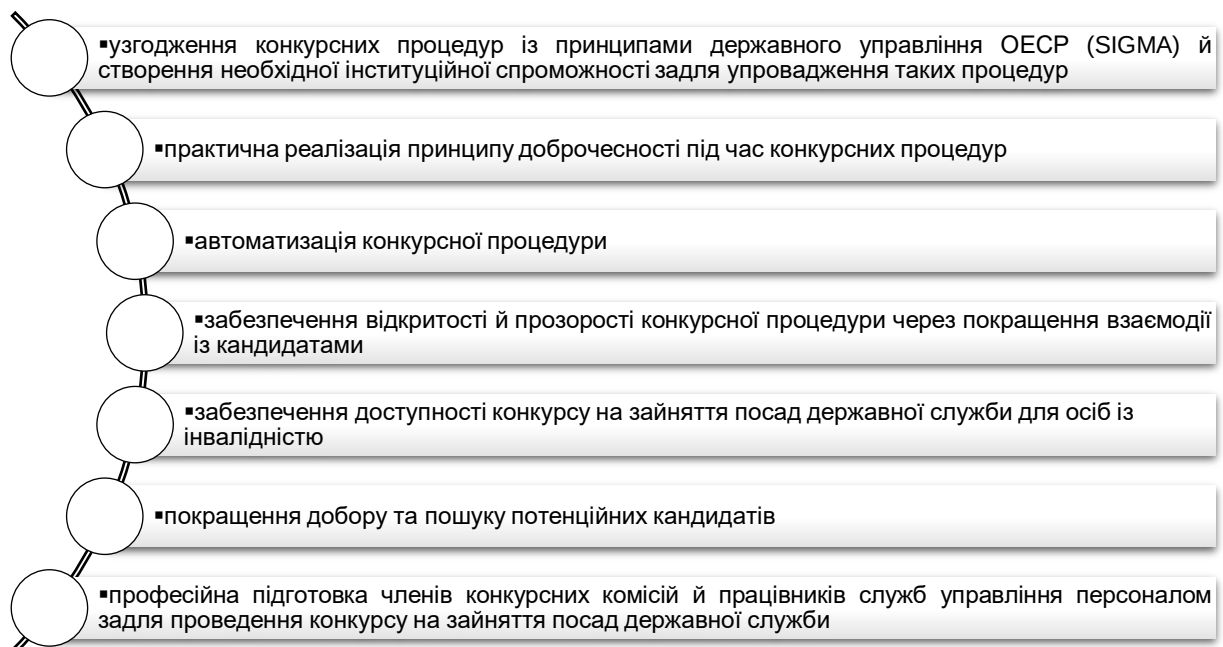


Рис. 3.7. Ключові тренди оновлення процедури конкурсного добору

Джерело: сформовано на основі [117, с.51]

Впровадження прозорих процедур добору кадрів на державну службу на засадах професійних компетентностей кандидатів посідає важливе значення

щодо зміцнення довіри й прозорості на державній службі. Поміж тим, переосмислення і вдосконалення конкурсів на зайняття посад державної служби буде мати вирішальний аспект для залучення професіоналів та допоможе запобігти «кумівству» й корупції на державній службі [117, с.51].

Основними складовими реформи цифровізації управління державною службою і людськими ресурсами є подальше продовження впровадження інформаційної системи управління персоналом (HRMIS) і відновлення роботи Єдиного порталу вакансій державної служби (career.gov.ua чи (або) його модифікованих версій) та подальше розширення для органів місцевого самоврядування його функціональних можливостей.

Відповідно до Звіту про виконання Угоди про асоціацію за 2023 рік в рамках впровадження HRMIS у державних органах на кінець 2023 року до цієї системи було підключено 762 державні органи й внесено 39665 карток працівників, що можуть працювати у Системі. Також підписано 834 договори з державними органами стосовно надання доступу (підключення) до інформаційної системи управління персоналом у державних органах [50, с.38].

Як результат цієї реформи використання HRMIS, що включає функцію розрахунку заробітної плати, у всіх міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах забезпечить поступове оновлення усіх застарілих систем IT HR.

Щодо Єдиного порталу вакансій державної служби (career.gov.ua), то він буде доопрацьований таким чином, що буде спроможний формувати прозорі дані, статистику з приводу всіх видів конкурсних процедур і вакансій. Відповідно, оновлений функціонал зазначеного порталу надасть можливість значно розширити його функціональні можливості задля розміщення вакантних посад органів місцевого самоврядування.

Впровадження реформи забезпечить цифровізацію діяльності органів публічної влади, враховуючи управління персоналом, що забезпечить надання точних кадрових даних щоб покращити процес прийняття рішень та розробки політики [117, с.52].

На постійній основі щодо напрямку цифровізації управління державною службою й людськими ресурсами проводяться робочі зустрічі й технічні координаційні наради із представниками Світового банку з приводу впровадження HRMIS, а також погодження необхідних документів другої фази впровадження проєкту з подальшої реалізації HRMIS.

Досягнення нової якості управління в умовах активного інноваційного зростання та розповсюдження цифрових технологій є складним багатокритеріальним завданням, вирішення якого вимагає переосмислення парадигми державного управління, виділення окремих блоків інституційних реформ, динамічних змін у формах, методах та механізми державного управління для реалізації стратегічних завдань, що стоять перед нашою країною.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що перехід до «нової реальності» спричинив парадоксальну ситуацію колосальної нестачі кваліфікованих кадрів у сфері публічного управління, які володіють сучасними управлінськими технологіями та сучасним мисленням. Ведучи мову про реформи системи публічного управління доцільно відзначити зростаючу роль управлінської освіти й науки, що формують відносно новий вигляд та мислення публічного управлінця в системі публічної влади – парадигмі управління в умовах нової реальності, що заснована на прийнятті таких управлінських рішень, що не потрібно виправляти та переробляти.

Для забезпечення успішної реформи державного управління головні заходи будуть сконцентровані на впровадженні комплексної реформи оплати праці й поступовому відновленні, ефективному втіленні процесу добору (відбору) на державну службу на основі заслуг, імплементації Закону України «Про адміністративну процедуру» й діджиталізації функцій управління державною службою на додаток до загальної діджиталізації надання державних послуг [44].

Ці реформи спрямовані на поступове зближення нашої держави до стандартів, політик, правил і практик ЄС в сфері державного управління, а також будуть спомагаючим фактором ефективності державного управління та

слугуватимуть прозорості. Також ці реформи відповідають Цілі сталого розвитку ООН № 16 «Сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства у інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх й створення ефективних, підзвітних і заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях»; цілі й заходи узгоджуються із Планом заходів виконання рекомендацій ЄК, що представлені в Звіті про прогрес України у рамках Пакета розширення ЄС 2023 року, що затверджений розпорядженням КМУ від 9 лютого 2024 року № 133 (передбачено п.4, 5 та 6 Плану заходів).

Отже, на сучасному етапі основними напрямками модернізації публічного управління є: впровадження новітніх технологій збору, зберігання, опрацювання, використання інформації із різних джерел, цифрова трансформація системи публічного управління й оновлення системи е-врядування, а також цифровізація місцевого розвитку, впровадження процесів аналізу тенденцій й оцінки стану та обґрунтування заходів щодо вдосконалення електронного урядування [62, с.20].

Загальна координація реформи державного управління та здійснення конкретних кроків із реформування чітко поділяється на інституційному, структурному й персональному рівнях. Реформа державного управління має створену як на політичному, так й на адміністративному рівнях потужну структуру управління і координації, що регулярно збирається та обговорює досягнення, виклики, а також ухвалює рішення. Участь парламентарів забезпечує належну співпрацю між законодавчою і виконавчою гілками влади в період підготовки і впровадження реформ. У обговореннях питань, що пов'язані з реформою державного управління, також активну участь беруть і неурядові заінтересовані сторони [35, с.30].

Отже, дії влади щодо реалізації окреслених напрямів реформування управління мають бути диференційованими та враховувати множинну специфіку на різних рівнях адміністрування. Відповідно, регіональний аспект зумовлює орієнтацію на економічні, соціальні, демографічні показники відповідної територіальної одиниці. Абсолютно очевидно, що в майбутньому з'являться

труднощі стосовно управлінні прикордонними районами й адміністративними одиницями, на яких активно велися бойові дії [82, с.81].

Реформа державного управління лишається одним з пріоритетних напрямів Уряду. В Програмі діяльності Кабінету Міністрів України й річних планах пріоритетних дій Уряду, що підготовлені задля впровадження визначених Урядом пріоритетів, присутні чітко визначені (прописані) змістовні розділи з приводу реформи державного управління, що охоплюють всі головні сфери, що визначені Принципами державного управління.

На протязі 2021 року Україна оновила свої стратегічні засади реформи державного управління шляхом ухвалення нового комплексного стратегічного документу. Реформу державного управління визнано одним з пріоритетів Уряду в ключових документах горизонтального планування. Наразі стратегічні засади реформування державного управління є усталеними й взаємоузгодженими та охоплюють усі ключові сфери Принципів державного управління. Щодо процесу розробки стратегії були залучені недержавні заінтересовані сторони й проведені консультації із громадськістю стосовно їх проєктів. Варто покращити узгодженість з річними планами пріоритетних дій Уряду стосовно ключових запланованих законодавчих ініціатив [35, с.28].

Отже, сформована в Україні система публічного управління вимагає подальших кроків щодо реалізації державного управління на всіх рівнях, а особливо в період режиму воєнного стану та продовження бойових дій.

Формування потужного інституційного механізму надасть можливість державі рухатися за напрямом інтеграції у Європейський Союз згідно Принципів державного управління, потребуватиме реформ стратегічного планування і розробки політики, яка буде керуватися й координуватиметься із центральних органів уряду, оптимізуючи організацію державного управління та стимулюючи модернізацію державної служби й створюючи безперечно надійні системи доброчесності державного сектору [155, с.93].

Сучасна парадигма як система поглядів на публічне управління передбачає гнучкість та вміння адаптуватися до зовнішнього середовища, соціалізацію

управління з його орієнтацією на творчий потенціал усіх суб'єктів, вміння долати стереотипи і бути відповідальними за результати.

Фундаментальні зміни управлінської парадигми, які відбуваються у сучасному світі налаштовують до структурних реформ у вітчизняній системі державного управління, сутність яких зводиться до переходу від руху за інерцією до керованого розвитку. Ключові принципи нової парадигми управління продукують активну взаємодію влади й суспільства, себто перехід від держави-монополіста до держави – сервісу задля громадян, виходячи із концепту людиноцентризму, в рамках якого прослідковується поворот в сторону розвитку людського потенціалу, що проявляється у процесах децентралізації. Відтак ключовим напрямом реформування повинно стати обмеження повноважень держави із концентрацією ресурсів та діяльності на адміністративних, соціальних, гуманітарних функціях [109].

Досвід провідних держав світу концентрує на створення гнучкої, компактної й ефективної системи управління, досягнути чого є можливим за обставин відображення пріоритетів і визначення кінцевих результатів адміністративної реформи, що вимагає інвестування значних коштів і створення відповідної нормативно-правової бази. Фокусуючись на результатах, децентралізації управління регіональних та місцевих органів влади, якості надання адміністративних послуг, на підвищенні ефективності управління шляхом конкуренції, змагальності, розвиток людського потенціалу, обмін й узагальнення світового досвіду, започаткування прозорості й етичних стандартів (положень), відновлення, створення та підтримку відповідних інституцій, держава має змогу здійснити намічені (заплановані) реформи, виходячи з національних інтересів, а також світових трендів розвитку [109].

Модернізація публічного управління повинні бути направлена на досягнення реальних покращень ціннісних орієнтацій українського суспільства, значного підвищення для українських громадян демократичних політико-громадянських цінностей та зміцнення ідентичності нашого соціуму, особливо в

умовах обставин надзвичайного характеру, що пов'язані з війною й періодом післявоєнної відбудови держави [30, с.52].

У результаті дослідження науковцями [30, с.52] питань динаміки цінностей, запропоновано сім ключових трендів:

- нагальна потреба сприяння позитивній ціннісній трансформації суспільства зі сторони державних організацій;
- перевага ситуативних цінностей над стратегічними;
- достатньо повільний життєвий цикл трансформації цінностей – нерівномірна чутливість різних вікових груп до нього;
- негативний вплив індивідуалізації на процеси, що мають бути керованими через публічне управління;
- позитивні тренди щодо поступової зміни ціннісних орієнтирів і наближення їх до європейських зразків;
- ризик непослідовності у дотриманні системи цінностей та сталості такої системи;
- нагальна необхідність сприяння позитивній ціннісній трансформації суспільства з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Публічне управління, на наш погляд, має спиратися на наступні принципи: співробітництво замість конкуренції, що відповідає українському менталітету; поєднання централізму й самостійності органів управління нижчого рівня із високою персоніфікованою відповідальністю за кінцеві результати; мінімізація та спрощення бюрократичних процедур у зв'язку з посиленням швидкості вимірювання зовнішнього та внутрішнього середовища; ефективний контроль; виділення ключових напрямів та концентрація ресурсів на цих напрямках; високий ступінь незалежності низових рівнів управління; узгодженість центрального та регіонального рівнів управління; зворотній зв'язок.



Рис. 3.8. Процеси реформування публічного управління в умовах війни
Джерело: сформовано на основі [68, с.8].

Умови війни російської федерації проти України вимагають ефективних реформ в системі публічного управління щодо забезпечення незалежності, стабільності й безпеки держави. Деякі можливі процеси реформування за цих умов включають зміцнення обороноздатності країни, розвиток громадянського суспільства, боротьба з корупцією, модернізація державного управління та розвиток міжнародного співробітництва (рис. 3.8). Зазначені процеси реформування можуть сприяти покращенню ефективності й роботи системи публічного управління в умовах війни.

Цілями публічного управління, що притаманні національним інтересам Української держави можуть бути наступні: об'єднуюча, інтегруюча всю багатогранність інтересів різних суспільних груп громадян; захисна, що спрямована на сприяння збереженню територіальної цілісності держави, підтримці порядку та збереження в українській юрисдикції національних ресурсів; організаційна, що сприяє розвитку суспільних інститутів та окреслює межі законності; підтримка за допомогою публічного управління сім'ї, здорового способу життя, релігійних переконань; формування духовно-моральної

атмосфери в суспільстві, що сприяє розвитку в людині почуття обов'язку та відповідальності за результати управління.

Одним із вагомих трендів модернізації публічного управління вважається реформування центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, чіткий розподіл функціональних повноважень між ними, завершення процесу реформи децентралізації, а також зміцнення ролі місцевого самоврядування.

Важливим кроком для децентралізації повинно стати внесення відповідних змін до Конституції України. Внесення змін до Основного Закону покликано реалізувати положення і принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, а також втілити принципи субсидіарності й остаточно зафіксувати реформу децентралізації. Основними змінами є впровадження громад як нових адміністративно-територіальних одиниць, територіальної засади для місцевого самоврядування й його первинного суб'єкта.

Однією із умов конституювання ключових засад організації і здійснення місцевого самоврядування із врахуванням проведеної реформи децентралізації вважається чітке розуміння очікуваних результатів реформи. За таких умов під час конституювання потрібно зважати на те, що в Конституції України мають бути зафіксовані наступні основні питання в сфер організації і здійснення місцевого самоврядування в Україні:

- ♦ удосконалення організації адміністративно-територіального устрою України;

- ♦ засади організації місцевого самоврядування і діяльності органів місцевого самоврядування, а також інших форм самоорганізації населення;

- ♦ форми взаємодії територіальної громади та органів місцевого самоврядування із місцевими органами державної влади; засадничі основи та форми здійснення державного контролю за органами місцевого самоврядування;

- ♦ повноваження територіальних громад, матеріальна й фінансова основи організації та діяльності територіальних громад і органів місцевого самоврядування та інше [105, с.93].

У контексті дослідження реформи децентралізації необхідно згадати про прийнятий Закон України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» від 28 липня 2023 року № 3285-IX [133], що набрав чинності 26 січня 2024 року. Цей законодавчий акт окреслює порядок утворення, ліквідації, естановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, їхнє найменування і перейменування, а також розв'язання інших питань адміністративно-територіального устрою України.

Як слушно в цьому аспекті відмічають І.Ярошенко та І.Семигуліна [187, с.137], що формування повної законодавчої бази, яка потрібна для проведення реформи децентралізації, повинна здійснюватися комплексно та паралельно по усіх галузевих напрямках, а не фрагментарно. Зазначене надасть можливість не декларативно, а фактично розпочати процес глибоких трансформацій щодо забезпечення покращення рівня якості життя громадян, а також результативного управління територіальним розвитком, формування й функціонування реально самодостатніх об'єднаних територіальних громад, створення зрозумілих і прозорих умов (правил) для успішного розвитку територій.

У період проведення реформи децентралізації влади, одним із ключових інструментів якої вважається формування спроможних територіальних громад, потрібно одночасно використовувати механізми забезпечення єдності в державі, врегулювання конфліктних ситуацій і суперечностей між територіальними громадами й органами місцевого самоврядування на різних рівнях, а також стримування таких негативних явищ як корупція і зловживання владою та інше [105, с.93].

Доцільність подальшого впровадження в Україні політики децентралізації розглядається як дієвий фактор стабілізації соціальної та економічної ситуації у державі та її регіонах, змога для виходу фінансової системи з кризового становища, подолання відповідних суперечностей між різними рівнями влади, організації нових відносин між центром, регіонами й територіальними громадами на принципах розподілу сфер відповідальності та компетенції,

впровадження механізмів державно-приватного партнерства в сфері гарантування громадян державними й місцевими благами, а також сприяння підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на усіх рівнях управління [187, с.137].

Поміж інших важливих кроків у напрямі завершення реформи децентралізації окрім вищевказаної необхідності внесення змін до Конституції України вбачається потреба в прийнятті в новій редакції Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та ряд інших нормативно-правових актів.

В аспекті здобуття перемоги у війні з РФ і подальшого економічного відновлення та розбудови Української держави важливим постає питання щодо подолання корупції у країні. Як засвідчує практика війни, корупція має свій негативний вплив й на стан обороноздатності нашої держави, адже перешкоджає раціональному та ефективному використанню наявних фінансових ресурсів в першу чергу задля забезпечення українських військових [81, с.5]. Зазначене є свідченням того, наскільки важливим в умовах сучасних безпекових викликів постає питання корупції та має вплив на всі сфери суспільного життя, особливо в умовах сьогодення та наближення до європейської спільноти.

Серед ключових заходів боротьби з корупцією, на думку Р.Радецького [146, с.153-154], є адаптаційний, забезпечення гласності й прозорості, організаційно-управлінський, правовий, каральний, превентивний, а також соціально-економічний. Значний масив заходів стосовно подолання корупції в Україні об'єднує в своєму складі правовий та організаційно-управлінський напрями. Ефективна політика щодо боротьби з корупцією в нашій державі повинна вибудовуватися на злагоджених діях органів публічного управління та суспільства, що буде направлено на викорінення цього явища й наблизить Україну до демократичних цінностей і європейського співтовариства.

Аналіз наукових досліджень [69, с.54; 91, с.108-109] надає можливість виокремити наступні напрями антикорупційної діяльності:

▫ вважати профілактику (попередження і вжиття упереджувальних заходів із приводу недопущення виникнення корупційних ситуацій) пріоритетною щодо запобігання і протидії корупції;

▫ формування негативного ставлення громадськості стосовно корупції (корупціонерів) через здійснення серед населення антикорупційної пропаганди, а також агітації у засобах масової інформації;

▫ створення переліку посад підвищеного ризику з приводу корупції, які найбільш втягнуті в корупцію, для яких запропонувати перейти на строкові контракти із «компенсаційним пакетом», який становить часткову виплату з бюджетних коштів, що чиновник втратить, відмовляючись від хабара;

▫ підвищення для державних службовців ефективності правил етичної поведінки у напрямі гарантування доброчесної поведінки, уникнення конфлікту інтересів й конкретизувати поняття «інституту правового компромісу» з приводу суб'єктів корупційних діянь, що вчинені ними особисто чи (або) іншими особами, що сприяли добровільно їх виявленню, розслідуванню і припиненню;

▫ підвищення якості надання публічних послуг й розроблення критеріїв її оцінювання та формування прозорих механізмів ухвалення управлінських рішень, переведення їх максимально в форму технічного процесу, дистанційно та обмеживши контакт безпосередній із урядовцями;

▫ створення у органах державної влади структурних підрозділів щодо внутрішніх розслідувань корупційних діянь;

▫ створення дієвого механізму захисту людей, що будуть повідомляти про корупційні дії.

Результати аналізу щодо стану корупції в Україні, ефективності антикорупційної політики минулих періодів, а також міжнародних стандартів і найкращих світових практик в сфері запобігання і протидії корупції надали можливість сформулювати такі ключові принципи антикорупційної політики на 2021-2025 роки:

➤ оптимізація функцій держави й місцевого самоврядування, що передбачає: а) усунення дублювання повноважень різними органами;

б) тимчасове припинення реалізації малоефективних функціональних повноважень, які акомпануються високим рівнем корупції, до запровадження належних процедур, що мінімізуватимуть певні корупційні ризики; в) усунення випадків реалізації одним й тим же органом повноважень, поєднання яких утворює додаткові корупційні ризики;

➤цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади й органами місцевого самоврядування, прозорість діяльності й відкриття даних як засада щодо мінімізації корупційних ризиків в їхній діяльності;

➤на противагу існуючим корупційним практикам створення більш зручних і законних засобів задоволення потреб фізичних/юридичних осіб;

➤гарантування невідворотності юридичної відповідальності за корупційні й пов'язані з корупцією правопорушення, що утворює стримувальний додатковий ефект для усіх суб'єктів правовідносин;

➤формування суспільної нетерпимості до корупції, а також утвердження культури доброчесності й поваги до верховенства права [4, с.8].

Аналіз стану антикорупційної політики й міжнародний досвід свідчать про необхідність комплексного й багаторівневого підходу щодо боротьби з корупцією. Антикорупційна ефективна стратегія повинна вибудовуватися на нормативно-правовому забезпеченні, прозорості уряду, інституційному посиленні, а також громадській участі й міжнародній співпраці. Задля досягнення в антикорупційній політиці значного прогресу рекомендується: по-перше, посилити законодавчу базу й механізми її виконання; по-друге, розвивати інституційні механізми контролю і нагляду за діяльністю державних службовців; по-третє, впроваджувати інноваційні технології задля гарантування вищої прозорості урядування; по-четверте, сприяти активному залученню громадськості стосовно контролю за здійсненням державних функцій і витрачанням бюджетних коштів; по-п'яте, стимулювати міжнародну співпрацю щодо обміну досвідом й кращими практиками в антикорупційній діяльності. Ефективна боротьба із корупцією вважається основною детермінантою зміцнення національної безпеки й стабільності держави. Впровадження

комплексної антикорупційної політики потребує не тільки вдосконалення законодавчої бази та зміцнення інституційних механізмів, однак й забезпечення високого рівня прозорості та активної участі громадськості в процесах ухвалення рішень, а також ефективної міжнародної співпраці. Подолання такого явища як корупція потребує злагодженої роботи усіх секторів суспільства, включаючи державні органи, громадськість, приватний сектор, міжнародні організації. Успіх в боротьбі з корупцією залежить не лише від ефективності законів та положень (норм), проте й від готовності суспільства до змін й активної участі кожного громадянина в цьому процесі [156, с.138-139].

Надважливим аргументом на користь назрілої боротьби з корупцією в Україні вважається набуття у 2022 року статусу держави-кандидата до ЄС, що знаменує майбутню імплементацію європейського антикорупційного законодавства у вітчизняний нормативно-правовий простір. Експерти з ЄС на початку 2023 року закликали уряд Української держави до термінового затвердження Державної антикорупційної програми, розробленої за їх підтримки. Представниками Європейської комісії також висунуто сім рекомендацій, через які буде оцінюватися прогрес України стосовно членства в Європейський Союз [159].

Таким чином, як бачимо із вищезазначеного, прагнення України стати повноправним членом ЄС вимагає низки заходів із протидії корупції, що потребує значних скоординованих зусиль органів влади як в законодавчому аспекті так й залучення громадськості.

Україна підтримує постійно активний діалог із ЄС стосовно порядку денного інтеграції, тому окреслення напрямів його підтримки в сфері протидії корупції та вироблення спільних програм в цій сфері, а також імплементація в Україні європейського досвіду антикорупційної політики буде сприяти досягненню значного прогресу щодо запобіганні й протидії корупції в процесі післявоєнного відновлення і відбудови нашої держави. Це створить надійні засади з приводу подальшого руху Української держави до членства в ЄС, НАТО, ОЕСР [81, с.25].

В Україні ефективність боротьби з корупцією залежить напряду від правового забезпечення, наявної дійової державної інституціональної системи із належною координацією їхньої діяльності задля втілення антикорупційної політики та розроблення превентивних заходів запобігання корупції. За таких умов передова світова практика та міжнародні стандарти повинні бути покладені в засаду розбудови вітчизняної антикорупційної системи [81, с.25].

Поміж тим, задля покращення тенденцій з протидії корупції вбачається необхідність щодо посилення ролі інститутів громадянського суспільства.

Резюмуючи зазначене, варто відзначити про фокусування уваги на трьох ключових положеннях: по-перше, національна антикорупційна політика повинна впроваджуватися тільки за умов активної участі свідомої громадськості, яка проявляється діяльністю інститутів громадянського суспільства, передусім громадськими організаціями антикорупційного напряду, й використовуватися на цілісному застосуванні процедур такого спрямування, як: просвітницький, попереджувальний, викривальницький, контролюючий; по-друге, посилити вплив громадської активності в процесах боротьби із корупцією в Україні у сучасних умовах такі детермінанти: мінімізація бюрократичних процедур з приводу отримання інформації відповідно корупційних факторів; подальше вдосконалення діяльності, в аспекті впровадження принципів відкритості, публічності, прозорості й судових та правоохоронних органів тощо; по-третє, зміцнити роль громадянського суспільства в процесах запобігання і протидії корупції буде сприяти активне застосування таких форм комунікації між органами публічної влади та громадськими організаціями, як: здійснення антикорупційного моніторингу; в рамках державної антикорупційної політики активне втілення у життя програм дослідницького, аналітичного, роз'яснювально-просвітницького спрямування; забезпечення зі сторони органів публічної влади доступності й відкритості інформації для широких верств населення стосовно стану, рівня, обсягів корупції й здійснення певних антикорупційні заходи та інше [1, с.11-12].

На нашу думку, протидію корупції у цьому форматі можна пояснити такими чинниками: збільшення обсягу відкритої інформації – електронне управління дає можливість запобігти зловживанню владою та корупцією, а також задовольнити право громадян на отримання достовірних даних; контроль дискреційної роботи – інноваційні технології зменшують можливість публічних службовців тлумачити закони на свій розсуд, привертаючи увагу до розкриття інформації та громадського контролю; зменшення можливостей досягнення домовленостей віч-на-віч, а отже, зменшення можливості несправедливого ставлення публічних службовців до громадян у рамках прямих зустрічей, тобто можливість корупції; розширення конкуренції – інновації дозволяють технологічно реалізувати середовище, в якому всі приватні оператори можуть брати участь у відкритій конкуренції за договорами.

Завдяки узагальненню наукових досліджень, зверненню до законодавчої бази, аналізу поточної безпекової ситуації, виокремлення ключових проблемних аспектів, що стосуються реформування системи публічного управління в сучасній Україні нами було розроблено відповідну ймовірнісну схематичну модель реформування системи публічного як сукупність поєднання комплексу взаємообумовлених стратегічних напрямів реформ у сфері державного управління, децентралізації, враховуючи безпекові виклики та зумовлену євроінтеграційним вектором, інституційними проблемами та цілями, принципами, завданнями й функціями в цій сфері (рис. 3.9).



Рис. 3.9. Ймовірнісна схематична модель реформування системи публічного в Україні

Джерело: розроблено автором

Введення в Україні режиму воєнного стану зумовило у системі публічного управління посилення централізації і звузило сферу застосування демократичних інститутів. Вбачається небезпека того, що укорінення зазначених тенденцій може спричинити до виникнення ряду деструктивних процесів, що негативно віддзеркаляться на ефективності публічного управління в обставинах повоєнного розвитку Української держави. Першочергово це стосується повернення до тих стандартів взаємовідносин між органами публічної влади, з однієї сторони, й інститутами громадянського суспільства та бізнесу, з іншої, що існували до війни, та характеризуються в науковій літературі, як ринок обмеженого доступу [21, с.124-125].

Щоб не спричинити до вищевказаного сценарію, розробка концептуальних основ повоєнного відновлення Української держави повинна спиратися на

демократичні цінності сучасного цивілізованого світу й базуватися на принципах відкритої конкуренції, людиноцентричності та субсидіарності. Це пророкує посилення контролю за діяльністю органів публічного управління зі сторони суспільства, передусім порівняно з воєнним часом, а також впровадження ряду обмежень й інституційних бар'єрів, що направлені на запобігання зловживанням владою і недопущенням її використання для обмеження конституційних прав, свобод громадян [21, с.125].

Позитивним аспектом стала активізація громадянського суспільства, зокрема через зростання волонтерського руху та участі громадян у наданні допомоги постраждалим регіонам та Збройним Силам.

За даними дослідження [178] відносно довіри до громадських організацій, на протязі 2023 року відбулося невелике зменшення довіри до волонтерів та громадських організацій. Відповідно, восени 2023 року волонтерам довіряли 84%, а на початку року – 88%; громадським організаціям – 61%, на початку року – 66%.

Одночасно порівняно із падінням довіри до органів влади у період з грудня 2022 року до грудня 2023 року масштаб зниження довіри до волонтерів і громадських організацій є набагато меншим. Окрім того, приблизно половина українських громадян вважають, що громадські організації є ефективнішими у контексті вирішення соціальних проблем, аніж уряд і бізнес.

Стосовно питань співпраці організацій та волонтерів із органами влади, то дослідження засвідчують, що чотири громадські організації й волонтерські ініціативи із десяти одержували запрошення щодо співпраці зі сторони державних органів чи (або) місцевого самоврядування. У громадських організацій і волонтерів найбільше шансів налагодити робочу плідну взаємодію із місцевим самоврядуванням, а найменше – із центральною владою. Так, 25% опитаних повідомили, що вони налагодили добре зв'язок із центральними органами влади, а 39% – із місцевою виконавчою владою, 46% – із органами місцевого самоврядування [178].

Поміж тим, що в Україні триває війна, контроль за органами публічної влади зі сторони інститутів громадянського суспільства не можна послаблювати. Завдання і функції держави мають й в подальшому базуватися на підході «жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства» й співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування й інститутів громадянського суспільства на усіх етапах. Громадяни не мають забувати виконувати громадський контроль за діяльністю органів державної влади у період воєнного стану [58, с.176].

Таким чином, реформування системи публічного управління в Україні має значний масив напрямів реформ, що стосуються як удосконалення національного законодавства зважаючи на євроінтеграційні процеси, так повинні враховувати потреби зумовлені сучасним станом захисту державного суверенітету, територіальної цілісності країни. В таких складних умовах Україна повинна провести низку реформ в сфері публічного управління. Лише поєднання комплексу цілеспрямованих заходів як органів публічного управління, так й інститутів громадянського суспільства, а також їх належна взаємодія зумовлять до прогресу в цій сфері, підвищать якість та ефективність публічного управління.

Висновки до розділу 3

1. В умовах євроінтеграційних процесів в Україні особливе місце відводиться стабільності, що постає фундаментом задля подальшої євроінтеграції і позитивним зрушенням та вимагає впровадження низки реформ в різних сферах, де особливе місце відводиться реформуванню системи публічного управління. Встановлено, що реформи системи публічного управління вважаються одним із складних.

Визначено, що ресурси держави сконцентровані на потребах оборони та захисту, що зменшує концентрацію зусиль на євроінтеграційних реформах та

приведення національного законодавства у відповідності до європейських стандартів.

Ключовими політичними перевагами поступової євроінтеграції вважаються зміцнення стабільності демократичної політичної системи, її інститутів, модернізація і забезпечення прозорості національного законодавства, поглиблення культури демократії та повага до прав людини тощо.

Вагому роль посідають європейські стандарти публічного управління, що спрямовані на створення та функціонування ефективної, дієвої системи публічного управління, зокрема: задоволення публічних інтересів, налагодження стандартних європейських форм взаємодії між громадянським суспільством і публічним управлінням, організація публічного управління згідно принципу верховенства права та демократизму; системність правового забезпечення публічного управління.

Визначено, що вибудовування національної правової системи у відповідності до європейських норм повинно здійснюватися одночасно з раціоналізацією і пристосуванням існуючої законодавчої бази до правового поля ЄС.

Для подальшого процесу європейської інтеграції України сформовані відповідні стратегії держави: необхідність активного продовження впровадження реформ (першочергово в сферах боротьби з корупцією, підвищення транспарентності влади), що зумовить збільшення ефективності інституцій; активізація процесів співпраці з ЄС в різних сферах, включаючи й безпеку, що буде сприяти зміцненню стабільності держави; розвиток співробітництва з державами-партнерами, що зумовить до спільного розв'язання проблем та зміцнення регіональної стабільності.

Визначено необхідність перегляд стратегічних документів із метою визначення ризиків, пріоритетів, обсягів реформ та очікуваного впливу на кінцевих споживачів.

Установлено, що загальна координація реформи державного управління та здійснення реальних кроків із реформування мають чіткий поділ на

інституційному, структурному та персональному рівнях. Стратегічні засади реформування державного управління є усталеними та взаємоузгодженими й охоплюють усі ключові сфери Принципів державного управління.

Визначено, що дії влади щодо реалізації визначених напрямів реформування системи публічного управління повинні бути узгодженими та враховувати множинну специфіку на різних рівнях адміністрування.

Умови воєнного стану та сучасні безпекові виклики потребують впровадження ефективних реформ системи публічного управління, що сконцентровані на забезпеченні цілісності, стабільності та безпеки держави. За таких обставин процеси реформування повинні включати консолідацію зусиль щодо зміцнення обороноздатності держави, розвиток міжнародного співробітництва, боротьба з корупцією, подальша модернізація державного управління, розвиток інститутів громадянського суспільства. Ці процеси реформування можуть сприяти покращенню ефективності та діяльності системи публічного управління в умовах війни.

Одним із вагомих трендів модернізації публічного управління вважається реформування центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, чіткий розподіл функціональних повноважень між ними, завершення процесу реформи децентралізації, а також зміцнення ролі місцевого самоврядування.

Аргументовано, що важливим кроком для подальшого втілення реформи децентралізації повинно стати внесення відповідних змін до Конституції України та ряду інших законодавчих актів. Формування комплексної законодавчої бази, що необхідна для здійснення реформи децентралізації, що буде відповідати сучасним потребам і вимогам часу, повинна відбуватися комплексно та паралельно по всіх галузевих напрямках. Запропоновано комплекс заходів із протидії корупції, що має вибудовуватися на правовому забезпеченні, прозорості уряду й інституційному посиленні, а також участі (залученні) громадськості та активній міжнародній співпраці в цьому напрямі.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі запропоновано вирішення актуального науково-практичного завдання, що полягає в теоретичному обґрунтуванні підходів та розробленні науково-практичних пропозицій щодо напрямів реформування системи публічного управління в Україні в контексті євроінтеграційного вектору та сучасних безпекових викликів, що буде сприяти ефективності діяльності

органів публічного управління. Отримані результати дослідження дають підстави сформулювати такі висновки і рекомендації:

1. На основі узагальнення дослідження питань реформування системи публічного управління встановлено, що серед представників державно-управлінської науки існують різні підходи до публічного управління як діяльності; системи; об'єктивного процесу; впливу; аполітичної бюрократичної структури; взаємодії. Проведене дослідження дозволило виявити притаманні особливості публічного управління та розвинути категорійно-понятійний апарат теорії державного управління завдяки авторському визначенню понять: «публічне управління»; «система публічного управління»; «реформування системи публічного управління». Зауважено, що система публічного управління як система діяльності включає дві діяльні підсистеми: систему діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, що здійснюють регулюючі функції; систему діяльності державних та муніципальних організацій, підприємств, установ, що надають публічні послуги. Встановлено, що важлива роль у системі публічного управління відводиться державному управлінню, адже воно здійснює управлінський вплив на всі сфери суспільного життя. Обґрунтовано, що саме цілісний комплекс поєднання державного управління, місцевого самоврядування, а також публічного адміністрування формують сучасне публічне управління.

Зважаючи на євроінтеграційний вектор України нагальною є необхідність реформування системи публічного управління, що на сьогодні зумовлена недостатньою спроможністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування якісно та ефективно здійснювати зобов'язання перед суспільством і громадянами та потребою адаптації системи публічного управління до європейських принципів і стандартів, упровадження європейських цінностей та підвищення ефективності органів публічного управління в умовах децентралізації. Визначено, спроможність впровадження трансформаційних перетворень буде мати подальший вагомий вплив на повоєнне відновлення та соціально-економічний розвиток країни. Обґрунтовано, зважаючи на сучасні

безпекові виклики, негативний вплив на процес демократизації суспільства, що породжує нові виклики (загрози) для системи публічного управління та вимагає термінових заходів з попередження кризових ситуацій.

2. Досліджено зарубіжний досвід та визначено, що кожна європейська держава напрацювала власну концепцію функціонування системи публічного управління на засадах принципів регіоналізації та децентралізації. Системи публічного управління, що існують на сьогодні в Західній Європі вибудувалися внаслідок розвитку національної держави, суспільних відносин, демократизації й інших потреб сучасного демократичного суспільства. Закцентовано увагу на європейських цінностях (верховенство права, права людини, демократія), що визначають формат існування будь-якої європейської держави. Виявлено, що відсутність загального законодавства ЄС у сфері публічного управління створює проблему для держав-кандидатів, адже цілі та напрями реформи публічного управління є менш чіткими. Однак існує загальний консенсус щодо основних компонентів належного управління: верховенство правових принципів надійності, прозорості, передбачуваності, підзвітності, а також управлінська та технічна компетенція, участь громадян й організаційний потенціал. Зважаючи на відмінності реформ в європейських державах, визначено спільні ключові компоненти європейського підходу до реформування системи публічного управління та встановлено високий рівень ініціативи одного з ключових трендів реформування останніх років – надання послуг та цифровізація. Ці ініціативи варіюються від загальних програм підвищення ефективності та якості державних послуг (через рамки, стандарти такі як CAF), збільшення доступу до послуг та орієнтація на громадян, ініціативи для покращення бізнес-середовища, електронний уряд й інновації на основі ІКТ (оцифрування внутрішніх процесів, цифрові послуги та ін.) та інновацій державного сектора в ширшому сенсі. Встановлено, інтеграція в ЄС була й залишається основним важелем змін та реформ в державах, що прагнуть приєднатися до ЄС. Проведений аналіз ефективності впровадження реформ публічного управління у країнах-членах ЄС

надав підстави систематизувати в національній реалії ключові напрями адаптації позитивних векторів.

3. Визначено, що Конституція України як головним законодавчий акт визначає систему органів влади проте потребує внесення відповідних законодавчих змін, зокрема у контексті децентралізації. Система публічного управління в умовах безпекових викликів довела свою стійкість проте у деяких секторах реформування сповільнилося чи зупинилося, зокрема з питань конкурсного прийому й відбору на державну службу, класифікації посад і реформування системи оплати праці, розгортання інформаційної системи управління людськими ресурсами та ін. Проте досягла високого рівня цифровізація надання послуг. З'ясовано, що впровадження реформи оплати праці ще не дало відчутних результатів.

Встановлено, що в Україні було створено законодавче підґрунтя для втілення децентралізації влади та розвитку публічного управління. Аргументовано, реформа децентралізації створила нові можливості для розвитку територіальних громад, а бюджетна децентралізація сприяла перерозподілу бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування. Проте, розпорошеність й недосконалість норм в різних нормативно-правових актах, що регулюють сферу територіального устрою, створюють відповідні проблеми.

Конституційні зміни та масштабність трансформаційних перетворень потребують прийняття законодавчих актів, що мають гарантувати необхідну й достатню нормативно-правову основу щодо інституційних перетворень. Запровадження організаційно-правових засад трансформації системи публічного управління й інноваційних інструментів має здійснюватися на постійній основі.

Діяльність Уряду характеризується як несамостійна інституція, якій властива тенденція постійних ротацій. Обґрунтованість ухвалення кадрових рішень засвідчує про відсутність належної комунікації із суспільством та має негативні прояви в контексті відкритості. Посиленого впливу вимагає здатність уряду належно забезпечити координацію та сконцентрованість зусиль щодо виконання законодавчих зобов'язань в контексті євроінтеграційного вектору.

Виявлено, що розподіл функціональних обов'язків у міністерствах організаційних структур і вертикаль підзвітності характеризуються на найвищих щаблях політичного й адміністративного управління неоднозначністю та потребують відповідних змін.

Виявлено, реформи системи публічного управління попередніх років справили позитивний ефект в умовах безпекових викликів проте одночасно проявилися застарілі проблеми в аспекті дублюючих функцій між органами публічного управління, слабкій інституційній спроможності, задовільному рівню компетенції в системі органів публічного управління, питаннях корупційного характеру. Обґрунтовано для сучасної системи реформування публічного управління необхідність ще на етапі воєнного стану впроваджувати відповідні кроки для посилення інституцій, верховенства права, згуртованість зусиль над стратегічними трендами, що будуть сприяти демократизації та євроінтеграції країни.

Не врегульованим залишаються питання розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади; між місцевими радами територіальних громад та районними радами, а також незавершеним є процес реформи децентралізації влади. Встановлено, що в системі органів публічного управління однією із проблем є відсутність реального прогресу щодо боротьби з корупцією, що гальмує процес вступу України до ЄС.

4. Встановлено, що військове вторгнення спричинило обмеженість ресурсного забезпечення держави сповільнивши процеси реформування в рамках Угоди про асоціацію, однак сприяло зближенню відносин між Україною та ЄС. Одним із важливих компонентів України у статусі кандидата на вступ до ЄС є масштабна трансформація країни, що передбачає підготовку членства до ЄС й визначає наближення рівня життя, добробуту та правового захисту громадян України як у державах-членах ЄС. Проте нині реалізація деяких напрямів реформування у межах Угоди про асоціацію, в першу чергу соціально-економічного спрямування та процес імплементації рекомендаційного пакету ЄС досить укладено через безпекові виклики та продовження військових дій. Це

зумовлює переглянути часові рамки та пріоритетність виконання деяких положень Угоди.

Євроінтеграційний вектор передбачає секторальні реформи в системі публічного управління, зокрема: міністерства повинні бути спроможними щодо здійснення якісного аналіз, формування та належна координація державної політики; чітке розмежування сфери відповідальності органів публічного управління і відсутність дублювання їх функцій; центральні органи влади повинні координувати й управляти процесами врядування; одночасно зберігається можливість щодо моніторингу ефективності механізмів публічного управління шляхом застосування принципів прозорості й підзвітності. Установлено, що серйозною перепорою на євроінтеграційному шляху України є територіальна цілісність, стан війни в державі та низька якість управління.

Ключовими політичними перевагами поступової євроінтеграції вважаються зміцнення стабільності демократичної політичної системи, її інститутів, модернізація і забезпечення прозорості національного законодавства, поглиблення культури демократії, повага до прав людини тощо.

Вагому роль посідають європейські стандарти публічного управління, що спрямовані на створення та функціонування ефективної, дієвої системи публічного управління, зокрема: задоволення публічних інтересів, налагодження стандартних європейських форм взаємодії між громадянським суспільством і публічним управлінням, організація публічного управління згідно принципу верховенства права та демократизму; системність правового забезпечення публічного управління.

Визначено, що вибудовування національної правової системи у відповідності до європейських норм повинно здійснюватися одночасно з раціоналізацією і пристосуванням існуючої законодавчої бази до правового поля ЄС. Закцентовано увагу на значимості здійснення стратегічного публічного управління в контексті євроінтеграційного вектору в Україні та впровадженні практичних кроків вдосконалення.

Успішність подальшої євроінтеграції повинна вибудовуватися на реалізації системних реформ, що повинні зачіпати як діяльності органів публічного управління, так і бути направлені на ефективну взаємодію із інститутами громадянського суспільства; формуванні єдиних інституційних рамок, а їх втілення має виокремлювати персонал державної служби як системний складник державного управління, який гарантує євроінтеграційний процес; зміцненні інституційного базису демократії; підтримці громадянського суспільства.

Встановлено, що підтримка популярності та прихильності відносно євроінтеграційного вектору вимагає чітких скоординованих дій щодо прозорості та комунікації, реалістичних термінів для досягнення ключових етапів. Уряд повинен ухвалити довгостроковий бачення перспективних напрямів євроінтеграції зважаючи на важливість належного управління очікувань громадськості. Визначено, що важливим компонентом для вступу до ЄС є інститути громадянського суспільства, які покликані сприяти впровадженню реформ в цій сфері та посідають вагоме місце для переговорної рамки вступу України до ЄС.

5. Важливим компонентом реформування системи публічного управління постає підвищення ефективності на засадах інституційних стандартів, притаманних європейським державам, нових підходів до стратегування розвитку держави в цілому. Встановлено, що система оцінки ефективності реалізації публічного управління, як й система публічного управління загалом, не може бути закритою та повинна враховувати зовнішні безпекові та глобалізаційні детермінанти впливу на неї при досягненні стратегічних цілей держави.

Розроблення нового підходу до формування системи оцінки ефективності публічного управління повинно охопити всі ключові особливості діяльності органів влади за умов сучасних безпекових викликів. Цей підхід полягає у вибудовуванні системи публічного управління у сукупності взаємовпливу суб'єкт–об'єкт–суб'єкт з урахуванням зовнішнього впливу безпекових, глобалізаційних факторів, основних функцій органів влади на державному та

місцевому рівнях, одним із механізмів управління якої є оцінка ефективності публічного управління. Цей механізм заснований на цільовій управлінській природі діяльності, формуванні критеріїв досягнення мети в умовах впливу зовнішніх безпекових викликів і глобалізаційних факторів, конкретного управлінського вкладу в їх досягнення.

Система оцінки ефективності публічного управління має формуватися на основі ефективної реалізації механізму державного управління, ключовими складниками якого мають стати: цілепокладання (постановка мети із зазначенням конкретних вимірювальних результатів); критерії досягнення мети (сукупність оцифрованих показників, що характеризують досягнення мети); критерії управлінського внеску щодо досягнення мети (сукупність вимірювальних оцифрованих показників, що показують ступінь впливу управлінського рішення на досягнення цільових показників); аналіз досягнутих результатів (зіставлення досягнутих результатів із запланованими, результати значень показників досягнення мети); коригування мети та управлінських рішень (за необхідності за досягнутими результатами та у випадку не відповідності досягнутих результатів із запланованими внесеннями змін до показників досягнення мети й управлінські рішення). Результатом реалізації цього підходу є підвищення прихильності та довіри громадян до органів державного управління і місцевого самоврядування, реалізації публічного управління загалом. У єдиній взаємодії держави та суспільства соціальний ефект від реалізації державних програм та проєктів, впровадження нових механізмів управління буде значно вищим, як загалом й ефективність публічного управління.

Подальші дослідження припускають трансформацію означеної системи оцінки ефективності публічного управління на рівні державного управління, а також на місцевий рівень у рамках сукупності єдиної системи публічного управління, яка вибудовується у єдиній вертикалі й на загальних засадах правового регулювання в Україні, для досягнення стратегічних цілей держави в

умовах глобалізації та з врахуванням безпекових викликів що, в свою чергу, проєктуються на рівень регіонів та територіальних громад.

6. Визначено, що з метою забезпечення успішного реформування системи публічного управління ключові напрями повинні бути сконцентровані на впровадженні комплексу реформ державного управління щодо системи оплати праці державних службовців й поступовому відновленні, ефективному впровадженню процедури добору на державну службу на основі заслуг, імплементації Закону України «Про адміністративну процедуру» й цифровізація управління державною службою та людськими ресурсами, що сприятиме поступовому зближенню України до стандартів, політик, правил та практик ЄС, слугуватиме додатковим фактором ефективності державного управління та сприятиме прозорості. Зазначено, що дії влади щодо реалізації визначених напрямів реформування системи публічного управління повинні бути узгодженими та враховувати множинну специфіку на різних рівнях адміністрування.

Сучасні безпекові виклики вимагають впровадження ефективних реформ системи публічного управління, що сконцентровані на забезпеченні цілісності, стабільності й безпеки держави. За цих обставин процеси реформування повинні включати консолідацію зусиль щодо зміцнення обороноздатності держави, розвиток міжнародного співробітництва, боротьба з корупцією, подальша модернізація державного управління, розвиток інститутів громадянського суспільства. Одним із вагомих трендів модернізації публічного управління вважається реформування центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, чіткий розподіл функціональних повноважень між ними, завершення процесу реформи децентралізації, а також зміцнення ролі місцевого самоврядування. Обґрунтовано для подальшого втілення реформи децентралізації внесення відповідних змін до Конституції України та низки інших нормативно-правових актів, які будуть відповідати сучасним потребам та вимогам часу, комплексно та паралельно по всіх галузевих напрямках. Запропоновано комплекс заходів із протидії корупції, що має вибудовуватися на

нормативно-правовому забезпеченні, прозорості уряду та інституційному посиленні, а також участі (залученні) громадськості та активній міжнародній співпраці в цьому напрямі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдуллаєв В. А. Роль громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції. Публічне управління та митне адміністрування. № 3 (30). 2021. С. 5-13.
2. Аль-Атті І. В. Теоретичні підходи до проблеми розвитку сучасної моделі публічного управління. Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення. № 1. 2022. С. 1-11.
3. Андріяш В. І., Громадська Н. А., Малікіна О. А. Оцінювання державно-управлінських рішень: моделі та критерії. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2021. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2201> (дата звернення: 25.06.2024). DOI: 10.32702/2307-2156-2021.9.3
4. Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2021. 55 с.
5. Антонюк О. М. Правові засади здійснення реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. Вип. 2 (50). 2021. С.81-86.
6. Артьомов І. В., Віднянський С. В. та ін. Європейська та євроатлантична інтеграція України: стан і перспективи реалізації (2014-2022 рр.): монографія. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2022. 284 с.
7. Бабенко В. Ю. Державне управління суспільними конфліктами в зарубіжних країнах: досвід і перспективи. Право та державне управління. №2. 2020. С.127-134.
8. Базика С. К. Підходи до оцінювання ефективності публічного управління у світовій практиці. Публічне управління і адміністрування в Україні. Вип. 4. 2018. С. 30-35.
9. Баранов А. Сучасний стан розвитку публічного управління в Україні. Аспекти публічного управління Т. 7. № 8. 2019. С.5-12.
10. Барановський Ф. Вплив громадянського суспільства на процес європейської та євроатлантичної інтеграції: український контекст. Наукові записки ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України. Вип. 3(89). 2018. С. 198-218.

11. Бегей І. П. Використання досвіду Польщі для визначення особливостей реформування державного управління на районному та регіональному рівнях. *Аспекти публічного управління*. № 9 (23). 2015. С.57-63.
12. Бережний В. О. Напрями реформування системи публічного управління в Україні. *Економіка та держава*. № 6. 2014. С.161-164.
13. Береза А. Сучасні підходи до модернізації публічного управління. *Наукові записки*. Вип. 6 (56). 2018. С.144-153.
14. Березовський Д. О. Моделі формування ефективної системи публічного управління: зарубіжний досвід моніторингу та контролю. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 6. 2013. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=862>
15. Берлач Н. А., Кобець М. П. Особливості публічного адміністрування Німеччини: досвід для України. *Наука і правоохорона*. № 4 (42). 2018. С.17-25.
16. Білик О. І., Лукашевська У. Т. Сутність, значення та розвиток публічного механізму. *Економіка і суспільство*. Вип. 12. 2017. С.177-180.
17. Близняк О., Риков А. Процес євроінтеграції України в умовах повномасштабної російсько-української війни: проблеми та перспективи. *Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії*. 2023. С.119-135.
18. Бобрик О. В. Децентралізація та реформа системи публічного управління в Словачкій Республіці. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 052 «Політологія» (05 Соціальні та поведінкові науки). Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет» МОН України, Ужгород, 2023. 283 с.
19. Бойченко В. С. Сутність процесу реформування управління розвитком регіону. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Вип. 3. 2015. С.29-33.
20. Борщевський В. В., Василиця О. Б., Матвеев Є. Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та

механізми розвитку. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2022. № 2 (76). Держава та регіони. С. 30-35.

21. Борщевський В. В., Чех М. М., Василиця О. Б. Публічне управління в умовах війни: як не допустити повернення ринку обмеженого доступу в Україні на етапі повоєнного розвитку. Актуальні питання у сучасній науці. № 1 (7). 2023. С.113-126.

22. Бояринцева М. А. Щодо визначення категорії «Європейський адміністративний простір». Прикарпатський юридичний вісник. Вип. 1(16). Т.2. 2017. С.73-77.

23. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII. 1728 с.

24. Вольська О. Публічне управління як системне явище в сучасному суспільстві. Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка. № 3. 2020. С15-20. <https://doi.org/10.32851/2708-0366/2020.3.2>

25. Воронова О. В., Галунець Н. І. Європейська інтеграція як чинник демократичної трансформації України. Інвестиції: практика та досвід. № 11. 2024. С. 230-235. DOI: 10.32702/2306-6814.2024.11.230

26. Ганущин С. Перспективи реформи публічного управління у контексті сучасних демократичних трансформацій. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління. Вип. 3(63). 2023. С.13-18. [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-3\(63\)-2](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-3(63)-2)

27. Гацуля О. М. Особливості запровадження конституційних змін у контексті реформування системи публічного управління. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. Том 31 (70). № 3. 2020. С.6-10.

28. Глушко О. З. Базові терміни з проблеми трансформацій в освіті: погляди вітчизняних вчених. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Педагогіка. № 2 (4). 2016. С.10-13.

29. Гонціяз Я. Державне управління в контексті європейської інтеграції. Лабораторія законодавчих ініціатив. К., 2015. 30 с.

30. Гончарук Н. Чередниченко А. Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в поствоєнний період у контексті європейських цінностей. Аспекти публічного управління. № 10(6), 2022. С.46-54. <https://doi.org/10.15421/152243>

31. Гришко В. В., Задорожний В. П., Кульчій І. О. Перспективи імплементації європейського досвіду у процесі реалізації менеджмент-орієнтованого публічного управління на рівні розвитку. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 11. 2021. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/11_2021/7.pdf

32. Даміров Н. Дослідження питання реформування системи публічного управління в умовах військових конфліктів. Наукові перспективи. № 10(28). 2022. С.40-49.

33. Дацишин М. Як відновити місцеве самоврядування від наслідків війни – колонка експертів. 10 серпня 2022 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15323>

34. Державне управління в Україні : навч. посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. 272 с.

35. Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам державного управління. Моніторингові звіти Програми SIGMA. Грудень 2023 року. SIGMA. 219 с.

36. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінет Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

37. Долгіх М. В. Теоретичні засади реформування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я : дис... док. філ. публ. упр. та адмін.: 281 / Міжрегіональна академія управління персоналом Державний університет «Житомирська політехніка». Київ, 2021. 255 с.

38. Досвід країн-кандидатів на членство в ЄС та України щодо інституційної спроможності та реалізації державної політики європейської інтеграції. НАДС. Бібліотека державного службовця. URL:

<https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/Mignarodna%20dijalnist/2-dosvid-krain-kandydativ-na-chlenstvo-v-eu-2.pdf> (дата звернення: 24.06.2024)

39. Дяченко С. Зовнішня, безпекова і оборонна політика. Україна та Угода про асоціацію: моніторинг виконання 2014-2022. Київ, 2023. 156 с.

40. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

41. Євроінтеграція: Уряд посилює управлінську відповідальність та підзвітність керівників розпорядників бюджетних коштів. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/yevrointehratsiia-uriad-posyliuie-upravlinsku-vidpovidalnist-ta-pidzvitnist-kerivnykiv-rozporiadnykiv-biudzhethnykh-koshtiv>

42. Європейська інтеграція України. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/priorytety-uriadu/yevropeiska-intehratsiia-ukrainy>

43. Європейська та євроатлантична інтеграція. Transition book. 2019. 94 с. URL: https://olexrada.gov.ua/doc/other/euro_int.pdf

44. Європейський Союз остаточно ухвалив план України для реалізації програми Ukraine Facility. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/information/news/348> (дата звернення: 17.06.2024)

45. Єсенніков К. В. Концептуальні засади забезпечення ефективності державного управління в умовах сучасних викликів для України : дис...док. філософ. за спец. 281 наук : / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2024. 225 с.

46. Загородній М. Євроінтеграція децентралізації: що Україна має виконати для вступу до ЄС. Чесно. Аналітика. 2023. URL: <https://www.chesno.org/post/5820/>

47. Загуменна Ю. О. Правові засади безпекової політики України в умовах євроінтеграції. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Том 34 (73) № 4. 2023. С.8-22.

48. Загурський О. Б., Король В. С. Концептуальні підходи до розуміння феномену «публічне управління». Юридичний науковий електронний журнал. №

4. 2020. URL: http://lsej.org.ua/4_2020/6.pdf DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-4/4>

49. Звіт про виконання у 2022 році Стратегії реформування державного управління України. Реформа державного управління. Офіс реформ Кабінету Міністрів України. 2022. 68 с.

50. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2023 рік. Україна – Європа. 2024. 129 с.

51. Іванов Є. В. Інституційна складова суб'єктів публічного управління. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. Том 34 (73). № 1 2023. С.1-5. DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.1/01>

52. Івашова Л. М., Бондаренко Л. І. Трансформація системи діяльності органів державного управління в Україні: стан і напрями подальшого удосконалення. № 11. 2021. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/11_2021/5.pdf

53. Інструменти забезпечення ефективності, результативності та якості діяльності органів державної влади / [М. Канавець (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, О. Бутенко, Ю. Єрченко; за заг. ред. В. Купрія]. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019. 178 с.

54. Казюк Я. Аналітична довідка щодо особливостей Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» у частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин (від 09.11.2023 № 3460). Центр політико-правових реформ. 01.12.2023. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/analychna-dovidka-shhodo-osoblyvostej-zakonu-ukrayiny-pro-derzhavnyj-byudzhet-ukrayiny-na-2024-rik-u-chastyni-mistsevyh-byudzhetiv-ta-mizhbyudzhethnyh-vidnosyn-vid-09-11-2023-3460/#:~:text=%D0%92%D1%96%D0%B4%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BD%D0%BE%20%D0%B4%D0%BE%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96%2042%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%83,%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%20%E2%80%94%D1%83%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%BC%D1%96%D1%80%D1%96%2064%20%25>

55. Калиновський Б. В. Конституційні засади децентралізації влади в Україні. Вісник Центральної виборчої комісії. 2015. № 2 (32). С. 84-89.
56. КМІС – про опитування щодо корупції: «Відповідальність» Президента не означає «причетність». Укрінформ. 12.09.2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3760456-kmis-pro-opituvanna-sodo-korupcii-vidpovidalnist-prezidenta-ne-oznachaie-pricetnist.html>
57. Ковальова О. В. Реформування системи публічного управління з урахуванням глобалізаційних викликів: теоретичні підходи. Наукові перспективи. № 10(16). 2021. С.98-107.
58. Ковальчук С., Пивовар М. Напрямки реформування громадянського суспільства та органів публічної влади в умовах війни в Україні. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2022. С. 173-178. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/259521/256101>
59. Ковтун Ю. Є. Нормативно-правове забезпечення органів публічної влади в контексті інтеграції України до Європейського Союзу. Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти : матеріали Міжнар. науково-практ. конф., м. Полтава, 25-26 жовт. 2018 р. Полтава, 2018. С. 31-33.
60. Кожина А. В. Стратегічні орієнтири публічного управління в контексті розвитку громадянського суспільства. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 5. 2017. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1086>
61. Кожуріна В. М. Система публічного управління земельними ресурсами громади. Держава та регіони. № 2 (70). 2020. С.166-172.
62. Козак І., Ханік А. Напрямки модернізації публічного управління на сучасному етапі. Європейська інтеграція та трансформація публічного врядування в Україні: матер. наук.-практ. конф. (19 квітня 2024 р., м. Львів) / упорядн.: Буник М. З., Бліщук К. М., Федорчак О. В, Худоба О. В. Львів: НУ «Львівська політехніка». 2024. С.19-20.
63. Козуліна С. О. Право в публічному управлінні : навч. посіб. / С. О. Козуліна, Ю. О. Ровинський, К. І. Ровинська. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. 174 с.

64. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с. URL: <http://uadocs.exdat.com/docs/index-283028.html?page=9>.

65. Колюх В. Правове регулювання оборони України: теоретичні аспекти. Розділ 1. Концептуальні засади розвитку адміністративно-правової науки. С.404-434. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-14>

66. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/%20254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

67. Корнієнко О. С. Децентралізація як процес системної перебудови публічної влади в Україні. Публічне управління і адміністрування в Україні. Вип.30. 2022. С.105-110. DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.30.18>

68. Корощенко М. М. Процеси реформування в системі державного управління в умовах російсько-української війни: адаптивний сценарій. Бізнес Інформ. 2024. № 1. С. 6-13. <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2024-1-6-13>

69. Кравчук М., Петровська І. Основні напрямки антикорупційної діяльності в Україні та їх правове регулювання. Актуальні проблеми правознавства. № 2 (26). 2021. С.49-56.

70. Красівський О. Виклики перед Україною на шляху до європейської інтеграції в умовах війни. Європейська інтеграція та трансформація публічного врядування в Україні: матер. наук.-практ. конф. (19 квітня 2024 р., м. Львів) / упорядн.: Буник М. З., Бліщук К. М., Федорчак О. В, Худоба О. В. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2024. С. 152-155.

71. Криштанович М. Ф. Критерії оцінювання ефективності місцевих органів влади в системі публічного управління. Наукові інновації та передові технології. № 3 (31). 2024. С. 238-246.

72. Круглашов А. Європа: єдність заради безпеки. Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. 16 травня 2023. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/naukova-dumka/2495/>

73. Кузьменко О. К. Еколого-економічна система: поняття та структура. Вісник Полтавської державної аграрної академії. № 2. 2012. С.217-221.

74. Кухарева Г. П. Впровадження світової теорії та практики при реформуванні публічного управління України. Інвестиції: практика та досвід. № 10. 2018. С.106-111.

75. Лазор О. Я., Лазор О. Д. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. Університетські наукові записки. Львів, 2015. Вип. 56. С. 111-121.

76. Лозицька І. О., Баштанник В. В. Європейський досвід трансформації системи публічного управління та можливість його впровадження в Україні. Право та державне управління. №.1(30). Т.2. 2018. С. 30-35.

77. Лопушинський І. П., Дурман М. О., Малахова Т. В. Механізми забезпечення ефективності публічного управління та результативності адміністрування. Вісник ХНТУ. № 3(82). 2022. С. 135-144.

78. Луцевич О. Участь громадянського суспільства у відновленні України. Аналітичне дослідження. Програма з питань Росії та Євразії Український форум. Червень 2023 року. 27 с.

79. Луциків І. В., Сороківська О. А., Котовська І. В. Дослідження особливостей інноваційного розвитку системи публічного управління в Україні. Економіка і суспільство. Вип. 12. 2017. С.124-128.

80. Лях Ю. І. Зарубіжний досвід модернізації публічного управління та перспективи його застосування в Україні. Науковий вісник: Державне управління. № 2(4). 2020. С.228-238.

81. Мазаракі А., Мельник Т. Співробітництво України з ЄС у сфері запобігання й протидії корупції. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. № 2. 2023. С. 4-33.

82. Масик Р. І. Вплив євроінтеграційних процесів на сферу публічного управління: загальні аспекти. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. Том 34 (73). № 2. 2023. С.77-83.

83. Матвійчук А. В. Реформа державного управління Польщі: досвід для України. Інноваційний розвиток правової науки в умовах модернізації

суспільства: матер. X Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 28 лютого 2020 р.]. Т. 1. Тернопіль: Вектор, 2020. С.88-90.

84. Матяш Т. Українці вважають, що рівень корупції у 2023 році зріс, - опитування. LB.ua. URL: https://lb.ua/society/2024/03/21/604511_ukraintsi_vvazhayut_shcho_riven.html

85. Мельник В., Кириченко Ю. Діалог і співробітництво з питань внутрішніх реформ. Україна та Угода про асоціацію: моніторинг виконання 2014-2022. Київ, 2023. 156 с.

86. Мельник Я. В. Іноземні моделі та досвід децентралізації публічного управління. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. Том 31 (70). № 3. 2020. С.155-163.

87. Мельниченко Б. Б. Публічне управління в Україні в умовах воєнного стану. Держава та регіони. № 2(80). 2023. С. 92-96. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.2.15>

88. Михайловська О. В., Косач І. А., Філіпова Н. В. Інституційні засади формування сучасних організаційних структур в публічному управлінні. Публічне управління і адміністрування в Україні. Вип. 24. 2021. С. 168-172. DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.24.29>

89. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с.

90. Мовчанюк А. В. Концептуальні основи реформування системи державного управління в Україні. Публічне управління та митне адміністрування. № 2 (25). 2020. С.20-24.

91. Мошнін А. Корупція у сучасній Україні: стан та напрями протидії. Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління. Вип. 2 (62). 2022. С. 106-110.

92. На шляху до європейської інтеграції. Дослідження наявних проєктів та потреб зацікавлених сторін в Україні. Київ, 2023. 36 с.

93. Неділько А. І. Вдосконалення нормативно-правового забезпечення публічного управління на основі досвіду європейських країн. Публічне управління і адміністрування в Україні. Вип. 13. 2019. С.65-68.

94. Неділько А. Характеристика сучасного етапу розвитку публічного управління в Україні. Правові аспекти публічного управління: теорія та практика: матеріали X наук.-практ. конф. (м. Дніпро 13 грудня 2018 р.). Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 144-147.

95. Нестеренко К. О., Богатирьова М. О. Реформування публічного управління в Україні у контексті євроінтеграції. Публічно-правовий дискурс у контексті євроінтеграції та глобалізації. Lex portus. № 6 (20). 2019. С.52-65. <https://doi.org/10.26886/2524-101X.6.2019.4>

96. Носань Н., Мартінович В. Нормативно-правове забезпечення публічного управління в умовах децентралізації влади в Україні. Галицький економічний вісник. № 4(59). 2019. С.105-111. https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2019.04

97. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Х.: НУЦЗУ, 2020. 175 с.

98. Орлова Н. С., Лукашук М. В. Оцінка ефективності державного управління. Стратегія сучасного розвитку України: синтез правових, освітніх та економічних механізмів : колективна монографія / за загальною редакцією професора Старченка Г. В. Чернігів : ГО «Науково-освітній інноваційний центр суспільних трансформацій», 2022 С. 118–132. DOI: <https://doi.org/10.54929/monograph-12-2022-03-02>

99. Основні висновки Доповіді 2023 р. щодо України. Представництво Європейського Союзу в Україні. 08.11.2023. URL: <https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%96-%D0%B2%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BA%D0%B8-%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%96->

2023-%D1%80-%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BE-

%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8_uk?s=232

100. Остапчук В. О. Перспективи фінансової децентралізації в Україні: нормативно-правовий аспект. Економіка і суспільство. 2018. № 15. С. 720-726.

101. Оцінка громадянами зовнішньої політики влади, ефективності міжнародної підтримки та впливу зовнішньополітичних чинників на Україну (січень 2024 р.). 28.02.2024. Разумков Центр. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-zovnishnoi-polityky-vlady-efektyvnosti-mizhnarodnoi-pidtrymky-ta-vplyvu-zovnishnopolitychnykh-chynnykiv-na-ukrainu-sichen-2024r>

102. Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади. Довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів (січень 2024 р.). Разумков Центр. 07.02.2024 URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-sichen-2024r>

103. Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів, ставлення до окремих ініціатив органів влади (липень 2023 р.). Разумков Центр. 26.07.2023. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-stavlennia-do-okremykh-initsiatyv-organiv-vlady-lypen-2023r>

104. Павлюк Н. В. Формування нормативно-правової основи публічного управління в контексті децентралізації влади в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2017. № 1. С. 88-95.

105. Панчишин Р. І. Конституювання реформи децентралізації: проблемні питання та шляхи вирішення. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія право. Вип. 55. Том 1. 2019. С. 91-93.

106. Пархоменко-Куцевіл О. І. Реформування системи публічного управління як основа розвитку сучасного українського суспільства. Державне управління та місцеве самоврядування. Вип. 2(45). 2020. С.64-69.
107. Пастух К. В. Стратегічне публічне управління в умовах євроінтеграції. Публічне управління та митне адміністрування, Спецвипуск. 2022. С. 99-103.
108. Пашков М. Євроінтеграція в умовах війни: виклики і перспективи. Аналітична доповідь. Грудень 2022 р. С.1-9.
109. Пермінова С. О. Зміна національної парадигми державного управління в умовах світових трансформацій. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 1. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1550> (дата звернення: 18.06.2024). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.1.31
110. Петришин О. О., Рагуліна К. А. Процес європейської інтеграції України на тлі повномасштабного вторгнення: нормативні основи, проблеми та перспективи. № 7. 2023. Юридичний науковий електронний журнал. С.52-56. URL: http://lsey.org.ua/7_2023/10.pdf
111. Пирога І. С., Пирога М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право. Вип.77. Ч.1. 2023. С.117-123.
112. Пироговська В. О., Предместніков О. Г., Гончарук О. В. Запобігання корупції в органах державної влади України: роль адміністративного права. Академічні візії. Вип. 27. 2024. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/836/765> DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10468733>
113. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни : Указ Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#Text>
114. Питання оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році : постанова Кабінет Міністрів України від 29 грудня 2023 р. №

1409. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pytannia-oplaty-pratsi-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-na-osnovi-klasyfikatsii-posad-u-2024-rt291223>

115. Пікулик О. І., Власюк Н. І. Основні підходи до оцінювання ефективності діяльності органів державного управління. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. Том 34 (73). № 1. 2023. С. 93-100.

116. План Відновлення України. Національна рада з відновлення. Липень 2022. URL: https://assets-global.website-files.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c19ac16c921fc712205f03_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_UKR.pdf

117. План для Ukraine Facility. 2024. 380 с. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>

118. Пономаренко О. С. До питань управління публічною сферою в умовах ризиків воєнного стану. Європейський вимір публічного управління: матер. VI регіональної наукової конференції; 16.12.2022 р., м. Чернігів / за заг. ред. Руденко О.М., Михайловської О.В. Чернігів: НУ «Чернігівська політехніка», 2022. С.18-19. Електронне видання. URL: https://pumo.stu.cn.ua/wp-content/uploads/2023/03/18_yevropejskyj-vymir-publichnogo-upravlinnya_2022.pdf (навчально-наукова серія: «Публічне управління та адміністрування»; випуск 18).

119. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

120. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України 24 лютого 2022 року № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

121. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

122. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій : Закон України від 9 липня 2022 року № 2389-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#n8>

123. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001 і від 12 грудня 2018 р. № 1062 : постанова Кабінет Міністрів України від 13 червня 2024 р. № 677. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennia-zmin-do-postanov-kabinetu-ministriv-ukrainy-vid-28-veresnia-a677>

124. Про Державний бюджет України на 2024 рік : Закон України від 9 листопада 2023 року № 3460-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>

125. Про державну службу : Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

126. Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції : постанова Верховної Ради України від 29 липня 2022 року № 2483-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2483-IX#Text>

127. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

128. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

129. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінет Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

130. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>

131. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік : розпорядження Кабінет Міністрів України від 16 лютого 2024 р. № 137-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-priorytetnykh-dii-uriadu-na-2024-rik-137r-160224>

132. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки : Указ Президента України від 7 вересня 2021 року № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>

133. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28 липня 2023 року № 3285-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text>

134. Про правовий режим воєнного стану : Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

135. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки» : Указ Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/2022#Text>

136. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 2 травня 2023 року № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>

137. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>

138. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінет Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 844-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2017-%D1%80#Text>

139. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Розпорядження Кабінет Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80#Text>

140. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
141. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>
142. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
143. Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / За наук. редакції д. держ. упр. Р. В. Войтович та П.В. Ворони. Київ, 2018. 475 с.
144. Пухтецька А. А. Поняття і принципи європейського адміністративного права. Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». Юридичні науки. Том 129. 2012. С. 78-80.
145. Рада підтримала внесення змін до євроінтеграційного закону про адмінпроцедуру. Укрінформ. 20.12.2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3802623-rada-pidtrimala-vnesenna-zmin-do-evrointegracijnogo-zakonu-pro-adminproceduru.html>
146. Радецький С. Р. Причини виникнення та напрями боротьби з корупцією в Україні. Держава та регіони. № 1(61). 2017. С. 150-154.
147. Рачинська О. А. Комунікативне партнерство як механізм оптимізації комунікативної взаємодії у сфері публічного управління. Державне управління та місцеве самоврядування. Вип. 2(45). 2020. С. 135-145.
148. Резніков В. В. Шляхи трансформації державної політики у сфері європейської інтеграції України в умовах глобальних викликів. Науковий вісник: Державне управління. № 3(5). 2020. С.204-215. [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-204-215](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-204-215)

149. Романів Х. Євроінтеграція національного приватного права як умова правового прогресу. Матеріали V Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 10 грудня 2021 р.) / за заг. ред. І.В. Красницького. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ. 2021. 404 с.
150. Російсько-український конфлікт: від повномасштабної війни до вирішення конфлікту і повоєнного відновлення. Національна безпека і оборона. № 1-2 (191-192). 2023. 221 с.
151. Руденко О. М., Дмитренко О. Б Особливості забезпечення розвитку системи публічного управління: світовий досвід та вітчизняні реалії. Європейський вимір публічного управління: матер. VI регіональної наукової конференції; 16.12.2022 р., м. Чернігів / за заг. ред. Руденко О.М., Михайловської О.В. Чернігів: НУ «Чернігівська політехніка», 2022. С.10-12. Електронне видання. URL: https://pumo.stu.cn.ua/wp-content/uploads/2023/03/18_yevropejskyj-vymir-publichnogo-upravlinnya_2022.pdf (навчально-наукова серія: «Публічне управління та адміністрування»; випуск 18).
152. Сабурова Г. Б. Основні напрями розвитку системи публічного управління в Україні. Публічне управління і адміністрування в Україні. Вип. 21. 2021. С.23-27.
153. Сак Ю. А. Систематизація наукових підходів до проблеми політико-адміністративного реформування системи публічного управління. Вчені записки Університету «КРОК». № 2 (54). 2019. С.94-101. <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2019-53-94-101>
154. Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії : монографія / Л. Л. Приходченко, С. Є. Саханенко, П. І. Надолішній та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 332 с.
155. Сиченко В. В., Лукашук М. В. Трансформація державного управління в умовах глобальних та євроінтеграційних вимірах. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування.

Том 33 (72). № 5. 2022. С. 89-94. DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2022.5/14>

156. Сокирко С. В. Напрямки реалізації антикорупційної політики у контексті національної безпеки. Публічне управління і адміністрування в Україні. Вип. 36. 2023. С. 135-139.

157. COM/2014/0700 final, Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Раді, Європейському соціально-економічному комітету та Комітету регіонів, Стратегія розширення та основні виклики у 2014–2015 роках, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A52014DC0700>

158. Статівка Н. В. Бублій М. П. Аналіз системи публічного управління за допомогою інструментарію центру управління компетенціями. Державне будівництво. № 2. 2020. С.1-12.

159. Стефанішина О. ЄС підтвердив прогрес України у виконанні семи рекомендацій Єврокомісії та готовність надати попередню оцінку навесні. Урядовий портал 16 грудня 2022 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/olha-stefanishyna-iespidtverdyv-prohres-ukrainy-u-vykonanni-semy-rekomendatsii-ievrokomisii-tahotovnist-nadaty-poperedniu-otsinku-navesni>

160. Стефанішина О. Представники громадянського суспільства зможуть долучитись до переговорного процесу про вступ України до ЄС. 22 травня 2024 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/olha-stefanishyna-predstavnyky-hromadianskoho-suspilstva-zmozhut-doluchytys-do-perehovorno-ho-protsesu-pro-vstup-ukrainy-do-ies>

161. Стешенко А. Як нова формула розрахунку зарплат «70 на 30» руйнує держслужбу. 14.02.2024. URL: https://lb.ua/news/2024/02/14/598249_yak_nova_formula_rozrahunku_zarplat.html

162. Стратегічні партнери України (реалії та пріоритети в умовах війни). Національна безпека і оборона. № 3-4 (193-194). 2023. 153 с.

163. Таран Є. І. Розвиток системи публічного управління в Україні в умовах формування інформаційного суспільства. Право та державне управління 2020. № 1. Т. 2. С.36-40.

164. Таран Є. І. Трансформація системи публічного управління в Україні. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. Т. 31 (70). № 3. 2020. С.43-46. DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.3/08>
165. Терещенко Д. А. Прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади: аналіз світового досвіду. Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць. 2018. Вип. 1 (53). С.143-152.
166. Тимощук В., Бойко І., Школик А., Школьний Є. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом. Посібник для публічних службовців. К., 2022. 76 с.
167. Тимощук О. Г. Вплив російсько-української війни на євроінтеграційні процеси в контексті набуття Україною статусу кандидата в члени ЄС: міжнародно-правовий аспект. Південноукраїнський правничий часопис. Ч. 3. № 4. 2022. С.81-86.
168. Тимощук О. Г. Набуття Україною статусу кандидата в члени ЄС в умовах війни в Україні: міжнародно-правовий аспект. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. 2022. БНАУ. С.83-85.
169. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
170. Україна на шляху до ЄС: реалії і перспективи. Національна безпека і оборона. №1-2 (187-188). 2022. 132 с.
171. Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС. Урядовий портал. 23 червня 2022 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-otrimala-status-kandidata-na-chlenstvo-v-yes>
172. Україна: ЄС започатковує Місію з військової допомоги. Представництво Європейського Союзу в Україні. 15.11.2022 URL: <http://surl.li/wysxej>.

173. Уряд затвердив План для реалізації програми Ukraine Facility. Урядовий портал. 18 березня 2024 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyyv-plan-dlia-realizatsii-prohramy-ukraine-facility>
174. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. Державне управління: удосконалення та розвиток № 6, 2015. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865>
175. Фомін В. В. Теоретичні підходи до трактування поняття «ефективність державного управління». Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=615> (дата звернення: 25.06.2024)
176. Худавердієва В. А. Європейський адміністративний простір і його вплив на національні правові системи держав-членів європейського союзу і країн-кандидатів. Публічне управління та митне адміністрування. Спецвипуск. 2022. С. 136-143.
177. Цвих В., Неліпа Д. Сучасна теорія публічного управління в США: від постбюрократичної парадигми Б. Армаджані та М. Барзелея до постмодерної концепції Ч. Фокса та Г. Міллера. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління Вип. 11. 2020. С.53-61. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2019/11-6/7>
178. Чим живе громадянське суспільство протягом двох років війни – дослідження КМІС. Укрінформ. 30.04.2024. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3858322-cim-zive-gromadanske-suspilstvo-protagom-dvoh-rokiv-vijni-doslidzenna.html>
179. Чому для успішної євроінтеграції Україні потрібна реформа державного управління. Міжнародна безпека та євроінтеграція України. Європейська правда. 26.03.2024. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2024/03/26/7182442/>

180. Шевченко О. О., Коваленко М. М. Наближення публічного управління в Україні до європейських стандартів. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. Т. 28(67). № 1. 2017. С.27-32
181. Шестаковська Т. Л. Особливості забезпечення розвитку системи публічного управління: світовий досвід та вітчизняні реалії. Європейський вимір публічного управління: матер. VI регіональної наукової конференції; 16.12.2022 р., м. Чернігів / за заг. ред. Руденко О.М., Михайловської О.В. Чернігів: НУ «Чернігівська політехніка», 2022. С.5-9. Електронне видання. URL: https://pumo.stu.cn.ua/wp-content/uploads/2023/03/18_yevropejskyj-vymir-publichnogo-upravlinnya_2022.pdf (навчально-наукова серія: «Публічне управління та адміністрування»; випуск 18).
182. Шкуріна Н. Б. Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні. Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Грудень 2020 року. 34 с.
183. Шпиго П., Карпенко Ю. Відповідність стратегії реформування державного управління України вимогам регламенту Кабінету Міністрів. Аспекти публічного управління. Т.11. № 4. 2023. С. 21-27.
184. Юрах В. М. Питання ефективності функціонування органів виконавчої влади. Наукові записки. Вип. 7. 2019. С.94-99. DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.18>
185. Юхно І. В., Черниш В. І., Гавриленко А. С. Інституціональні принципи публічноуправлінської діяльності в умовах конституційної реформи. С.203-230. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/293/8191/17095-1?inline=1> <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-279-1-9>
186. Ярмистий М. Місцеві органи влади в умовах воєнного стану: повноваження та співпраця військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. Буковинський вісник державної служби та місцевого

самоврядування. 4 квітня 2022 року. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscve-samovryaduvannya/2059/>

187. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Динаміка реформування системи публічного управління в Україні: моніторинг і аналіз реалізації реформи децентралізації влади. Бізнесінформ. № 11. 2017. С. 132-138.

188. Abony G. & Slyke D. M. Van. Governing on the Edges: Globalization of Production and the Challenge to Public Administration in the Twenty-First Century. Public Administration Review. Special Issue on the Future of Public Administration. Vol. 70(1). 2020. PP. 33–45. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2010.02244>

189. Aid Fund for Ukraine: The Council of the EU provided 5 billion euros within the framework of the European Peace Fund for the military support of Ukraine An official website of the European Union. 18.03.2024 URL: <http://surl.li/sgzbqe>.

190. Allen R. & Tommasi D. Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries. 2001. OECD.

191. Bouckaert G., Nakrošis V. & Nemec J. KU Leuven Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results. July 2011. URL: https://www.researchgate.net/publication/227640510_Public_Administration_and_Management_Reforms_in_CEE_Main_Trajectories_and_Results DOI:10.2478/v10110-011-0001-9

192. Cabinet Office Business Plan 2011-2015. URL: http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/spr-cabinet-office_3.pdf

193. Caiden G. «La réforme administrative». Revue internationale des sciences administratives. Vol. 34. № 4. 1968. pp. 345-354.

194. Cameron D. Speech on the Big Society. Monday 23 May 2011. URL: <http://www.number10.gov.uk/news/speech-on-the-big-society>

195. Carolle Simard. La réforme administrative. Presses de l'Université de Montréal. p. 99-118. URL: <https://books.openedition.org/pum/8379>

196. Casteigts M.. Réformer l'administration publique en france : histoire d'une réforme au-delà (ou en dehors) du npm. Beck J. et F. Larrat (dir.). Reform von

Staat und Verwaltung in Europa - Jenseits von New Public Management ? / Réforme de l'État et de l'administration en Europe - Au-delà de la Nouvelle Gestion Publique ?, Dike Verlag et Nomos Verlag, 2011. fffhalshs-02510966f. URL: <https://shs.hal.science/halshs-02510966/document>

197. Chevallier J. Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France. Les réformes de l'administration vues d'en bas. Vol. III. №19. 2010. URL: <https://journals.openedition.org/pyramides/701?lang=en#ftn12>

198. Cluzel L. Le service public et l'exigence de qualité. Paris, Dalloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, Vol. 52, 2006.

199. EGovernment Benchmark 2017. Taking stock of user-centric design and delivery of digital public services in Europe : final background report. Vol. 2. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7f1b4ecb-f9a7-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-en>

200. Eurostat. The home of high-quality statistics and data on Europe URL: <https://ec.europa.eu/eurostat>

201. Grint K., Holt C. Leadership Questions: If 'Total Place', 'Big Society' and Local Leadership are the Answers: What's the Question? Leadership. 2011. Vol. 7. № 1.

202. Heichlinger A., Thijs N., Hammerschmid G. & Attström K. Public Administration Reform in Europe: Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU policy. European Commission/ July, 2018. 41 p.

203. James Iain Gow. Réforme administrative. Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique/ URL: https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/defintions_francais/reforme_administrative.pdf

204. Joel D. Aberbach & Bert A. Rockman The United States: the political context of administrative reform. Political Science and Public Policy. Vol. 16. 2023. PP.247-269. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781800376748.00018>

205. Jordan B. Making Sense of the 'Big Society': Social Work and the Moral Order. Journal of Social Work. 2011. May 6.

206. Kearney R. C., Hays S. W. Reinventing Government. The New Public Management and Civil Service Systems in International Perspective. The Danger of Throwing the Baby out with the Bathwater. Review of Public Personnel Administration. 1998. Vol. XVIII. № 4.
207. Lapuente V. & Walle S. Van de. The effects of new public management on the quality of public services. Governance, Vol. 33. 2020. PP.461–475. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/gove.12502>
208. Lutsevych O. Giving civil society a stake in Ukraine's recovery: How government, citizens and donors can work together to embed trust in reconstruction, Briefing Paper, London: Royal Institute of International Affairs, 2023. 27 p. <https://doi.org/10.55317/9781784135768>
209. Nunberg B. Ready for Europe : public administration reform and European Union accession in Central and Eastern Europe (English). World Bank technical paper ; no. WTP 466. Europe and Central Asia poverty reduction and economic management series Washington, D.C. : The World Bank. 2010. 378 p.
210. O'Reilly D., Reed M. The Grit in the Oyster: Professionalism, Managerism and Leaderism as Discourses of UK Public Services Modernization. Organization Studies. 2011. Vol. 32. № 8.
211. Pollitt C. The citizen's charter: A preliminary analysis. Public Money & Management. 1994. Vol. 14, Iss. 2.
212. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo+Weberian State. Oxford: Oxford University Press, Third Edition, 2011. 352 p.
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy approved 28 June 2016. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3eaae2cf9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1>
213. Speech by Guido Bertucci at the UN Thessaloniki Centre for Public service professionalism, Human resource division. URL: www.ras.sagepub.com/content/71/2/337.full.pdf

214. Spicer M. Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement. *Public Administration Review*. 2003. Vol. 64. № 3.
215. The Coalition: Our Programme for Government. May 2010. URL.: http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition_programme_for_government.pdf
216. Wong W. The Search for a Model of Public Administration Reform in Hong Kong: Weberian Bureaucracy, New Public Management or Something Else? *Public Administration and Development*. 2013. № 33. pp. 297-310.
217. Woodrow, Wilson. June, 1887. The Study of Administration, *Political Science Quarterly*. Vol. 2. № 2 (Jun., 1887). pp. 197-222. URL: http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf.

ДОДАТКИ

Довідка про участь у науково-дослідній роботі

049866

Приватне акціонерне товариство
«Вищий навчальний заклад
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ
ПЕРСОНАЛОМ»



The Private Joint-Stock Company
«Higher Education Institution
«Interregional
Academy
of Personnel Management»

Україна, 03039, Київ-39, вул. Фрометівська, 2,
Тел. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

2, Frometiv's'ka Str., 03039 Kyiv, Ukraine,
Tel. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

« 23 » жовтня 2024 № 43304

ДОВІДКА

про участь у науково-дослідній роботі
аспіранта кафедри публічного адміністрування
Седова Георгія Юрійовича

Дослідження на тему “Реформування системи публічного управління в Україні в контексті євроінтеграційного вектору та сучасних безпекових викликів” виконане відповідно до наукової роботи НДР Міжрегіональної Академії управління персоналом на тему “Розвиток публічного управління та адміністрування в умовах системних галузевих реформ: соціальні, економічні, безпекові та культурні аспекти” (номер державної реєстрації 0119U100491).

У рамках даної наукової теми НДР було теоретично обґрунтовано підходи та розроблено науково-практичних пропозиції щодо напрямів реформування системи публічного управління в Україні в контексті євроінтеграційного вектору та сучасних безпекових викликів. Автором проаналізовані сучасні концепції функціонування системи публічного управління країн-членів Європейського союзу на засадах принципів регіоналізації та децентралізації, наголошено, що у цих концепціях визначається загальний консенсус щодо основних компонентів належного управління: верховенства правових принципів надійності, прозорості, передбачуваності, підзвітності, участі громадян й організаційному потенціалі. Зважаючи на відмінності реформ в європейських державах, визначено спільні ключові компоненти європейського підходу до реформування системи публічного управління та встановлено високий рівень ініціативи одного з ключових трендів реформування останніх років – наданні послуг та цифровізації процесів. Проведений аналіз ефективності впровадження реформ публічного управління у країнах-членах ЄС надав підстави систематизувати в національній реальії ключові напрями змін у публічному секторі.

Науковий керівник теми НДР,
доктор наук з державного управління,
професор



Інна СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА

МАУП



СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

11. Сєдов Г.Ю. Теоретичні підходи та об'єктивна необхідність реформування системи публічного управління. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2024. Вип. 39. С. 242-247, <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.39.46>, <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2024/39-2024/48.pdf>.

12. Сєдов Г.Ю. Проблемні питання реформування системи публічного управління в Україні в умовах євроінтеграції та посилення безпекових викликів. Держава і регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування 2024 р., № 2. С. 187-194, <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.2.27>, http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2024/29.pdf.

13. Сєдов Г.Ю. Євроінтеграційний напрям реформування системи публічного управління України в умовах сучасних безпекових викликів. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2024. Вип. 41. С. 256-261, <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.41.36>, <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2024/41-2024/38.pdf>.

14. Чайковський А. Р., Сєдов Г. Ю. Військове лідерство: поняття та змістовне наповнення в публічному управлінні // Електронне наукове видання "Публічне адміністрування та національна безпека". 2024. №8. <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2024-8-10232>.

Особистий внесок: проаналізовано сучасні теоретичні концепції військового лідерства у науці публічного управління.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

15. Сєдов Г.Ю. Розвиток механізмів трансформації системи надання адміністративних послуг в умовах цифровізації. Публічне урядування, 2023, 1 (34), 41-48. [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2023-1\(34\)-5](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2023-1(34)-5).

16. Палій С.А., Сєдов Г.Ю. Адміністративні послуги як об'єкт управління якістю прийняття управлінських рішень. Актуальні питання у сучасній науці, 2023, No 4(10), С. 418-430. [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-4\(10\)-418-430](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-4(10)-418-430). <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/5536/5567>.

17. Сєдов Г.Ю. Зарубіжний досвід публічного управління адміністративними послугами. Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції “Розбудова інноваційних економіки, менеджменту та освіти в умовах нової соціальної реальності” (Київ, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 26 травня 2022 р.). 2022, Вип. 14, С. 170-171.

18. Сєдов Г.Ю., Могиль В.О. Критерії оцінки ефективності впровадження трансформацій у сфері громадського здоров'я. Modern Movement of Science: Proceedings of the 16th International Scientific and Practical Internet Conference, October 14-15, 2024. Dnipro, P. 339-341.

Особистий внесок: визначено показники ефективності впровадження трансформацій у сфері громадського здоров'я.

19. Сєдов Г.Ю., Могиль В.О. Впровадження нових управлінських моделей та оцінки їх впливу на громадське здоров'я. Progressive Opportunities and Solutions of Advanced Society: Proceedings of the 2nd International Scientific and Practical Internet Conference, November 7-8, 2024. Dnipro, P. 232 -234.

Особистий внесок: проаналізовано можливості впровадження нових управлінських моделей на громадське здоров'я.