

ISSN 2617-9660

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4-2>

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ЦЕНТР
СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ З ПИТАНЬ
ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ
ПЕРСОНАЛОМ



ЕКСПЕРТ: ПАРАДИГМИ ЮРИДИЧНИХ НАУК І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**EXPERT: PARADIGM OF LAW
AND PUBLIC ADMINISTRATION**

№ 2 (4) – серпень 2019



Електронне наукове видання
підготовлене у науковому партнерстві
із Всеукраїнською Асамблеєю
докторів наук з державного управління

Київ
Видавництво Ліра-К
2019

Редакція

Головний редактор

Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління, професор,
проректор Міжрегіональної Академії управління
персоналом, Президент Асамблеї докторів наук
з державного управління України, Академік
Міжнародної Кадрової Академії, Академії наук
вищої школи та Української Технологічної
Академії, Почесний доктор Національного інсти-
туту економічних досліджень Грузії,
Заслужений юрист України.

Заступники головного редактора:

Федоренко Владислав Леонідович,

доктор юридичних наук, професор,
DrHb-доктор хабілітований наук правничих,
заслужений юрист України

Кислий Анатолій Михайлович,

доктор юридичних наук, професор

Жукова Ірина Віталіївна,

кандидат наук з державного управління,
доцент

Видається з листопада 2018 року

Періодичність: 12 разів на рік + спецвипуск

Друкується за рішенням Вченої ради

Науково-дослідного центру судової експертизи
з питань інтелектуальної власності Міністерства
юстиції України

(Протокол № 15 від 15.08. 2019)

Видання включено до Google Scholar, а, також,
до міжнародних наукометричних баз: Turkish
Education Index (Турція), Polish Scholarly
Bibliography (Польща), Eurasian Scientific
Journal Index, ResearchBib.

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція
залишає за собою право на незначне редагування
і скорочення (зі збереженням авторського сти-
лю та головних висновків). Редакція не завжди
поділяє думки авторів та не несе відповідаль-
ність за надану ними інформацію. Матеріали
подано в авторській редакції.

Передрук – тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії:
вул. Фрометівська, 2, м. Київ, 03039
E-mail: irina_pravo@ukr.net
<http://maup.com.ua/ua/ekspert.html>

Адреса видавництва:
«Видавництво Ліра-К»
Свідоцтво № 3981, серія ДК.
03115, м. Київ, вул. Ф. Пушиної, 27, оф. 20-22
тел./факс (044) 247-93-37; 228-81-12
Сайт: lira-k.com.ua, редакція: zv_lira@ukr.net

Editorial

Editorial in Chief

Romanenko Yevgen Oleksandrovyich,
Doctor of Science in Public Administration,
Professor, Vice-Rector of the Interregional
Academy of Personnel Management, President
of the Assembly of Doctors of Science in Public
Administration of Ukraine, Academician
of International Personnel Academy, Academy
of Higher Schools and Ukrainian Technological
Academy, Honorary Doctor of Economics and
National Studies of Ukraine

Honored Lawyer of Ukraine Deputy Editors:

Fedorenko Vladislav Leonidovich,

Doctor of Law, Professor, DrHb-Doctor
Habilitation Law Sciences, Honored Lawyer
of Ukraine

Kisliy Anatoliy Mikhailovich,

Doctor of Law, Professor

Iryna Vitaliivna Zhukova,

Candidate of Sciences in Public Administration,
Associate Professor

Published from november 2018

Periodicity: 12 times on a year + one

Published according to the decision of the
Academic Council of the Research Center for
Forensic Examination on Intellectual Property of
the Ministry of Justice of Ukraine
(Protocol No. 15 from 15.08. 2019)

The publication is included in Google Scholar,
as well as in international scientific databases:
Turkish Education Index (Turkey), Polish
Scholarly Bibliography (Poland), Eurasian
Scientific Journal Index, ResearchBib.

The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The
editors reserves the right for a little change and
reduction (with preservation of the author's
style and main conclusions). Editors can not
share the world views of the authors and are not
responsible for the information provided. Materials
filed in the author's edition.

Reprinting – with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board:
street Frometovskaya, 2, Kiev, 03039
mail: irina_pravo@ukr.net
<http://maup.com.ua/ua/ekspert.html>

Address of the editorial:
«Publishing House Lyra-K»
Certificate number 3981, series DK.
03115, Kyiv, street. F. Pushina, 27, of. 20-22
tel / fax (044) 247-93-37; 228-81-12
Website: lira-k.com.ua, editorial: zv_lira@ukr.net

Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове
видання : збірник. – 2019. – № 2 (4) – серпень. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2019. –
248 с.

Мартиненко Володимир Федорович
Замкнений цикл місцевого самоврядування:
основні поняття170

Сак Юрій Анатолійович
Сучасні шляхи реалізації політико-адміністративного реформування системи публічного управління180

Тодорова Ольга Леонтіївна
Державна політика регіонального розвитку як вид багаторівневої публічної політики.....194

Державне управління в галузі освіти

Козаков Володимир Миколайович
Найдьонов Іван Миколайович
Змістові аспекти управлінської компетентності керівника освітньої організації208

Сучасні технології управління в державі

Каршиєва Альона Іванівна
Медіація у системі надання соціальних послуг.....220

Лаврук Олександр Валерійович
Державна інноваційна політика розвитку тваринництва.....229

Назаренко Марина Олександрівна
Проблеми трудової міграції в Україні238

Сак Юрій Анатолійович,

аспірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: 066-196-10-20, e-mail: sua_2018@ukr.net

ORCID: 0000-0001-7397-2992

СУЧАСНІ ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті виокремлено шість основних напрямків політико-адміністративних реформ в провідних країнах ЄС: по-перше, інформатизація та дебіюрократизація; по-друге, новий менеджеризм; по-третє, децентралізація; по-четверте, сервісне адміністрування; по-п'яте, «Good Governance»; по-шосте, реформування системи публічної служби. Інформатизація та дебіюрократизація означають перехід від концепції класичної бюрократії, що спирається на ієрархічність і закритість системи управління, до нової інформаційної парадигми, заснованої на відкритих мережових структурах та управлінні за результатами. Новий менеджеризм передбачає запозичення передових розробок і основних принципів управління з бізнес-менеджменту, що передбачає сучасне уявлення про організацію як гнучку «балансуючу» систему, здатну адаптуватися до викликів зовнішнього середовища. Найбільш успішними ідеями цього напрямку стали «організаційна кібернетика», принцип управління за результатами, зниження мікроконтролю, активне матеріальне стимулювання праці та ін. Сервісне адміністрування або ідея адміністрації як звернення до сервісної служби – це нове розуміння державних органів як установ надання послуг громадянам. Децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг) полягає в тому, щоб спустити процес прийняття рішень на низові рівні – туди, де виникають проблеми. В основному «Good Governance» орієнтована на подолання таких недоліків нового державного менеджменту, як другорядність вирішення соціальних проблем і, як наслідок, підвищення рівня соціальної нерівності і бідності, особливо в країнах, що розвиваються; ерозія ролі держави і державних службовців в суспільних відносинах; акцент на універсальності пропонованих методів реформування замість обліку інституційного контексту кожної країни. Реформування системи публічної служби є основою політико-адміністративного реформування.

На даному етапі реформування системи публічного управління потрібно здійснити аудит результатів попередніх реформ, визначити їх недоліки, результати та з'ясувати можливі наступні шляхи удосконалення системи публічного управління. Наступним кроком є формування Концепції політико-адміністративного реформування системи публічного управління.

Ключові слова: реформування, публічне управління, децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, надання адміністративних послуг, оптимізація органів влади.

Sak Yuriy Anatolievich,

postgraduate student of the Department of Public Administration of the Inter-regional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel .: 066-196-10-20, e-mail: sua_2018@ukr.net

ORCID: 0000-0001-7397-2992

MODERN WAYS OF IMPLEMENTATION OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE REFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION MANAGEMENT SYSTEM

Abstract. The article identifies six main directions of political and administrative reforms in the leading EU countries: first, informatization and de-bureaucratization; and secondly, new managerialism; thirdly, decentralization; fourthly, service administration; fifth, «Good Governance»; sixthly, the reform of the public service system. Informatization and de-bureaucratization mean the transition from the concept of classical bureaucracy, based on the hierarchy and closedness of the management system, to a new information paradigm based on open network structures and management of results. The new management involves the borrowing of advanced developments and the basic principles of management in business management, which implies a modern view of the organization as a flexible «balancing» system that can adapt to the challenges of the external environment. The most successful ideas in this direction were «organizational cybernetics», the principle of managing the results, reducing microcontrol, active material incentives for labor, and others. Service administration or the idea of the administration as an appeal to the service is a new understanding of state bodies as service providers to citizens. Decentralization (de-concentration, outsourcing) is to lower the decision-making process at grass-roots levels – where problems arise. «Good Governance» is mainly aimed at overcoming such shortcomings in new state management as a secondary issue of solving

social problems and, as a result, increasing social inequality and poverty, especially in developing countries; erosion of the role of the state and civil servants in public relations; the emphasis on the universality of the proposed methods of reform rather than the institutional context of each country. Reforming the public service system is the basis of political and administrative reform.

At this stage of the reform of the public administration system, it is necessary to carry out an audit of the results of the previous reforms, identify their shortcomings, the results and find out the possible ways of improving the system of public administration. The next step is to formulate a Concept for political and administrative reform of the public administration system.

Keywords: reformation, public administration, decentralization, administrative-territorial structure, provision of administrative services, optimization of authorities.

Постановка проблеми. На даний час в Україні відбуваються процеси реформування системи публічного управління, публічної адміністрації, адміністративно-територіального устрою, здійснюються процеси модернізації системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Зазначені процеси носять іноді суперечливий та ситуативний характер та не спрямовані на формування цілісної системи публічного управління з урахуванням потреб сучасного суспільства та глобалізаційних світових викликів.

Тому виникла нагальна потреба у систематизації сучасних світових шляхів реформування системи публічного управління та виробленні ефективних шляхів реформування українського публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми політико-адміністративного реформування, реформування системи публічного управління, адміністративної реформи, територіального устрою,

реформування системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є предметом розгляду науковців з різних галузей знань, у тому числі, державного управління, політології, філософії, юриспруденції, економіки, соціології тощо.

Проблеми політико-адміністративного реформування системи публічного управління розглядають у своїх роботах такі українські та закордонні вчені як: В. Авер'янов, В. Бакуменко, Н. Гончарук, А. Колодій, В. Князєв, В. Корженко, В. Луговий, Н. Нижник, О. Оболенський, М. Окландер, К. Райнхард, В. Ребкало, Д. Садлер, С. Серьогін, Л. Сморгунов, Ю. Сурмін, В. Комаровський, К. Полліт, К. Худа та ін.

Водночас, на даний час відсутні системні дослідження сучасних шляхів реалізації політико-адміністративного реформування системи публічного управління.

Мета дослідження. Метою дослідження є системний аналіз сучасних шляхів реалізації політико-адміні-

стративного реформування системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу.

Серед головних причин адміністративних реформ у провідних країнах світу можна виділити такі: масштабне поширення інноваційних управлінських технологій, які ще не достатньо задіяні у сфері державного управління. Перманентний розвиток інформаційно-комунікативних технологій вимагає серйозних структурних змін, пов'язаних із упровадженням інформаційних систем до сфери державного управління. Відставання організації державного управління, що намітилося, від управління в бізнесі приводить до необхідності модифікувати державний апарат за допомогою інноваційних бізнес-технологій; фінансові та економічні проблеми: зростання дефіциту державного бюджету, нестача ресурсів на сучасне забезпечення державного адміністрування, прагнення заощадити бюджетні кошти шляхом скорочення штатів і нецільових витрат за допомогою приватизації збиткових структурних ланок, а також на основі нових методів планування й контролю; соціальні та політичні проблеми: зростання в суспільстві соціальної апатії, незадоволення якістю сервісу й ефективністю роботи державних структур; прагнення до більшої демократизації й транспарентності сфери державного управління; боротьба з бюрократизмом: прагнення поставити під контроль зростання бюрократичного апарату, посилити боротьбу з корупцією, підвищити професіоналізм і компе-

тентність державних службовців, примножити мотивації ефективної діяльності, підвищити почуття відповідальності; структурно-функціональні проблеми: прагнення ліквідувати зайві посади та структури, створити «економічний і ефективний» державний апарат [1, с. 91].

Важливим методологічним питанням, що вимагає серйозної уваги перед початком реформ, є те, до якого типу належить країна з точки зору свободи маневру реформ. На думку експертів, свобода маневру означає присутність певної інституціональної сприйнятливості до реформ основних установ (що виражається в правових та історичних традиціях) і припускає здатність реформаторів покластися на основні важелі управління (оскільки традиції сильного єдиного адміністративного відомства й однопартійної більшості в парламенті, неоднорідність державного сектору та можливість змішаних міністерських і чиновницьких кар'єр). Додатковими важелями можуть бути невдоволення громадськості й тиск «мозкових центрів», що генерують ідеї реформ. Інституціональна сприйнятливість і важелі реформ визначають мобільність самого процесу реформування [2]. Слід зазначити, що важелів впливу на адміністративні інститути влади недостатньо, якщо свобода маневру обмежена, наприклад, внаслідок ряду чинників: не склалися традиції однопартійної більшості в парламенті; немає потужної агенції або інституту, що здатні перманентно проводити реформи; відсутній взаємозв'язок між кар'єрним зростанням вищих

чиновників і міністрів; діють чинники обмеження інституціональної сприйнятливості, оскільки недостатньо політично нейтральних постів вищої ланки, здатних стати опорою реформування [2].

Аналіз закордонного досвіду у реформуванні системи публічного управління дає підстави виокремити шість основних напрямків політико-адміністративних реформ в провідних країнах ЄС: по-перше, інформатизація та дебіюрократизація; по-друге, новий менеджеризм; по-третє, децентралізація; по-четверте, сервісне адміністрування; по-п'яте, «Good Governance»; по-шосте, реформування системи публічної служби.

Тепер проаналізуємо сучасні шляхи удосконалення системи публічного управління.

1. Інформатизація та дебіюрократизація означають перехід від концепції класичної бюрократії («ідеальної бюрократії» М. Вебера), що спирається на ієрархічність і закритість системи управління, до нової інформаційної парадигми, заснованої на відкритих мережевих структурах та управлінні за результатами. Цей напрямок реформ сприяє переходу від «жорсткого» мислення класичної бюрократії до «м'якого» мислення сучасних державних менеджерів [3].

2. Новий менеджеризм передбачає запозичення передових розробок і основних принципів управління з бізнес-менеджменту, що передбачає сучасне уявлення про організацію як гнучку «балансуючу» систему, здатну адаптуватися до викликів зовнішнього се-

редовища. Найбільш успішними ідеями цього напрямку стали «організаційна кібернетика», принцип управління за результатами, зниження мікроконтролю, активне матеріальне стимулювання праці та ін. [4, с. 7].

Різні фахівці протягом 1990-2000-х рр. намагалися виділити основні принципи New Public Management. В цьому відношенні самої цитованої і авторитетної є робота Д. Осборна і Т. Геблера «Заново винаходячи управління: як дух підприємництва перетворює державний сектор». Згідно американським експертам, держава, організоване на менеджериальній засадах, як правило, виконує наступні функції [5, р. 19-20]:

1) розвиває конкуренцію між постачальниками суспільних послуг (як між організаціями державного сектора, так і між організаціями державного сектора і приватними компаніями);

2) розширює права громадян, передаючи функції контролю від бюрократичних структур на рівень місцевого самоврядування;

3) оцінює роботу закладів не за витратами (виконання бюджету), а за результатами;

4) керується в процесі здійснення діяльності, перш за все, цілями (місією), а не інструкціями;

5) перетворює платників податків в споживачів державних послуг, надаючи їм більш широкий вибір, зокрема, в сфері освіти, підвищення кваліфікації, рішення житлово-комунальних питань і т.д.;

6) приватизує, де це можливо, діяльність державних агентств,

тобто передає державні функції приватним організаціям, зазвичай за контрактом;

7) приділяє більше уваги «заробляння» грошей, на відміну від традиційного їх розтрачання;

8) децентралізована управління, керуючись принципом кооперації;

9) воліє ринкові механізми управління, а не бюрократичні;

10) орієнтується не стільки на надання послуг, скільки на стимулювання вирішення виникаючих в суспільстві проблем усіма секторами – державним, приватним і некомерційним [5, р. 19-20].

3. Сервісне адміністрування або ідея адміністрації як звернення до сервісної служби – це нове розуміння державних органів як установ надання послуг громадянам. Воно передбачає:

- відкриття спеціалізованих служб допомоги населенню, що надають консультаційні послуги з питань надання державних послуг;

- створення електронної системи надання послуг, що полягає в розміщенні на офіційному сайті міністерств правил, вимог, порядку надання відповідних послуг, необхідних електронних бланків і інших супутніх документів;

- створення при кожному міністерстві служби контролю якості послуг, повноваженнями якої стали б: опитування населення, постійний моніторинг ступеня задоволеності населення послугами, які надаються, розробка та вдосконалення систем індикаторів оцінки якості послуг, аудит і розробка рекомендацій для підзвітних відомств [6, с. 172].

4. Децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг) полягає в тому, щоб спустити процес прийняття рішень на низові рівні – туди, де виникають проблеми. При цьому територіальна децентралізація (деконцентрація) означає передачу повноважень від центру на регіональний і місцевий рівень, від центральних органів – їх територіальним представництвом. Можливо також делегування повноважень в рамках однієї організації з верхніх на нижні рівні управління. Аутсорсинг передбачає передачу державних функцій приватним організаціям за допомогою контрактної системи. Функціональна децентралізація спрямована на створення спеціальних напівавтономних державних агентств, які беруть на себе більшу частину сервісних функцій і діють на основі угод з центральними відомствами [6, с. 171].

5. Недоліки менеджерального підходу до державного управління спровокували появу нової управлінської моделі, яка отримала назву «Good Governance», або «гідне управління» [7]. В основному нова парадигма орієнтована на подолання таких недоліків нового державного менеджменту, як другорядність вирішення соціальних проблем і, як наслідок, підвищення рівня соціальної нерівності і бідності, особливо в країнах, що розвиваються; ерозія ролі держави і державних службовців в суспільних відносинах; акцент на універсальності пропонованих методів реформування замість обліку інституційного контексту кожної країни.

У Програмі ООН основними принципами Good Governance, які поширюються на всіх учасників політичного процесу, є наступні [8]:

- 1) участь у прийнятті державних рішень;
- 2) консенсус при ухваленні рішень;
- 3) стратегічне бачення;
- 4) зворотний зв'язок;
- 5) ефективність при проведенні державної політики;
- 6) відповідальність всіх учасників процесу;
- 7) прозорість;
- 8) рівноправність;
- 9) верховенство закону [8].

Ці принципи можна об'єднати в кілька груп. Це легітимація і право голосу (участь і консенсус); стратегічна лінія (стратегічне бачення); результативність (зворотний зв'язок і ефективність); відповідальність (відповідальність і прозорість); справедливість (рівноправність і верховенство закону). Звернемо увагу, що серед принципів, визначених у Програмі ООН, зустрічаються базові елементи нового державного менеджменту, які відображені в групах «стратегічна лінія» і «результативність» і частково в групі «відповідальність». Дві інші групи – «легітимація і право голосу» і «справедливість» – є відмінними принципами Good Governance і засновані на правах людини і широкому громадському участі. В рамках цієї моделі змінюється ставлення до надання державних послуг, одержувачами яких тепер є дві зацікавлені сторони державної політики: громадянин і користувач. Крім того, невідділь-

ним компонентом надання послуг стають інструменти маркетингу, що враховує очікування споживача, і інструменти спільного виробництва послуг державою, бізнесом і суспільством. Good Governance надає великого значення просуванню комп'ютеризації урядових процесів і переходу до повністю цифрових операцій [7].

Як і будь-яка інша управлінська модель, Good Governance не позбавлена недоліків. По-перше, для того щоб забезпечити широку участь суспільства в прийнятті державних рішень, уряду необхідно інвестувати час і ресурси в організацію інституційних рамок подібних процесів. І навіть за умови забезпечення останніх, як правило, залишається не вирішеним технічне питання про найбільш повне представництво товариства в процес прийняття державних рішень. Додамо до цього тимчасові і організаційні витрати державних структур на подальшу обробку отриманих від громадян пропозицій [9, р. 2].

По-друге, громадські консультації вимагають істотних витрат часу. Саме тому в довіднику ОЕСР «Громадяни як партнери» позначена група принципів під назвою «час», який має на увазі «початок громадських консультацій та активного обговорення питань настільки рано, наскільки це можливо» [10]. У контексті цієї групи принципів можливі два негативні сценарії: 1) брак часу для проведення якісних громадських консультацій, заслуховування різних позицій і прийняття рішень; 2) відсутність достатньої інформації про

проблему в зв'язку з необхідністю початку процедури обговорення задовго до прийняття остаточного рішення [9].

По-третє, позиціонування суспільства як повноцінного учасника державного управління може спровокувати масове невдоволення в разі схвалення тих рішень, які не вигідні для тієї чи іншої групи. Відповідно, соціальні групи повинні бути готові до прийняття будь-яких результатів публічних обговорень [11].

По-четверте, оскільки Good Governance передбачає прозорість і оптимальний доступ суспільства до інформації, то з'являється технічна проблема забезпечення такого доступу для окремих категорій громадян. Слід звернути увагу, що етнічні меншини, інваліди, жителі віддалених територій навіть при наявності їх бажання можуть бути виключені з процесів не тільки обговорення, але і забезпечення інформацією з багатьох важливих питань [11].

Нарешті, інтеграція моделі «Good Governance» в систему державного управління вимагає відповідного інституційного контексту, що включає комплекс елементів у вигляді зрілого громадянського суспільства і комерційного сектора, здатного поряд з державою сформувати активні політичні мережі партнерства і співпраці при прийнятті управлінських рішень, а також професійного та відповідального бюрократичного апарату, який ефективно виконує прийняті рішення. Крім цих факторів особливе значення має історичний і культурний контекст, що враховує ступінь розвиненості демокра-

тичної традиції та культури політичної участі суспільства. Розвиток теорії і практики Good Governance йде паралельно, на відміну від нового державного менеджменту, коли теорія була сформульована за підсумками проведених адміністративних реформ [11].

6. На нашу думку, до зазначених вище етапів реформування системи публічного управління слід віднести реформування системи публічної служби як основи політико-адміністративного реформування.

Розвиток концепції управління в сучасних умовах і як здійснення демократичних свобод на національному та глобальному рівнях управління пов'язаний із реалізацією завдань стійкого людського розвитку, обов'язковою умовою досягнення якого є захист прав та свобод людини. Для державних інституцій найважливішим у цьому контексті є не тільки забезпечення і захист прав людини, а й забезпечення їх непорушення саме державними органами. Така постановка питання вимагає зміни парадигми державного управління та зміни суспільного мислення з акцентом на правову основу функціонування суспільства і влади та демократизацію останньої [12]. Адже корупція, як іржа, роз'їдає владні інституції в усіх гілках влади, на всіх рівнях управління, практично у всіх країнах, тільки у різному обсязі. Логічний ланцюг демонструє взаємозалежність: антикорупційні заходи на основі забезпечення права на доступ до інформації, прозорості та відповідальності управ-

лінських практик і забезпечення права участі в них і права вибору для кожного громадянина суттєво впливають і навіть обумовлюють ефективність державного управління. Своєю чергою, права людини можливо реалізувати тільки за умови ефективного врядування, що є важливою його гарантією. Основні компоненти підходу, заснованого на правах людини, можуть бути досягнуті лише за допомогою, зокрема, ефективної державної адміністрації. Йдеться саме про:

- участь громадськості та прозорість у процесі прийняття управлінських рішень: участь в управлінському процесі, як і в процесах розвитку на загал, є правом людини, що зобов'язує державу й інших учасників політичних та адміністративних дій створювати сприятливі умови для участі всіх зацікавлених сторін;

- недискримінацію як рівність перед законом та на особистісному рівні, що є ключовими складовими для розвитку суспільства та подолання бідності;

- посилення повноважень: забезпечення простим людям можливостей здійснювати свої права через використання таких інструментів, як юридичні та політичні дії;

- підзвітність суб'єктів, які здійснюють владні повноваження: державні та приватні установи, суб'єкти підприємництва повинні бути відповідальними перед громадськістю, насамперед щодо бідних людей, зокрема, що стосується заохочення, захисту та дотримання прав людини та відповідальності за їх порушення [13, с. 84-85].

Оскільки підхід, що ґрунтується на правах людини, спрямований на розвиток не лише можливостей вимагати та здійснювати свої права для їх носіїв, але й обов'язків влади виконувати зобов'язання забезпечення та захисту прав людини. Це посилює тиск на державну адміністрацію, спрямований на надання допомоги бідним та маргіналізованим групам населення, інтереси яких теж повинні бути в центрі політики та стратегій розвитку.

Наслідки глобалізації та перспективи глобального розвитку сприяють зосередженню уваги на ролі в них органів державного управління. Попри можливість слугувати інтеграції країн і людей, глобалізація продемонструвала здатність маргіналізувати значну частину населення. Це характерно не тільки для бідних країн, але й для розвинених, де частина населення не може впоратись з викликами розвитку ринку праці, не встигає освоювати нові технології і переходить в асоціальні стани. Пошук шляхів виходу з такої ситуації призводить уряди до зусиль, спрямованих на зменшення розриву між найбіднішими та найбагатшими мешканцями країн світу. Такі зусилля вимагають підтримки громадян, що знову призводить до вимог прозорості законотворчої й управлінської діяльності, участі всіх зацікавлених сторін у політичних дебатах, підзвітності органів влади та самоврядування, ефективного використання їх кадрових ресурсів.

Важливим питанням щодо реалізації політико-адміністративного реформування системи публічного

управління є оцінювання результатів етапів реформ. З одного боку, програми політико-адміністративних реформ пов'язані зі специфічними управлінськими проблемами, серед іншого, з часто зустрічається єдністю суб'єкта та об'єкта втручання, з тим фактом, що метою втручання є, перш за все, політико-адміністративна система, а також із значущістю визначають ідей і дискурсів з приводу реформи, які часто (з політичної точки зору) мають більше значення, ніж проведення конкретних заходів [14, с. 330; 15, с. 22]. Наслідком всього цього для аналізу впливу адміністративних реформ є те, що він, на відміну від оцінки секторальних політик, має більшою мірою комплексну побудову [16]. Таким чином, дослідження впливів в сфері адміністративних реформ переважно розглядають інституціональні зміни (наприклад, нові організаційні структури), але не повинні зупинятися на першому етапі аналізу. Явно менше емпіричних даних є для оцінки реальних впливів при проведенні заходів реформи (другий аналітичний етап), тобто конкретного поліпшення або погіршення результатів діяльності адміністративних органів (наприклад, швидкості здійснення процесів, скорочення витрат), які є безпосереднім ефектом проведених реформують заходів. Найменш розвиненим є дослідження кінцевих ефектів (outcome effects) адміністративної реформи (третій етап), яке відноситься до змін у навколишньому середовищі політико-адміністративної системи (на-

приклад, залучення на територію фірм, скорочення безробіття тощо) і характеризуються, відповідно, комплексними зв'язками між різними змінними [17].

Спираючись на відому з «класичних» принципів політичного аналізу модель входу – Виходу (input -output) політико-адміністративної системи [18, с. 112], засновану на загальній теорії систем і використовувалася також в інституційних дослідженнях і при аналізі демократичних процесів [19-20], можна виділити два основних виміри впливів адміністративної реформи: ефекти в сфері легітимності «входів» і ефекти в сфері легітимності «виходів». У той час як легітимація «входів» описує вимір участі і представництва громадян за допомогою відкритих для них в рамках демократичних процесів можливостей, легітимація «виходів» охоплює якість, дієвість та ефективність виконання завдань. Поряд з цими критеріями встановлюється третій вимір, орієнтоване на процес діяльності, яке концептуально спирається на аргументацію, пов'язану з рухом всіх компонентів, що надходять через «входи» і перетворюються в продукти «виходу» в рамках процесів, що відбуваються всередині системи [21-22]. В даному випадку мова йде про діяльність по вертикальній і горизонтальній координації, що складається у взаємодії різних стейкхоулдерів – учасників процесу прийняття і виконання рішень. На цій основі можна виділити три основні виміри як основу порів-

няльних досліджень політико-адміністративних впливів [21-22]:

- впливу в сфері «легітимації виходу»: ефективність, дієвість, продуктивність;
- впливу в сфері «управління і координації»: вертикальна і горизонтальна координація, формування або усунення зв'язків в адміністративній структурі;
- впливу в сфері «легітимації входу»: демократичний контроль, політична відповідальність, участь, прозорість.

На даному етапі реформування системи публічного управління потрібно здійснити аудит результатів попередніх реформ, визначити їх недоліки, результати та з'ясувати можливі наступні шляхи удосконалення системи публічного управління.

Наступним кроком є формування Концепції політико-адміністративного реформування системи публічного управління, де визначити:

1. Основні дефініції, цілі, завдання Концепції.

Політико-адміністративне реформування – це система механізмів державного управління, спрямованих на оптимізацію системи органів державної влади та їх раціональний розподіл; оптимізацію кількості державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування; формування системи надання ефективних адміністративних послуг населенню країни; розбудову системи місцевого самоврядування; забезпечення добробуту населення країни.

2. Виокремити базових етапів реформування системи публічного управління:

2.1. Реформування системи публічної служби.

2.2. Реформування адміністративно-територіального устрою.

2.3. Децентралізація.

2.4. Формування сервісної держави.

2.5. Реформування основних сфер життєдіяльності суспільства (судова реформа, медична реформа, пенсійна реформа, реформа збройних сил тощо)

3. Можливі результати, ризики реалізації.

4. Виконавців кожного етапу, визначеного у Концепції.

5. Основні етапи аудиту та оцінювання реалізації Концепції.

6. Шляхи корегування етапів реалізації концепції.

7. Аналіз досягнутих результатів та їх корегування.

Висновки. У статті проаналізовано шість основних напрямків політико-адміністративних реформ в провідних країнах ЄС, зокрема: по-перше, інформатизація та дебіюрократизація; по-друге, новий менеджеризм; по-третє, децентралізація; по-четверте, сервісне адміністрування; по-п'яте, «Good Governance»; по-шосте, реформування системи публічної служби. Запропоновано прийняти Концепції політико-адміністративного реформування системи публічного управління.

У перспективі подальших розвідок передбачається здійснити аналіз закордонного досвіду з реформування системи публічного управління, виокремити закономірності розвитку реформування за кордоном.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Головін Р. Адміністративні реформи провідних країн світу як механізм державного антикризового управління. *Вісник НАДУ*. 2014. № 1. С. 89-96.

2. Звіт Європейської Комісії. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/economic_analysis/docs/financial_integration_reports/20120426-efsr_en.pdf

3. Kearney R.C., Hays S.W. Re-inventing 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.

4. Грэй Э., Дженкинс Б. От государственного управления к государственному менеджменту: переоценка переворота. *Государственная служба. Проблемы реформирования. Зарубежный опыт*. 1995. Вып. 8. С. 7-12.

5. Osborne D., Gaebler T. Re-inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. N.Y., 1993.

6. Барч У. Возможности внедрения зарубежного опыта в условиях России. *Государственная служба*. 2007. № 6. с. 170-180.

7. The Good Governance Standard for Public Services. URL: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/Good_Gov_StandardPS_en.pdf (дата обращения: 20.04.2014).

8. UNDP. Governance for Sustainable Human Development. Jan., 1997. URL: <http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN-2.PDF> (дата обращения: 20.04.2014).

9. Caddy J. Why Citizens Are Central to Good Governance. *The OECD Observer*. 2001. № 229.

10. Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making / ed. by M. Gramberger. Paris, 2001.

11. Argynades D. Good Governance. Professionalism, Ethics and Responsibility. *International Review of Administrative Sciences*. 2006. № 72.

12. The European Administrative Space: Governance in Diversity. *Annual Conference of the European Group of Public Administration (EGPA), September 2002, the University of Potsdam*. URL : <http://www.uni-potsdam.de/egpa2002>.

13. Шаповалова І. Сучасні тенденції у реформуванні державного управління: зарубіжний досвід для України. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3 (52). Ч. 1. С. 81-88.

14. Jann W. Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik. *Verwaltungsmodernisierung und PolicyForschung / Schroter E. (Hrsg.) Empirische Policy und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*. Opladen : Springer, 2001.

15. Benz A. Institutionentheorie und Institutionenpolitik // Benz, A., Siedentopf, J. H., Sommermann, K.-P. (Hrsg.) *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift fur Klaus Konig zum 70. Geburtstag*. Berlin : Duncker & Humblot, 2004.

16. Wollmann H. Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und – defizit // Stockmann, R. (Hrsg.) *Evaluationsforschung*. Opladen : Springer, 2000a.

17. Kuhlmann S. Die Evaluation von Institutionenpolitik in Deutschland. *Verwaltungsmodernisierung und Wirkungsanalyse im federalen System*

// Widmer T., Beywl W., Carlo F. (Hrsg.) Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.

18. Easton D. A. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1965.

19. Scharpf F. W. Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a. M. New York : Campus Verlag, 1999.

20. Scharpf F. W. Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen : Springer, 2000

21. Zürn M. Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt a. M. : Suhrkamp Verlag, 1998.

22. Zürn M. Democratic Governance Beyond the Nation-State. The EU and Other International Institutions . *European Journal of International Relations*. 2000. Vol. 6. N 2. P. 183–221.

REFERENCES:

1. Holovin R. (2014) Administratyvni reformy providnykh krain svitu yak mekhanizm derzhavnoho antykrizovoho upravlinnia [Administrative reforms of the leading countries of the world as a mechanism of state crisis management]. *Visnyk NADU*, 1, 89-96. [in Ukrainian].

2. Zvit Yevropeiskoi Komisii [Report of the European Commission]. Retrieved from: http://ec.europa.eu/internal_market/economic_analysis/docs/financial_integration_reports/20120426-efsir_en.pdf [in Ukrainian].

3. Kearney R.C., Hays S.W. (1998) 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*, XVIII, № 4.

4. Gre`j E`. , Dzhenkins B. (1995) Ot gosudarstvennogo upravleniya k gosudarstvennomu menedzhmentu: pereoczenka perevorota. [From public administration to public management: reevaluation of the coup]. *Gosudarstvennaya sluzhba. Problemy reformirovaniya. Zarubezhnyj opyt*, 8, 7-12 [in Russian].

5. Osborne D., Gaebler T. (1993) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. N.Y.

6. Barch U. (2007) Vozmozhnosti vnedreniya zarubezhnoho opyta v usloviakh Rossyy [The possibility of introducing foreign experience in the conditions of Russia.]. *Hosudarstvennaia sluzhba*, 6, 170-180 [in Russian].

7. The Good Governance Standard for Public Services. Retrieved from: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/Good_Gov_StandardPS_en.pdf.

8. UNDP. Governance for Sustainable Human Development. Jan., 1997. Retrieved from: <http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN-2.PDF>.

9. Caddy J. (2001) Why Citizens Are Central to Good Governance. *The OECD Observer*, 229.

10. Citizens as Partners. (2001) OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making / ed. by M. Gramberger. Paris.

11. Argynades D. (2006) Good Governance. Professionalism, Ethics and Responsibility. *International Review of Administrative Sciences*, 72.

12. The European Administrative Space: Governance in Diversity. *Annual Conference of the European Group of Public Administration (EGPA), September 2002, the University of Potsdam*. Retrieved from: <http://www.uni-potsdam.de/egpa2002>.
13. Shapovalova I. (2017) Suchasni tendentsii u reformuvanni derzhavnoho upravlinnia: zarubizhnyi dosvid dlia Ukrainy [Contemporary trends in the reform of public administration: foreign experience for Ukrain]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, 3 (52), 81-88 [in Ukrainian].
14. Jann W. (2001) Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik. *Verwaltungsmodernisierung und PolicyForschung* / Schroter E. (Hrsg.) Empirische Policy und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen : Springer.
15. Benz A. (2004) Institutionentheorie und Institutionenpolitik / Benz, A., Siedentopf, J. H., Sommermann, K.-P. (Hrsg.) Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag. Berlin : Duncker & Humblot.
16. Wollmann H. (2000) Evaluation und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und –defizit / Stockmann, R. (Hrsg.) Evaluationsforschung. Opladen : Springer.
17. Kuhlmann S. (2009) Die Evaluation von Institutionenpolitik in Deutschland. *Verwaltungsmodernisierung und Wirkungsanalyse im föderalen System* / Widmer T., Beywl W., Carlo F. (Hrsg.) Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.
18. Easton D. A. A. (1965) Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs : Prentice-Hall.
19. Scharpf F. W. (1999) Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a. M. New York : Campus Verlag.
20. Scharpf F. W. (2000) Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen : Springer.
21. Zürn M. (1998) Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt a. M. : Suhrkamp Verlag.
22. Zürn M. (2000) Democratic Governance Beyond the Nation-State. The EU and Other International Institutions . *European Journal of International Relations*, 6, 2, 183–221.