

Міністерство освіти і науки України  
Національний університет  
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права  
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

### **Кваліфікаційна робота**

на тему: **«РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В  
УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ»**

**Виконав:**

студент академічної групи дбДС  
освітньо-професійної програми  
«Публічне управління та адміністрування»  
другого (магістерського) рівня вищої освіти  
спеціальності 281 «Публічне управління та  
адміністрування»

\_\_\_\_\_ О.М. Філіпенко

**Науковий керівник:**

доцент кафедри публічного управління,  
адміністрування та права, кандидат  
юридичних наук, доцент

\_\_\_\_\_ П.О. Гринько

Полтава – 2023 рік

## **Бібліографічний опис та анотація кваліфікаційної роботи**

**Бібліографічний опис:** Філіпенко Олександр Миколайович. Реформування системи публічного управління в умовах трансформаційних перетворень. Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права. Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: Гринько Павло Олександрович, доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права, кандидат юридичних наук, доцент. Полтава. 2023 рік.

**Зміст роботи:** робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел.

**Анотація.** У роботі розглянуто теоретичні засади дослідження системи публічного управління, зокрема: понятійно-категоріальний апарат дослідження системи публічного управління: сутність та складові; нормативно-правові засади функціонування системи публічного управління в Україні; охарактеризовано систему публічного управління в Україні, а саме приведено аналіз сучасної моделі публічного управління, визначено переваги та недоліки. В роботі запропоновано шляхи розвитку вітчизняної системи публічного управління.

**Ключові слова:** публічна служба, система публічного управління, трансформування державного управління, реформування місцевого самоврядування, е-урядування, е-демократія, напрями вдосконалення, нова модель управління.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	7
1.1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження системи публічного управління: сутність та складові.....	7
1.2. Нормативно-правові засади функціонування системи публічного управління в Україні.....	14
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	23
2.1. Аналіз сучасної моделі публічного управління: переваги та недоліки.....	23
2.2. Засоби забезпечення реалізації перетворень системи публічного управління.....	36
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	43
3.1. Модель публічного управління як прообраз трансформаційних перетворень системи публічного управління.....	43
3.2. Можливості адаптації зарубіжного досвіду реформування публічного управління.....	53
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	59
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	62
ДОДАТКИ.....	72

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Сучасна суспільно-політична ситуація в Україні характеризується складними перетвореннями та реорганізацією системи державного управління України, які переслідують за мету - перехід до політично організованого, відповідального нового суспільства, що поступово підвищує рівень ділової активності та політичної участі громадян, які захищають свої права і свободи. Виходячи з цього буде сформована нова структура соціального простору, комплексне перетворення українського суспільства, що є концептуально орієнтованим процесом його трансформації.

Свідомі зусилля держави щодо проведення якісних перетворень у всіх сферах життя населення повинні відбуватись на основі мобілізації національних ресурсів і з урахуванням досвіду розвинених країн. У цьому випадку поточний стан системи державного управління характеризується збільшенням розриву між очікування населення та реальними трансформаціями. Про це свідчить криза довіри населення до державних інституцій та зростання скептицизму щодо ставлення до можливостей успішної реформи.

При цьому вибраний хід трансформації чітко показує рух у бік європейських орієнтирів, тому у світлі глобалізаційних процесів надзвичайно гостро постає проблема збереження національних традицій і особливостей, що актуалізує необхідність врахування історичних уроків, пошуку та використання наявного в системі державного управління ендогенного потенціалу. Саме цей потенціал в умовах обмеженості ресурсів відіграє роль адитивного, а інколи й основного, ресурсного забезпечення.

Тобто в Україні динамічні зміни у соціально-економічній та політичній сфері не лише актуалізують проблему визначення стратегії розвитку країни, але також підкреслюють низьку ефективність внутрішньої системи державного управління. У цих умовах вкрай необхідним стає пошук альтернатив подальшого розвитку, що можуть набувати вигляду моделей орієнтирів щодо

здійснення перетворень у довгостроковій перспективі. У той же час побудова моделі державного управління, яка є прототипом трансформаційних перетворень, не може вирішити реальні завдання без визначення оптимальної траєкторії переходу до неї та розвитку практичних рекомендацій.

Теоретичні засади вивчення особливостей системи державного управління досліджували вітчизняні та іноземні науковці: В. Бакуменко, К. Ващенко, С. Домбровська, О. Крюков, С. Майстро, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Петроє, С. Телешун, Е. Щепанський тощо.

Актуальність вивчення теми обумовлена тим, що, попри детальне опрацювання зазначених проблем, процеси формування та розвитку вітчизняної системи державного управління здебільшого розглядався фрагментарно. Водночас сучасний етап розвитку української держави актуалізує необхідність всебічного наукового обґрунтування та практичного впровадження моделі державного управління, властивої українському суспільству.

**Мета і завдання дослідження.** Метою магістерської роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо реформування системи публічного управління в умовах трансформаційних перетворень.

Для досягнення поставленої мети визначено такі дослідницькі завдання:

- визначити сутність та складові системи державного управління;
- з'ясувати нормативно-правові засади функціонування системи державного управління в Україні;
- здійснити комплексний аналіз сучасної моделі державного управління в Україні, виявити її переваги та недоліки;
- оцінити засоби забезпечення реалізації перетворень системи державного управління;
- запропонувати модель державного управління як прообраз трансформаційних перетворень системи державного управління;
- запропонувати впровадження позитивних аспектів зарубіжного досвіду реформування державного управління.

*Об'єкт дослідження* – система державного управління.

*Предмет дослідження* – моделі розвитку вітчизняної системи державного управління.

**Методи дослідження.** Теоретичну та методичну основу магістерської роботи становлять фундаментальні положення теорії державного управління, державно-управлінських аспектів застосування системного підходу, наукові праці вітчизняних і зарубіжних науковців із теорії та методології державного управління.

У магістерській роботі було застосовано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, зокрема за допомогою: методу аналізу та синтезу (досліджено понятійно-категоріальний апарат); структурно-функціонального аналізу (обґрунтовано структуру та складові вітчизняної системи державного управління); методу порівняльного аналізу (визначено позитивні та негативні аспекти зарубіжного досвіду реформування державного управління); методу моделювання (застосовано при систематизації історичного досвіду становлення системи державного управління та при обґрунтуванні ключових векторів перетворень) та ін.

**Практичне значення одержаних результатів.** Основні концептуальні положення, висновки та рекомендації магістерської роботи мають практичне спрямування та можуть бути враховані, як у процесі модернізації системи державного управління, так і при реформуванні місцевого управління та самоврядування за сучасних умов децентралізації.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### 1.1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження системи публічного управління: сутність та складові

В галузі дослідження визначено два процеси, а саме становлення та розвиток, дихотомія яких визначає розмежування змісту.

Відповідно до енциклопедичного визначення, становлення - це філософська категорія, яка відображає процес діалектичного переходу від однієї стадії розвитку до іншої як момент взаємного перетворення протилежних та одночасно пов'язаних моментів розвитку - виникнення та зникнення [67]; процес виникнення, формування чогось у ряді відмінних рис і форм; формування когось, чогось у розвитку [67].

Відповідно до іншого визначення, становлення - це етап розвитку системи, під час якого вона стає розвиненою системою [67].

Для такої багатогранної філософської категорії, як розвиток, це означає:

- процес зміни якості чогось, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого [67];
- багатовимірний процес, який зазвичай включає зміну стану з менш ніж задовільного на задовільний [83];
- біологічний процес тісно пов'язаних кількісних (зростання) та якісних (диференціація) перетворень особин від народження до кінця життя (індивідуальний розвиток або онтогенез) та протягом усього життя їх видів та інших систематичних груп [22];
- вищий вид руху та зміни природи та суспільства, пов'язаний з переходом від однієї якості, одного стану до іншого, від старого до нового. Кожен розвиток характеризується конкретними об'єктами, структурами (механізмами), джерелами, формами та напрямками [83].

З наведених вище визначень ясно, що розвиток - це ширший процес, ніж становлення, а останнє можна вважати як одну з фаз. Тобто в історичній ретроспективі становлення – це процес формування, а розвиток охоплює період від утворення до прогнозу подальшого розвитку. Однак якщо прийняти думку, що СДУ ще не сформована повністю, то ці два процеси практично співпадуть.

У нашому дослідженні ми використовуємо термін «становлення» в історичній ретроспективі та термін «розвиток», щоб визначити подальші перспективи.

Процеси становлення та розвитку СДУ є прямим предметом дослідження, що потребує характеристики і визначення не тільки процесів, а й системи, де вони відбуваються, і прямого висловлювання наукових результатів.

Процес моделювання здійснюється шляхом методу моделювання. Він визначає структуру, відтворює показники та тенденції розвитку державного управління, що дозволяє правильно оцінювати стан системи, робити достовірні прогнози та приймати більш обґрунтовані управлінські рішення.

Суть методу моделювання полягає у побудові моделі, обґрунтуванні методів її дослідження, проведенні власних досліджень та перенесенні результатів на реальні об'єкти, які замінюються моделями [49].

При використанні цього методу завжди слід дотримуватися наступного:

- ступінь відповідності оригінальної моделі;
- здатність моделі замінювати об'єкт у процесі дослідження;
- можливість перенесення результатів на реальний об'єкт.

І. Т. Фролов визначав моделювання як "матеріальну або уявну імітацію реально існуючої системи за допомогою спеціальної побудови аналогів (моделей), що відтворюють принципи організації та функціонування цієї системи" [58]. Значущий акцент у цьому визначенні зроблено у тому, що модель - це засіб пізнання, основною характеристикою якої є відбиток дійсності.

Необхідність моделювання в державному управлінні обумовлена характером цього методу і, насамперед, тим фактом, що він замінює реальний

об'єкт. Це особливо важливо для широкоформатних об'єктів, де використання природних експериментів обмежене, оскільки пов'язані з діяльністю людини.

Застосування методу дозволяє як пояснити ті властивості, які вже відомі, а й виявити нові, які можуть істотно вплинути на практику управління.

В результаті процесу моделювання є побудова моделі. Під моделлю (лат. *modulus* - міра, зразок) розуміється будь-яке зображення, аналог (уявний чи умовний: зображення, опис, схема, малюнок, графіка, план, карта тощо) об'єкта, процесу чи явища («оригінал» зазначеної моделі), який використовується як її (об'єкт) "замінник", "представник" [22].

Істотними особливостями кожної моделі є [34, с.16]:

- наявність прототипу, який сам може бути моделлю;
- штучність створеної системи, що складається з елементів та відносини між ними;
- значення властивостей об'єкта, що відображаються;
- відповідність з оригіналом.

Отже, побудова кожної моделі є результатом процесу моделювання, що передбачає наявність двох обов'язкових структурних елементів: самої моделі та прототипу. Причиною для цього є те, що інформація про один елемент дозволяє робити висновки про інший. Отже, сама модель є моделлю державного управління, а прототип - СДУ, що об'єктивно актуалізує необхідність визначення поняття «система державного управління». Визначення цього терміну, своєю чергою, неможливе без визначення власне «державного управління». Тому робота містить низку найчастіше використовуваних визначень і підкреслює їх основні характеристики.

Узагальнення та угруповання ознак понять дозволили виділити спільні для більшості з них. Державне управління:

- вид діяльності держави в особі уповноважених органів;
- носить цілеспрямований характер (може бути спрямований на розвиток об'єкта управління, забезпечення прав громадян, виконання державних завдань та інтересів тощо);

- це суб'єктно-об'єктний вплив (існують істотні різниці між тим, хто є суб'єктом (держава, державна влада, виконавча влада), і ким є об'єкт (суспільство, соціальне життя, відносини, інститути, процеси, посадові особи));

- спирається на владу держави;

- є системним, безперервним, незмінним.

Підсумовуючи наш аналіз терміну «державне управління», ми виявляємо, що деякі автори за його визначенні розглядають його як систему, інші як процес. Щоб визначити суть терміну «система державного управління», розглянемо наведений вище список параметрів системного підходу.

У енциклопедії з державного управління є визначення системи, дане Ю.П. Сурмін [49, стор. 561]: система - це сукупність елементів, які характеризуються структурою, зв'язками та функціями, що забезпечують її цілеспрямований розвиток загалом.

На додаток до вищесказаного, у науці існує безліч підходів до визначення терміну «система». Вчені (Садовський В.М., Уємов А.І., Попов В.П., Крайнюченко І.В.) узагальнили та систематизували ці визначення. На наш погляд, доречно використати роботу Анохіна П.К. [13], який визначає систему як функціональний набір матеріальних одиниць, які взаємодіють задля досягнення певного результату (мети), необхідного для вихідної потреби.

З огляду на складний, а іноді й суперечливий характер визначень «система» і підтримуючи думку М.С. Оганісяна про залежність сутнісного змісту поняття від вченого, що дотримується системного підходу, даємо інтерпретацію А.І. Уймова: «система – це будь-який об'єкт, у якому є певні відносини, що відповідають певним чітко визначеним властивостям» [34].

На основі вибраних характеристик терміну «державне управління» та суттєвому змісті терміну «система» в нашому дослідженні для визначення «системи державного управління», ми застосовуємо результати наукових робіт П.І. Надолішнього [49] та Н. М. Мельтюхової [48, с. 515], згідно з якими СДУ це:

- цілісний набір інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів та методів управління, організованих на єдиній правовій основі;

- органічне поєднання суб'єкту управління (система контролю); об'єкту управління (керованої системи); всієї сукупності різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (системи управлінських відносин щодо їх взаємодії).

Характеристики державного управління, суттєвий зміст визначень термінів дозволяють нам у узагальненому вигляді розрізнити компоненти СДУ.

Як згадувалося вище, сутність терміну «модель державного управління» полягає у логічному та тісному взаємозв'язку між моделлю та її прототипом, тобто у взаємозв'язку між фактичною СДУ та її моделлю.

Відповідно до визначення у словнику з державного управління [41], моделі державного управління - це описи СДУ, які уособлюють певні групи їх параметрів. Це визначення універсальне, але у нашому дослідженні його необхідно уточнити та зосередитись на основних характеристиках.

Першою характеристикою поняття визначено описовість, тому необхідно послатися на аналіз методичних розробок В.А. Штоффа [202, с.69], який сумнівається у можливості називати модель чисто теоретичними розробками, включаючи описи. Тому вчених просять не включати термін «модель» ті елементи, котрим існують інші твердження, такі як «теорія», «гіпотеза» тощо.

Щоб відрізнити термін «модель» від «теорії», дамо класифікацію моделей:

- фізичні (матеріальні об'єкти);
- символічні (словесно-математичні описи та ін.);
- іконічні (малюнки, діаграми, таблиці та ін.);
- змішаний.

У державному управлінні найчастіше використовуються іконічні та символічні моделі, а також їх змішані форми. По суті, це побудова змішаної моделі, що базується на поєднанні словесних описів з іконічними (графічні зображення у вигляді організаційних схем та таблиць), які можна назвати МДУ.

Друга особливість цього визначення полягає в тому, що фіксуються лише суттєві властивості об'єкта, що відповідає загальнонауковим вимогам до побудови моделей.

Третій – це зобов'язання відповідати оригіналу як умову отримання об'єктивних висновків.

Резюмуючи, пропонуємо таке визначення: модель державного управління - це умовний образ (зображення, опис, схема тощо) СДУ, який відображає певні групи їх властивостей і відповідає об'єкту моделювання.

Наведене визначення сформульовано на основі логічного ланцюжка термінів «державне управління – система державного управління – модель державного управління». Однак, розкриваючи зміст поняття «модель державного управління» і відзначаючи, що основна відмінність між нею та спорідненими поняттями знаходиться на рівні відношення «модель-прототип», слід зазначити, що по суті прототип для МДУ можна розглядати як СДУ та безпосередньо державне управління (як процес).

В обох випадках ми говоритимемо про МДУ, але в нашому дослідженні аналізований термін визначається згідно з наведеним вище визначенням.

МДУ може бути побудована:

- на основі існуючої у країні СДУ;
- у результаті дослідження історичного досвіду;
- як схематичне зображення теоретичної концепції, яку ще належить реалізувати.

Незважаючи на актуальність застосування методу моделювання в державному управлінні, він має певні недоліки, одним із яких є статичність отриманої моделі. Як складна соціальна система СДУ знаходиться у постійному динамічному процесі розвитку, що потребує постійної адаптації моделі. Виняток становлять теоретичні моделі, побудовані як прототип результатів реформ, хоча зміни у яких очевидні з урахуванням потреб суспільства.

Важливо визначити термін «модель державного управління», виходячи з його співзвучних та суміжних визначень. В тому числі:

- «моделі у державному управлінні» (як засіб вивчення явищ та процесів у державному управлінні на основі заміни реального об'єкта його аналогами, умовними образами [49]);

- «моделі організаційних систем у державному управлінні» (у вигляді окремих наборів елементів, властивостей відносин, зав'язків, заснованих на раціоналізації взаємодії органів державного управління, вертикально та горизонтально пов'язаних та життєво важливих для управління державою. [77, с.446]);

- «моделі реформи державного управління» (як опис основних принципів, інструментів та технологій трансформації державного управління).

На основі взаємозв'язку між прототипом і моделлю, ми визначаємо основні відмінності між вищезгаданими моделями.

При визначенні ключових понять ми визначили узагальнену структуру СДУ, більш точно зосередимося у тому, що приписується кожному структурному компоненту.

Перший компонент - це цільовий компонент, тому наявність спільної мети є обов'язковою для кожної системи, включаючи державне управління. Грунтуючись на теорії систем, ми виявляємо, що першочерговим завданням будь-якої системи є її самозбереження, прагнення гомеостазу [89, стор 64] та підтримання власної стабільності. Проте прагнення самозбереження і гомеостазу, попри їх подібність у межах теорії систем, як не тотожно, але, швидше, протилежно. Тому що стан стабільності - це зупинка еволюції, зупинка розвитку і, отже, нездатність реагувати на нові виклики і цим знижувати життєздатність системи. Тобто постійний процес реформування системи державного управління має життєво важливе значення, спроби «законсервувати» поточний стан можуть призвести до втрати пристосовуваності до зовнішніх і внутрішніх чинників середовища, що змінюються, і, як варіант, до руйнування самої системи.

Аналізуючи проблему доцільності, ми виявляємо, що складніша система, тим складніший процес розробки загальної мети. Це пов'язано з тим, що

призначення системи визначається відповідно до цілей її компонентів. Тут нам необхідно визначити наступне:

- система не може існувати, доки виконуються цілі її елементів кардинально відхилятися від призначення системи;
- повна відповідність призначення елементів системи неможлива, можливе лише їх збіг.

Особливість соціальних систем у тому, що їх цілі не можна нав'язувати ззовні. Вони виникають усередині системи та впливають із цілей окремих елементів системи. Проте не всі цілі окремих елементів системи стають цілями всієї системи. На цьому етапі система містить механізм узгодження інтересів.

Таким чином, цільовий компонент системи державного управління складається з:

1. загальносистемної мети (основна мета): самозбереження, гомеостазу та розвитку;
2. узгоджених цілей елементів системи.

## **1.2. Нормативно-правові засади функціонування системи публічного управління в Україні**

У зв'язку з тим, що історичний досвід має вирішальне значення в процесі реформ, ми знаходимо, що він заснований на трикомпонентній моделі реформ або змін, і втрата одного з елементів унеможлиблює реалізацію її на практиці. Отже, для програмування певних процесів реформ необхідно визначити [18; Стор. 75-76]:

- поточний стан системи державного управління (або параметри, що змінюватимуться);
- бажаний стан системи (певний стандарт, який необхідний та досяжний);
- траєкторія переходу з першого стану до другого.

Підкреслимо, що втрата одного з цих компонентів робить реалізацію такої моделі неможливою. Тобіж за відсутності об'єктивної інформації про

поточний стан державного управління неможливо виявити проблеми і, як наслідок, позначити вектори необхідних змін. Про результати таких змін також неможливо буде судити. Якщо немає кінцевого результату, то неможливо чітко спланувати його досягнення та судити про те, наскільки добре він спланований. А за відсутності траєкторії переходу з одного стану в інший початковий стан системи є не що інше, як твердження факту і бажано просто ідеальна модель, відірвана від реальності.

Тому необхідно визначити стан СДУ. Правова сфера, в якій вона існує, є основою поточного статусу та функціональності, а також частиною обґрунтування існуючих переваг та недоліків СДУ. Залежно від того, де розроблено нормативний правовий акт, регулятивні норми можуть мати ендогенне чи екзогенне походження. Звернемо увагу, що ендогенні норми генеруються безпосередньо системою за допомогою включення механізмів узгодження. Ці стандарти відносно керовані, оскільки можуть бути змінені. Екзогенні норми відносяться до зовнішнього середовища системи, по суті, це обмеження, на які система не може вплинути, але має враховувати у своєму житті, зокрема правила міжнародних інструментів, ратифікованих Україною. Почнемо з ендогенних нормативно-правових актів.

У зв'язку з активними процесами трансформації країни останніми роками було видано ряд нормативних актів, вкладених у перетворення компонентів управління. У цілому нині за період незалежності розробили низку законодавчих актів, а чи не лише нормативні правові акти, регулюючі порядок їх дії. Визначимо, наскільки повна та якісна регламентація діяльності у цій сфері та яка частина правовідносин поки що виходить за рамки нормативного регулювання.

Тому окреслимо загальну структуру нормативно-правового забезпечення функціонування та розвитку системи державного управління України. Основним для встановлення принципів державного управління є Конституція України, яка встановлює систему та загальні повноваження органів виконавчої

влади, порядок їх формування та реорганізації, а також загальні економічні, соціокультурні та адміністративні структури діяльності [20].

Ще до прийняття Основного закону управлінська діяльність у різних сферах регулювалася низкою законів, робота над якими продовжується. У якомусь сенсі вони належать до сфери управління.

До першої категорії таких правових актів відносяться Закони, які мають прямий стосунок до регулювання компонентів системи. Сюди можна включити Закон України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та ін. Вони регулюють нормативні правові акти, що стосуються об'єкта державного управління, та накладають певні обмеження у певних сферах суспільних відносин. В економічній сфері це Цивільний кодекс та Господарський кодекс України [35], Закони України «Про підприємництво», «Про захист від недобросовісної конкуренції» та ін.; у соціокультурній сфері – Закони України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про природно-заповідний фонд України», «Про пенсійне забезпечення», Основи українського культурного законодавства тощо.

Важливою групою актів, що регулюють адміністративну діяльність, є акти Президента України - укази та розпорядження, що видаються на підставі та відповідно до Конституції та законів України (частина 3 статті 106 Конституції). Акти Президента - глави держави видіють для регулювання суспільних відносин з питань, що включають Конституцію та закони України, що перебувають у їхньому віданні, або не регулюються законом з будь-якої причини. Тому правові акти Президента України не завжди є прямим наслідком ухвалених законів, їх конкретизація та розвиток закладені у нормативних актах виконавчої влади. Значна кількість актів Президента України присвячена організації управління, статусу державних органів та різним ланкам їхньої системи. Наприклад, Указом Президента України від 21 січня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних виконавчих органів» [67] затверджено Схему організації та взаємодії центральних виконавчих органів.

Деякі питання організації та діяльності у галузях та сферах управління регулюються правовими актами органів виконавчої влади. Значна їх кількість видається Кабінетом Міністрів України, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [112] від 10 вересня 2014 р. та ін.

Правові акти у сфері державного управління можуть бути загальними та спеціалізованими. Закон України «Про звернення громадян» є загальним законом, оскільки він застосовується до відповідних відносин незалежно від сфери або форми правління, а Закон України "Про Службу безпеки України" є спеціалізованим, оскільки він встановлює принципи безпеки. Акти Президента України та Кабінету Міністрів України можуть мати однаковий характер.

Крім законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, організація управління у галузях та сферах також забезпечується нормативними правовими актами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Значна кількість таких актів прийнято у сфері митниці, економіки, освіти, охорони здоров'я тощо, що обумовлено неадекватним правовим регулюванням певних сфер управління та необхідність регулювання їх внутрішньої організації. Однак у деяких випадках така практика не завжди може бути адекватно виправдана, оскільки вона переважно визначається інтересами відомств.

Місцеві державні адміністрації приймають правові акти для всебічного регулювання певних видів діяльності у відповідній сфері та внутрішній організації, а також для визначення статусу структурних одиниць у відповідних положеннях для вирішення конкретних питань. З питань, делегованими місцевими виконавчими органами органів місцевого самоврядування, вони можуть видавати правові акти, регулюючі адміністративні відносини. Далі ми опишемо основні нормативно-правові акти та встановлюємо їх співвідносно з компонентами державного управління.

Основним документом, що встановлює принципи роботи системи управління, є Конституція України [64]. Стаття 3, наприклад, свідчить, що

права та свободи людини та її гарантії визначають зміст і напрям дій держави, відповідальної за її діяльність. Відповідно до цієї статті, основне завдання держави - просувати та гарантувати права та свободи людини. Якщо ми співвідносимо цей пункт з компонентами державного управління, ми відносимо його до компоненту постановки завдання. Таким чином, крім головної мети будь-якої системи, а саме самозбереження, також важливо гарантувати права та свободи людини: положення про пріоритет забезпечення прав і свобод людини міститься у статті 3, а права, свободи та обов'язки людей та громадянина, які закріплюють принцип рівноправності, дано цілий розділ. Ці становища також відбивають походження цілей системи від об'єкта управління.

Загальні принципи Конституції України визначають поділ влади на три гілки - законодавчу, виконавчу та судову, які у найширшому розумінні можуть бути пов'язані із суб'єктом управління СДУ, але як і раніше, матиме особливий інтерес для нас, виконавча влада. У визначенні основних компонентів суб'єкта державного управління, у статті 75 зазначено, що єдиним законодавчим органом є Верховна Рада України, у статті 102 закріплено статус Президента України як глави держави, застерігається, що він не належить до будь-якої гілки влади.

Щодо виконавчої влади, то основна структура та повноваження її органів розташовані у розділі 6, тобто відповідно до статті 113. Вищим органом у системі виконавчих органів є Кабінет Міністрів України. 118 передбачає, що виконавча влада в областях та районах, містах Києві та Севастополі здійснюється місцевими державними адміністраціями, але особливості здійснення виконавчої влади в останніх визначаються окремими законами України. У цьому розділі також чітко окреслено першорядну роль підлеглих відносин у структурі виконавчої влади.

Оскільки державне управління у нашому дослідженні продовжує безпосередньо впливати на виконавчу владу, ми концентруємося на нормативних актах, що регулюють їхню діяльність. Так, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [114] визначає склад, структуру та порядок його

формування. Зокрема, Розділ 4 – Компетенція та функціональна спрямованість на захист інтересів українського народу.

Державне управління фокусується на:

- економіці і фінансах;
- соціальній політиці, роботі та зайнятості; здоров'я, освіта, наука, культура, спорт, туризм;
- охороні навколишнього середовища, екологічна безпека, природокористування;
- правовій політиці, законності, забезпеченні прав і свобод людини та громадянина, запобіганні та боротьбі з корупцією,
- вирішенні подальших завдань у внутрішній та зовнішній політиці, цивільній обороні, національній безпеці та обороноздатності.

Кабінет Міністрів України є найважливішим серед інших органів державної влади, він має стосунки як усередині виконавчої влади, так і з Президентом України, Верховною Радою України, органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями.

Завдання Кабінету Міністрів - контролювати виконання Конституції України та інших законів України органами виконавчої влади та вживати заходів щодо усунення недоліків у роботі цих органів. Тобто у законі України «Про Кабінет Міністрів України» чітко сказано:

- визначати місце серед інших органів влади;
- окреслювати основні відносини між ними, принципи верховенства закону, законності, поділу влади, наступності, колегіальності, спільної відповідальності, відкритості та прозорості;
- створювати механізм для координації з громадськістю за допомогою інформації про їх діяльність через ЗМІ та залучення громадян до процесу прийняття важливих для суспільства рішень;
- визначати правове поле діяльності та функціональне призначення посади.

Крім закону, діяльність Кабінету Міністрів України регулюється також постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» [148]. Однак цей закон не тільки регулює діяльність однієї зі складових суб'єкта управління, а й визначає основні види взаємовідносин між нею, іншими компонентами суб'єкта управління та з об'єктом управління (пункти 2 і 3 Постанови).

Заслуговує на увагу Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» [149], яка визначає пріоритетні напрями діяльності органу відповідно до національних інтересів та встановлює їх зв'язок із головною метою, а саме виконання вимог Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. З 17 стратегічних напрямків діяльності КМУ, визначених у програмі, сьомий включає децентралізацію та реформу державного управління.

Кабінет Міністрів України є найважливішим у структурі органів виконавчої влади, але не єдиним. Склад, повноваження, принципи формування та функціонування інших органів цієї галузі на центральному рівні визначаються Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [161]. У статті 1 зазначено, що система центральних органів виконавчої влади складається з міністерств України та інших центральних органів виконавчої влади. Друга частина статті 1 визначає функціональне призначення цих органів: забезпечувати формування та здійснення громадського порядку в одній чи кількох сферах.

Основними принципами ЦОВВ є верховенство закону, гарантія поваги права і свободи людини і громадянина, безперервність, законність, гарантія єдності громадського порядку, відкритість і прозорість, відповідальність.

Закон також визначає склад органів, ключові посади, порядок призначення, регулює обов'язки, окремо визначає можливість формування регіональних органів влади. Ст. 16 передбачає, що центральні виконавчі органи формуються для виконання певних завдань громадського порядку як служба, влада, контроль.

Підсумовуючи, зазначимо, що Закони України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» разом формують уявлення про систему центральних органів виконавчої влади, що входять до системи органів виконавчої влади. Вищий орган – Кабінет Міністрів. Проте, крім центрального рівня, міністерства, служби, агенства та інспекції також можуть відповідно формувати свої регіональні органи влади. Порядок створення таких органів визначається постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типової постанови про територіальні органи міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» [151]. Зокрема, параграф 1 постанови встановлює місце цих органів у системі виконавчих органів таким чином, що вони підпорядковуються компетентному міністерству або іншому центральному органу виконавчої влади, а територіальні органи нижчого рівня також підпорядковуються територіальним органам більш високому рівні. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність місцевої влади та підтримують їх у виконанні покладених на них завдань.

Щодо територіальних обмежень, такі органи можуть формуватися в Автономній Республіці Крим, областях, Києві та Севастополі, районах, міських округах, містах обласного, республіканського (Автономна Республіка Крим) та як міжрегіональні повноваження, поширюючись на кілька адміністративних повноважень. - територіальні одиниці) Органи місцевого самоврядування, якщо це передбачено положеннями Міністерства та інших центральних органів виконавчої влади.

Завдання регіональної влади – здійснювати повноваження міністерства та інших центральних органів виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Отже, підкреслимо, що в цих законах закладено основні принципи складових частин системи, чіткий склад компонентів встановлений Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [117] виконавчих органів та визначення їх функціонального призначення. В Указі Президента України «Про деякі заходи щодо оптимізації

системи центральних органів виконавчої влади» [152] визначено деякі аспекти, уточнені попереднім Указом.

Окремі аспекти формування, розподілу та перерозподілу функцій виконавчих органів визначено у постанові Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних виконавчих органів» [154]. Цією ж Постановою затверджено Схему управління та координації діяльності центральних виконавчих органів Кабінету Міністрів України компетентними членами Кабінету Міністрів України, яка відповідно відображає відносини всередині органу управління.

## РОЗДІЛ 2

### ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

#### 2.1. Аналіз сучасної моделі публічного управління: переваги та недоліки

Як уже згадувалося, згідно з трикомпонентною моделлю реформи, аналіз поточного стану державного управління є невід'ємною частиною кожного процесу реформи. Спочатку розглянемо фактори зовнішнього впливу на систему державного управління України, оскільки вони екзогенні, викликають необхідність адаптації до них і не залежать безпосередньо від функціонування системи (хоча наявність такої залежності у глобальному вимірі не може бути й мови).

Для характеристики геополітичного становища України слід зазначити, що внутрішня геостратегія традиційно визначалася трьома основними векторами зовнішньополітичних взаємодій, що визначають ту чи іншу історичну конфігурацію пріоритетів країни:

- євразійський (Ординський улус – Московська Русь, Росія, СРСР, СНД);
- європейські (Київська Русь, Польща, Західна Європа, США);
- південно-східний (Балкани, Візантія, Туреччина, країни Сходу).

Всі вони мають досить глибоке історичне коріння і зумовлені низкою геополітичних факторів, що свідчить про їх об'єктивність та важливість для існування держави. Вони є традиційними політичного життя країни.

Якщо проаналізувати історичний досвід, то можна побачити, що за часів незалежності саме на рівні вибору між цими трьома векторами і була наша держава. За роки незалежності загострилася боротьба між прихильниками двох напрямів: західного (європейського) та північно-східного (проросійського). Україна перебуває на перехресті геополітичних інтересів у цих частинах світу,

її система державного управління розвивається під впливом функціонування цих структур і певною мірою враховує пов'язані з цим виклики.

Як уже згадувалося раніше, під час аналізу документів стратегічного планування Україна обрала європейський вектор розвитку та позначила мету членства в ЄС. Необхідність виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС призводить до низки змін. Проте в аналітичному звіті Національного інституту стратегічних досліджень «Про внутрішню та зовнішню ситуацію України у 2016 році» [11, С.125] йдеться, що з урахуванням змін в ЄС за останній рік «питання членства в ЄС як кінцевої мети європейської інтеграції втрачає роль безумовної цінності», замість цього доречно перебудуватися, щоб брати участь у більш дрібних та гнучких інтеграційних альянсах з країнами регіону Балтійського та Чорного морів. Щодо співпраці з країнами ЄС, то в цьому звіті їх значення визначається як важливе, що веде до переорієнтації з виключно європейського напрямку інтеграції на зміцнення співпраці між країнами Балтії (Литва, Латвія та Естонія) та Вишеградською групою (Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина).

На цьому фоні представляємо результати опитувань громадян України, проведених Центром Разумкова за напрямками зовнішньої політики (станом на вересень 2016 р.) [56]

- 45,8% громадян визначають відносини із країнами Євросоюзу як найважливіший зовнішньополітичний пріоритет;
- 12,6% – контакти з Росією;
- 6,9% – з іншими країнами СНД.

Існують також значні географічні відмінності у поглядах, тому пріоритет у відносинах з ЄС здебільшого надається жителям західних та центральних регіонів (75,5% та 52,8% відповідно), а на півдні, сході співробітництву із ЄС віддають відповідно 27,0%, 23,7% респондентів.

49,7% громадян підтримують вступ України до ЄС (77,4% та 55,8% на заході та в центрі України) та 35,3% проти (57,6% на Сході, Донбасі та півдні відповідно 52,8% та 44,0%).

Як внутрішні, так і зовнішні фактори включають стан гібридної війни в Україні, який зачіпає обидві цілі в системі державного управління (загрожує збереженню самої системи, реальна загроза цілісності країни, економічному існуванню, соціальному благополуччю) та всі його компоненти. «Буферна» позиція України також справляє значний відбиток на держуправління.

Таким чином можна констатувати, що ключовими факторами зовнішнього середовища для сучасної системи державного управління є:

- вплив процесів європейської інтеграції, дотримання вимог Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;
- перегляд керівних принципів подальшої співпраці на користь Балто-Чорноморського регіону;
- «буферне» становище у міжнародній геополітиці;
- перебувають у стані гібридної війни.

Що ж до стану самої системи державного управління, то, згідно з вищезгаданим аналітичним звітом, слід враховувати її основні недоліки [11]:

- відсутність стійких політичних традицій та культури;
- переважання популізму та приватних політичних інтересів над національними;
- неадекватне регулювання низки ключових питань, що стосуються проектування, організації роботи та взаємодії, а також відповідальності окремих інститутів державного управління;
- значний рівень корупції.

Критично вивчивши ці недоліки, виявляємо, що з першим з них неможливо погодитися. Так, насправді Україна не мала сталого тривалого періоду традицій існування власної державності, проте напрацьовані за періоди самостійності традиції в сукупності зі спадком, отриманим від держав до складу яких входили окремі землі і створюють ту національну традицію та культуру, на яку потрібно спиратися при реформуванні. Однак, враховуючи нещодавні загрози цілісності держави, використання історичного досвіду,

отриманого в дуже схожих умовах, з урахуванням цих уроків також могло б позитивно вплинути на ефективність та дієвість процесу реформ.

Другий та четвертий недоліки криються в особливостях апарату державного управління, і для пошуку шляхів їх подолання недостатньо їх реформувати шляхом запровадження певних обмежувальних правил для відповідних категорій працівників. Справді, вирішення цих проблем потребує розуміння специфіки менталітету та деяких, хоч і сумнівних, неформальних традицій, що глибоко укорінилися в українському суспільстві.

Щодо третього пункту - встановлення правил - існування норм не означає, що вони ефективні, і якщо їх розробка значною мірою заснована на досвіді інших країн, а не на характеристиках цілей уряду, цілком можливо отримати правила, які не виконуються.

Проте в Україні розпочався процес Конституційної реформи, і для практичної реалізації запланованих реформ необхідно внести поправки до Основного закону.

Фактично конституційні положення [11, с.150] повинні:

- відповідати демократичним цінностям та державним стандартам;
- виконувати роль соціальної інтеграції, що відображає очікування та інтереси громадян;
- організувати систему державної влади, що забезпечує своєчасне прийняття та ефективне виконання законних, адекватних та суспільно зрозумілих рішень, захист прав людини та гарантію державного суверенітету;
- поєднувати дотримання принципу єдності державної влади при співпраці органів державної влади при прийнятті та реалізації рішень з принципом правового обмеження державного втручання у суспільне та приватне життя;
- забезпечити дотримання принципу поділу влади та створення ефективної системи контролю, стримувань та противаг як на центральному рівні державного управління, так і на рівні взаємодії між центральним урядом та місцевими органами влади.

Визначимо компонентний склад суб'єкта сучасної вітчизняної системи державного управління. Таким чином, відповідно до наших теоретичних підходів до виділення суб'єкта, його можна розглядати в широкому сенсі - як сукупність усіх органів влади, що зводяться виключно до виконавчої влади. У межах розгляду компонентного складу докладніше зупинимося на виконавчій владі.

Відповідно до чинного законодавства, Кабінет Міністрів України є найвищим органом виконавчої влади [18]. В апарат входять Прем'єр-міністр України, Перший заступник Прем'єр-міністра, заступники Прем'єр-міністра та міністри.

Відповідно до Схеми організації та взаємодії центральних виконавчих органів в Україні існують міністерства, центральні виконавчі органи та ЦОВВ з особливим статусом.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади створюють свої територіальні представництва, що є частиною регіонального рівня суб'єкта державного управління, в установленому порядку відповідно до чинного законодавства. На цьому рівні працюють місцеві державні адміністрації.

Як видно з певного складу компонентів, структура суб'єкта державного управління досить складна лише за кількістю органів, до яких вона належить, та з урахуванням наявності певних компонентів у кожному з цих органів, персоналу тощо. Як визначається за Схемою між цілями системи та функціональними ієрархіями має бути чітке співвідношення, уникаючи паралелізму та подвійних функцій, але нинішній склад не дозволяє говорити про відсутність цих двох негативних рис.

Ще одна проблема, яка виникає в підсистемах та системах такої складності - це їхня керованість. Цей критерій є одним із найважливіших для підсистем контролю, особливо він важливий для внутрішнього контролю (взаємозв'язок між результатами та адміністративними заходами, спрямованими на його досягнення). Керованість - одна з найважливіших якостей системи

управління та керованого об'єкта (машини, живого організму, суспільства і т. д.), яке визначає здатність переводити систему з одного стану в інший [60].

На національному рівні керованість проявляється у [92]:

- здатності виконувати зовнішні та внутрішні функції;
- забезпеченні ефективної взаємодії між гілками влади;
- прийнятті та виконанні державних нормативних актів тощо.

На регіональному рівні при забезпеченні [92]:

- здійснення контролю за дотриманням чинного законодавства;
- проведення заходів соціально-економічного розвитку;
- представництва національних інтересів;
- співробітництва між органами державної влади та місцевого самоврядування;
- діалогу між держслужбовцями та споживачами послуг та ін.

Згідно з критерієм керованості, вся система, як ми її визначили в першому розділі, не є керованою і тому вимагає, щоб її структура була відокремлена від відповідних контрольованих підсистем, компонентів, процесів і т. д. При аналізі керованості суб'єкта державного управління відзначимо, що наявність значної кількості акторів (структурних компонентів) призводить до уповільнення процесу управління та можливості спотворення управлінських впливів. Складність структури, її різноманітність, велика кількість каналів зв'язку, відсутність деякої інтеграції між ними (яка може бути забезпечена, наприклад, за рахунок повсюдного впровадження нових інформаційних технологій) дозволяють зробити висновок, що суб'єкт державного управління має відносно контрольовані внутрішні економічні впливи на об'єкт і реальну можливість його реалізації, з одного боку, у реалізації прямих економічних впливів, з іншого - у зворотному зв'язку, отриманому від об'єкта, та сприйнятті таких впливів.

Своєчасно подолати недосконалість управлінської підсистеми СДУ планується через реформу державного управління.

Метою реформи є посилення загального управлінського та адміністративного потенціалу державного апарату на основі принципів належного управління та передової практики країн-членів ЄС, щоб зробити його ефективним інструментом для безперервного та сталого розвитку нашої країни, що задовільнить стан та потреби громадян України [30]. Реформа має запровадити:

- нові засади формування та узгодження державної політики;
- стандарти стратегічного планування з урахуванням аналізу політики;
- забезпечення підзвітності державного управління та розвиток професійних та політично неупереджених державних послуг.

Основними напрямками реформування системи державного управління є:

1. оптимізація процедур: підвищення ефективності уряду, міністерств та інших ЦОВВ;
2. створення ефективних структур: оптимізація загальної системи ЦОВВ та оптимізація організаційних структур ЦОВВ;
3. розвиток людських ресурсів: посилення кадрового потенціалу у державних установах.

Всеосяжна реформа державного управління тісно пов'язана з реформою децентралізації та реформою управління державними фінансами.

У Стратегії реформування державного управління України визначено пріоритети реформ.

Внаслідок трансформації має бути сформована нова політика державного управління, спрямована на:

- дерегулювання та скорочення кількості точок дотику бізнесу та влади;
- децентралізацію та регіональний розвиток;
- скорочення чисельності державних службовців на 10%, відповідне підвищення заробітної плати;
- оновлення державного апарату: забезпечення виконання Закону України «Про очищення влади»;
- запровадження персональної відповідальності держслужбовців;

- впровадження електронного уряду.

Реформа державного управління має мінімізувати корупцію в уряді. Оновлена концепція державного управління спрямована на забезпечення благополуччя, здоров'я та безпеки громадян України. Державна служба має бути інтересам всіх громадян. Відповідно, необхідно внести комплексні та послідовні зміни до структур, процесів та персоналу в системі державного управління України. Потрібно побудувати демократичну модель ефективного державного управління.

Грунтуючись на звіті про стан реалізації реформи державного управління у 2015 році [55] та зважаючи на матеріали аналізу сайтів, можна зробити висновок, що найбільш успішною частиною реформ є прийняття низки нормативних актів, такі як Закон України «Про державну службу», Стратегія реформування державного управління. Ухвалення Закону України «Про державну службу» заклало основу для якісного перетворення виконавчого апарату, але підбивати підсумки якісних змін поки що зарано.

У той же час, незважаючи на прогресивні кроки, на початку 2016 року, згідно зі звітом, і навіть наприкінці цього року, була низка «провальних» реформ, не спромоглися:

- суттєво оптимізувати урядові процедури, а саме спростити регламент Кабінету міністрів та прийняти поправки до законів про Кабінет міністрів та ЦОВВ (проте робота у цій сфері продовжується, тому останні зміни були внесені до Регламенту 5 квітня 2017 р.);

- значно скоротити надмірність та подвійну функцію державних органів та провести комплексний функціональний аналіз та організаційну реструктуризацію органів влади;

- запровадити механізми фінансування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади відповідно до поставлених завдань та результатів їх виконання;

- розробити та ухвалити закон про адміністративні процедури, що регулює відносини між владою та громадянами та покликаний підвищити ефективність адміністративної процедури.

Суспільне сприйняття реформ - досить добрий приклад стану реформ. Згідно з опитуванням, проведеним дослідницькою компанією TNS від імені Проектного офісу Національної ради з реформи у грудні 2015 року 76% опитаних не відчули жодних істотних змін у реформі державного управління, 24% - відчули помітні зміни. Оскільки таке опитування проводиться щомісяця, станом на квітень 2017 року картина суттєво не змінилася: 74% населення ще не відчувають ефективності реформ.

Цілі системи виробляються її складовими, оскільки для системи державного управління більшість цілей у ній має вироблятися об'єктом управління, а при переході до суб'єкта мають бути механізми узгодження інтересів та визначення пріоритетів включно, за результатами цього процесу в СДУ відбувається цілепокладання. Важливим показником для правильного відбору та якісного здійснення управління є громадська думка, яку взнає суб'єкт при включенні механізмів зворотного зв'язку. Одним із способів вимірювання громадської думки щодо стану змін у державі та питання державного управління є соціологічне опитування. Одне з таких досліджень було проведено Центром Разумкова з 4 по 9 листопада 2016 р. [103].

Результати показали, що лише 17,4% респондентів вважають, що ситуація в країні розвивається у правильному напрямку, та 66,8% - у неправильному. При цьому 17,8% респондентів вважають, що Україна зможе подолати існуючі проблеми та труднощі у найближчі кілька років (16,5% у квітні 2016 р.), 43,2% – що труднощі можна подолати у довгостроковій перспективі (47,2% заявили такою на відповідь у квітні 2016 р.), 23,9% - які вона ніяк не може подолати (у квітні 2016 р. – 22,6%).

Інший компонент – визначення рівня довіри до державних та соціальних інститутів, а також оцінка дій уряду.

У табл. 2.2 представлені інститути держави та суспільства довіри до яких виникає найбільше.

При цьому частка тих, хто довіряє державним інститутам, нижча, ніж частка тих, хто не довіряє їм:

- 41,3% довіряють органам місцевого самоврядування, 46,3% їм не довіряють;
- 31,7% довіряють районній владі, 55,6% їм не довіряють;
- облдержадміністрації – 29,8% та 57,9% відповідно;
- Президенту України – 24,4% та 66,7% відповідно;
- Уряду – 17,5% та 74,1% відповідно;
- Національному банку – 16,1% та 75,2% відповідно;
- Верховній Раді – 13,1% та 79,4% відповідно;
- прокуратурі - 12,4% та 76,2% відповідно;
- судам – 10,5% та 79,1% відповідно.

Лише 8,4% висловили довіру держапарату (держслужбовцям), не довіряють 81,6%.

Така низька довіра може вказувати на наявність проблем зв'язку між суб'єктом та об'єктом управління. По-перше, практично немає і сліду прямого зв'язку між вибором цілей державного управління та потребами суспільства, а по-друге, практично відсутній зворотний зв'язок. Спостерігається явна тенденція до зниження довіри при віддаленні органу від громадян, що вкотре підтверджує, що проблема у підсистемі взаємовідносин. У результаті громадяни беруть активнішу участь у розробці та реалізації заходів управління на рівні органів місцевого самоврядування, довіра до них також вища і з віддаленістю від населення та меншою участю в управлінні (або як консультант чи експерт тощо) такий рівень довіри зменшується.

Як було зазначено під час аналізу правової бази функціонування національної системи державного управління в Україні, існує низка правових актів, які передбачають участь громадськості у розробці та реалізації політики,

але суспільні відносини сьогодні можна охарактеризувати низкою недоліків [14, с. 126]:

- відсутність постійно діючої системи взаємодії;
- недосконала сфера права для здійснення такої взаємодії;
- незацікавленість влади у такому співробітництві;
- неструктурована та неузгоджена діяльність самих інститутів громадянського суспільства.

Справді, інший компонент системи управління - це безпосередній об'єкт державного управління - все суспільство, життєдіяльність якого перебуває під впливом суб'єкта. Як згадувалося, взаємодія між державою та суспільством часто відбувається через інститути громадянського суспільства.

Тому, Указом Президента України затверджено Національну стратегію розвитку громадянського суспільства в Україні на період 2016-2020 років. [16], яка спрямована на сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства та створення ефективних механізмів суспільних консультацій у майбутнє, громадська експертиза та контроль.

Вищезазначені результати опитування громадської думки демонструють недовіру суспільства до уряду, така недовіра двояка, оскільки вона породжує скептицизм по відношенню до дій управлінців, з одного боку, і спонукає їх уважніше стежити за такою діяльністю, з іншого. Таким чином, ми можемо зрозуміти зростаючу тенденцію вимог громадян до державних службовців та забезпечити прозоре та ефективне функціонування всіх державних інститутів. У міру появи нових, більш ефективних форм громадського контролю, виникає потреба у зміні відносин між державою та громадянським суспільством.

Проте існує ряд проблем, що стримують зростання організаційного потенціалу громадських об'єднань та їх перехід на новий, ефективніший формат партнерства з органами державної влади. Це, зокрема [11, стор 182]:

- недосконалість правового забезпечення організацій громадянського суспільства (затримка прийняття Основного закону про свободу зібрань; необхідність приведення деяких положень Конституції України у відповідність

до сучасних європейських стандартів громадянського суспільства; дострокова підготовка низки законодавчих актів, зміни до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та індивідуальних підприємців» та деякі інші правові акти України щодо децентралізації повноважень у державній реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських організацій»; необхідність подальшого вдосконалення законодавства про волонтерство та благодійність);

- недостатній рівень фінансування ОГС (незначна частка бюджетного фінансування ОГС на конкурсній основі; невизначеність щодо механізмів включення до Реєстру некомерційних організацій);

- відсутність ефективних державних стимулів, включаючи податки, на благодійність тощо;

- неповне формування інститутів, які забезпечують взаємодію громадянського суспільства з органами державної влади (затримка формування та створення Координаційної ради щодо розвитку громадянського суспільства; затримка формування громадських рад в органах виконавчої влади);

- недостатня відкритість та прозорість у діяльності як органів державної влади, так і інститутів громадянського суспільства.

Дивлячись на формалізовані та оформлені компоненти структурни державного управління, слід зазначити, що вони не є унікальними. Якщо ми звернемося до робіт Дугласа Норта, то виявимо, що в ході реформування підсистеми управління перед нами постає потрійне, але дуже спірне завдання [10, с. 9]:

- проводити перетворення, впроваджувати нові механізми;
- долати негативні наслідки перетворень та виправлення помилок;
- збереження найцінніших національних традицій.

У дослідженні СДУ порушується питання про довіру громадян, оскільки досить низький рівень довіри до уряду в Україні та зростання скептицизму щодо здійснення реформ можуть мати негативні наслідки. Після Революції гідності 34% громадян були готові зазнавати фінансових труднощів, щоб

успішно провести реформи, за підсумками 2016 року це число навіть впало на 10%, кількість неготових терпіти 4% і становлять 24%. [16]. Таким чином, спостерігається тенденція до зниження впевненості населення щодо можливості успішного проведення реформ.

Аналіз документів стратегічного планування та безпосереднє здійснення реформ виявили концентрацію уваги на реалізації європейських цінностей, тоді як національні традиції значною мірою ігноруються. Це суттєвий недолік. Повертаючись до всесвітньо відомої роботи Дугласа Норта, ми виявляємо, що стратегія і тактика реформ неспроможні ігнорувати неписані правила, що існують у суспільстві. Слід наголосити, що ці неписані норми не формуються протягом життя одного покоління, а засновані на найбагатшому досвіді, накопиченому за тривалий період часу. Так, закони можна змінювати досить швидко, оскільки неформальні норми поступово змінюються. Водночас, такі норми створюють легітимну основу для застосування законів.

Значні інституційні зміни відбуваються повільно, оскільки інститути формуються внаслідок історичних змін, які формують індивідуальну поведінку. Що вище інституційна невизначеність, то дорожчою буде трансформація. Цей принцип ілюструє складність недавніх соціальних змін у нашій країні, оскільки вони не враховують як національні традиції, так і особливості, набуті за довгий період радянської доби.

Зрештою, за точку відліку для реформ було обрано досвід європейських країн, але цей аспект має (і вже зустрічає) суспільний опір. Запозичуючи досвід інших країн і залучаючи іноземних експертів, які мають аналітичний досвід на внутрішніх умовах, формується вектор реформ, який міг успішно перетворити країну походження експертів чи розробити СДУ країни, чий досвід запозичений, але прагне перетворити такий вектор стратегії та курси реформування в інші неформальні норми, інші цілі, породжені самою системою, інші фактори, що впливають, безпосередній процес їх реалізації не призведе до запланованого напрямку розвитку.

## **2.2. Засоби забезпечення реалізації перетворень системи публічного управління**

Крім розуміння поточного статусу системи державного управління з її перевагами та недоліками та демонстрації змін, які могли б його покращити, також необхідно описати хід переходу.

Суть необхідних трансформаційних перетворень актуалізує облік особливостей вітчизняної СДУ, що історично склалися, які мають значний невикористаний потенціал і повинні бути прийняті до уваги. Ці показники є чинниками успадкування системи управління.

З іншого боку, популярна позиція запровадження зарубіжного досвіду теж може бути дуже ефективною, але при раціональному виборі досвіду, його адаптації до вітчизняних реалій, обов'язкової реалізації зворотного зв'язку за її реалізації.

Наголошуючи на важливості обліку особливостей суб'єкта державного управління при реалізації управлінських впливів, необхідно визначити ці характеристики.

Формування певних показників відбувається із часом, тому доречно їх розглядати у історичній ретроспективі. Концепція універсального еволюціонізму визначає чинники успадкування як чинники, що об'єктивно впливають на систему державного управління, в якій ховається потенціал системи та відстежуються загрози. Згідно з новою інституційною теорією, ці фактори максимально наближені до неформальних інститутів суспільства, які також формуються протягом тривалого періоду у процесі соціального розвитку та поєднують ресурсний потенціал суспільства. При архетиповому підході такі фактори можна частково прирівняти до архетипів державного управління. Хоча неможливо прирівняти спадкові фактори системи, неформальні інститути суспільства та існуючі архетипи, їхній тісний взаємозв'язок незаперечний. Отже, існуючі неформальні інститути нашого суспільства та архетипи як прояви колективного несвідомого можна вважати як компоненти спадковості,

аналізовані окремо чи органічному взаємозв'язку. У нашому дослідженні ми зосередилися на архетиповій парадигмі історичного досвіду та, ґрунтуючись на ній, вивчили характеристики українського суспільства та всієї системи державного управління, які необхідно враховувати при реалізації управлінських впливів.

Узагальнюючи особливості вітчизняної демократичної традиції, П.І. Надолішній виділяє такі основні принципи організації та функціонування державної влади [96]:

- демократія;
- первісне формування та співіснування двох типів публічної влади (держави та самоврядування), держави та місцевого самоврядування;
- правова природа та соціальна спрямованість держави та діяльності її органів;
- формування та функціонування державних органів за принципом поділу влади, створення на цій основі механізмів контролю;
- інститут одноосібного глави держави;
- організація адміністративного апарату за принципами: підпорядкування та підзвітності державних службовців, їх показання під присягою батьківщині, чесна відданість главі держави та виконання службових обов'язків;
- відкритість (прозорість) та контроль на всіх рівнях;
- запобігання впливу суб'єктивних чинників (особисті переваги, сімейні чи дружні зв'язки, особиста залежність) вирішення державних справ тощо.

Ми простежимо їхнє відображення у виділених нами архетипах внутрішньої системи державного управління. Таким чином, демократія чітко корелює з архетипом демократії та закріплює соціальну орієнтацію, сприяє здійсненню громадського контролю.

Якщо порівняти ці характеристики з керівними принципами належного управління, запропонованими Європейською Комісією як керівні принципи для держав ЄС (відкритість, участь громадськості, відповідальність, ефективність, узгодженість [18]), можна констатувати, що вони притаманні і національній

традиції. Це вказує на актуальність прозахідного напрямку. Архетипи СДУ досить чітко відображаються у специфіці об'єкта державного управління.

Таким чином, архетип демократії, давня традиція «вічова» посилила тенденцію вирішувати «болючі проблеми» за допомогою цієї форми прямої демократії, так званої «майдан». Справді, можливість реалізації своїх прав у такий спосіб свідчить про існуючу демократію, властиву сучасному українському суспільству, про байдужість та активну громадянську позицію, якщо не всього суспільства, то хоча б значної його частини.

При визначенні архетипів ми звернули увагу на територіальну (регіональну, локальну) самоідентифікацію, яка є одним із суперечливих архетипів. У внутрішньополітичних реаліях та існуючих історичних передумовах цього архетипу загрозливий поділ країни проявляється у державному об'єкті відповідно до мовних, релігійних та зовнішньополітичних уподобань окремих регіональних спільнот. За допомогою цього архетипу можна наочно проілюструвати необхідність консолідації нації та формування самоідентифікації на рівні «я - громадянин України». Зважаючи на національні особливості та значні відмінності в контексті зусиль щодо європейської інтеграції, було б доцільно прийняти центральний принцип побудови ЄС – єдність у різноманітності. На цій основі можна почати з консолідації всього суспільства та формування національної самоідентифікації. Особливо з огляду на те, що наявність реальних зовнішніх загроз згодом є додатковим фактором консолідації.

Інший архетип, що визначає ключові характеристики українського суспільства, – архетип самоорганізації. Здатність до самоорганізації для вирішення місцевих проблем була притаманна українцям на всіх етапах української державності. У цій здібності ховається додатковий ресурсний потенціал на вирішення соціально значимих проблем. Здатність до самоорганізації, що виявляється підсвідомо лише на рівні архетипу, яскраво проявляється сьогодні у волонтерській роботі.

Враховуючи потенціал, прихований в архетипах, порівняємо його із соціальним сприйняттям реформ. На думку широкого загалу, найбільш значні зміни пов'язані з реформою децентралізації. Ступінь реалізації цієї реформи неухильно зростає і оцінка населенням ефективності реформ досить висока; майже 50% населення зазнали суттєвих змін з моменту проведення цієї реформи (пам'ятаємо, що ступінь сприйняття інших реформ коливаються від 15 до 25%).

Справа в тому, що ідея розширення повноважень місцевих органів влади корелює як з рівнем довіри (яка зростає з наближенням до населення), так і з існуючими архетипами СДУ, такими як архетип самозайнятості, місцевої самоідентифікації. Прихильність до благополуччя своєї території, розширення можливостей цієї форми, підсвідоме поліпшення ставлення населення до реалізації цієї реформи. Проте цього не можна сказати про асоціацію місцевої влади, яка є одним із етапів реалізації цієї реформи. На початку реалізації більшість людей зробили ці кроки з високим ступенем скептицизму, недовіри та виключення, що також ховається в локальній самоідентифікації, оскільки такі процеси є якісною трансформацією поселення і є причиною для занепокоєння.

Слід зупинитися на складному характері архетипу відсутності власної державності, українська держава більшу частину часу перебувала під владою інших держав і, по суті, не існувала окремо, але могла підтримувати свою власну державність. Такий стан справ призвів до значних відмінностей між характеристиками різних територіальних спільнот і, таким чином, значної диверсифікації українського суспільства, починаючи від релігійних та мовних характеристик до зовнішньополітичних переваг.

Представники національної школи архетипів, у тому числі О. Ковінчук [61], наголошують на необхідності розрізняти різні частини України. Взаємодія суб'єктів регіонального розвитку з метою консолідації політики та ресурсів для розвитку «суспільного блага» та задоволення їхніх власних потреб. При цьому слід враховувати, що архетип кожної території відрізняється і неповторним. В.

Віліжинський [25] виділяє характерні риси територій, що знаходилися під владою різних держав.

Л. Гумільов [84] описав у розвитку теорії Євразії взаємозалежність між географічним становищем, історичним формуванням нації та характеристиками суспільства, а також визначив присутність на територіях, включаючи сучасну Україну як в Європі, так і в Азії. Але наша територія все ще тяжіє на Захід. Згодом стає очевидним, що корінне громадянське суспільство належить до європейського типу. Проте не лише геополітична ситуація, а й тривале перебування у складі (точніше, під владою) інших держав суттєво вплинули на існування суспільства, сформували його специфічну суто українську модель.

Слід зазначити, що тривала відсутність державності породило архетип не державності, що знаходить свій відбиток у тенденції запозичувати зарубіжний досвід, залучати іноземних представників у процес управління, прагненні шукати зовнішні орієнтири та значній недовірі до власного потенціалу, а й значну територіальну диференціацію, зумовлену «відбитками», які залишили держави, до складу яких ці території входили.

Аналізуючи стан сучасного українського громадянського суспільства, ми виявили, що воно формується, але недостатньо взаємодіє із владою, тобто більше орієнтоване на вирішення проблем через власні інститути, ніж на здійснення взаємодії із владою. Витоки цього явища також лежать у існуючому архетипі - архетипі самоорганізації, оскільки довгий час жителі окремих територій вирішували свої проблеми самостійно, національної держави як такої не існувало, а наші території не мали такого ж статусу за кордоном. Отже, історична традиція прагне вирішувати лише реальні проблеми. Водночас архетип самоорганізації у його традиційній українській формі зазнав значного впливу під час його перебування у Радянському Союзі.

При аналізі архетипів як визначальних факторів у сучасних особливостях українського суспільства велику увагу слід приділяти архетипу демократії у її першому вигляді – у формі прямої демократії, яка відхиляється від «вічової» традиції. Справа в тому, що навіть російські філософи, виділяючи основні

відмінності між Україною та Росією, до якої наша країна здавна належала, кажуть, що історично склалося так, що всі основні питання в Росії вирішувалися у Кремлі та Україні на Майдані. Фактично, саме через цю форму вираження своєї громадянської позиції українці часто спілкуються з владою та впливають на ухвалення соціально значущих рішень. Посилаючись на позицію К. Козлової [63], яка визначає архетип протесту як один із ключових архетипів українського суспільства, зазначимо, що протест як форма буржуазної позиції є однією із меж архетипу демократії. Фактично, пряма демократія зазвичай реалізується як протест, що виник у результаті зростання суспільного невдоволення певним впливом керівництва. Незважаючи на свій традиційно негативний відтінок, це явище одночасно деструктивне та конструктивне: з одного боку, це верхня межа наростаючого суспільного невдоволення, з іншого - це форма взаємодії, діалогу між владою та громадянами.

Конструктивізм можливостей суспільного невдоволення полягає в тому, що, незважаючи на негативний характер, все ж таки існує реальна взаємодія між керуючою та адміністрованою підсистемами державного управління.

Сутність цього процесу можна зобразити у вигляді певного алгоритму. Таким чином, виникає соціально значуща проблема, яка ігнорується / не враховується / невідома владі (або породжується їх діяльністю), викликає суспільне невдоволення, яке посилюється і зрештою «вибухає» у формі протесту, який не можна ігнорувати. Щоб покласти цьому кінець, між владою та демонстрантами починається діалог, у результаті якого починається співпраця між двома сторонами або, принаймні, здійснюється суворий громадський контроль (незадоволена його частина), що зрештою призводить до вирішення проблеми.

Конструктивна частина цього процесу полягає в тому, що протести архетипу демократії:

- «примушують» до діалогу і цим вирішують проблему;

- заохочують органи влади до моніторингу громадської думки, роботи з громадянським суспільством та залучення їх представників у процес розробки та реалізації політики;

- пробуджують сталий суспільний інтерес до дій влади, виступаючи як каталізатор здійснення громадського контролю;

- виховують у суспільстві почуття причетності, важливості та впливу;

- просують створенню колаборацій або пошуку можливостей для неї.

## РОЗДІЛ 3

### ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

#### **3.1. Модель державного управління як прообраз трансформаційних перетворень системи державного управління**

Поінформованість про недоліки поточного стану державного управління оновлює пошук шляхів реалізації її трансформаційних перетворень. Відповідно до трикомпонентної моделі реформи (що включає модель поточного стану СДУ, модель державного управління, яка послужить прототипом трансформації і переходу з одного стану в інший) необхідно знайти бажаний стан, створення моделі, яка служитиме ескізом для здійснення трансформацій.

Основні причини неадекватності системи управління лежать лише на рівні компонента відносин, як усередині суб'єкта, так і безпосередньо між суб'єктом і об'єктом, та його відсутність є значною частиною керованості об'єкта.

При розробці моделі державного управління, яка стане прототипом трансформації системи, а саме такого компонента, як суб'єкт державного управління, ми застосовуємо результати дослідження І.В. Пахтусової [105], у якому виділено чотири блоки функціональних критеріїв, за якими можна оцінити суб'єкт:

- цілеспрямованість;
- технології процесів управління;
- структура суб'єкта;
- кадрове забезпечення.

Перший блок – це цілеспрямованість. Основна мета будь-якої системи - її самозбереження, але є протиріччя, оскільки ця мета включає, з одного боку, підтримання стану системи, з другого - необхідність постійного перетворення [89 , стор. 64], тобто самозбереження системи управління - це перманентний

процес реформування. Головна мета досягається з допомогою проміжних цілей, досягнення яких є векторами реформи.

Як визначає М. Моїсеєв [там же, с. 65], особливість соціальних систем у тому, що цілі неспроможні нав'язуватися ззовні, а виникають всередині із цілей їх окремих елементів. Для системи управління цілі і, отже, вектори реформи, мають впливати з цілей об'єкта управління.

Зважаючи на складність керованої підсистеми, слід підкреслити, що вона породжує значну кількість цілей, які формуються відповідно до інтересів певних груп і виникають безпосередньо в суспільному житті. При цьому забезпечити реалізацію всіх цілей відразу неможливо, але не всі цілі, що виникли у суспільстві, мають досягатися на державному рівні. Виходячи з цього, можна виділити дві вимоги до мети у системі державного управління:

- об'єктна орієнтація, що визначає цілі системи відповідно до завдань її компонентів;

- вміння узгоджувати цілі, визначати їхню пріоритетність.

Другий блок – це технологія процесів управління. У його основі лежить визначення Е. Смирновим розуміння технологій управління як сукупності методів та процесів управління, а також науковий опис методів управління, включаючи управлінські рішення для досягнення цілей організації [173]. Що ж до технологій процесів управління, їх вибір і застосування залежить від специфіки об'єкта управління (його окремих складових) і здатності суб'єкта вибрати необхідну технологію управління.

Напрямами вдосконалення управлінських технологій у державному управлінні є [49, с.621]:

- забезпечення адекватної організації, необхідного регламенту та ефективності розробки міжгалузевих, міжтериторіальних, проблемних цільових програм на різних рівнях;

- розроблення наукомістких технологій у державному апараті для прийняття та реалізації управлінських рішень;

- розвиток технологій організаційних форм управління;

- розробка технологій зворотніх зв'язків у процесах управління.

Відповідно до цих напрямків ми визначаємо основні характеристики, вибір та впровадження технологій управління:

- організація, регламентація, наявність чіткого алгоритму їх застосування;
- зосередження уваги на проблемі, при виборі технологій ключовим є те, які недоліки необхідно усунути, і які зміни необхідно внести;
- наукова обґрунтованість, опора на передовий досвід, новітні дослідження;
- диверсифікація технологій управління;
- забезпечення зворотного зв'язку на всіх етапах застосування технологій;
- прозорість, ясність сутності та алгоритму дій підсистеми контролю, можливість громадського нагляду та контролю.

Щодо структури теми управління, то для виділення її основних параметрів звернемося до Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки [43], аналізуючи поточний стан системи, наведений в ній виявляє ряд недоліків у підсистемі управління СДУ, у тому числі:

- відсутність горизонтального та вертикального функціонального тесту;
- невизначеність щодо повноважень виконавчих органів;
- нечітке розмежування відповідальності та завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- у деяких випадках двовладдя;
- неефективна організація діяльності окремих ЦОВВ;
- низький рівень координації та взаємодії між ЦОВВ;
- відсутність аналітичного забезпечення реалізації державної політики;
- відсутність організаційної єдності та об'єднання програмних та стратегічних документів один з одним та з іншими нормативними актами;
- низьке використання сучасних технологій управління;
- недостатнє впровадження інформаційних технологій у процес державного управління.

Поточний стан національної системи управління [107, р. 4445] передбачає набуття її інститутів нової якості корпоративного права, які органічно об'єднуюватимуть:

- чітке визначення соціальної мети тих чи інших владних структур за збереження відповідного балансу у тому числі діяльності захисту інтересів держави й особистості;

- адекватне нормативно-правове закріплення повноважень органів влади, прозорість та відкритість їх діяльності, процедури виконання адміністративних рішень щодо громадського контролю;

- соціальне партнерство державних органів та інститутів громадянського суспільства.

У поєднанні з цим ми можемо показати вимоги до суб'єкта державного управління, дотримання яких може забезпечити ефективний управлінський вплив:

- орієнтація на потреби та інтереси об'єкта компанії, залежність від внутрішнього середовища;

- формування гнучкої, адаптивної суб'єктної структури, здатної реагувати на динамічні зміни об'єкта управління та відображати їх;

- взаємозв'язок між існуючими цілями системи відповідно до їх функцій та організаційної структури підсистеми управління;

- відповідність між розподілом функціонального навантаження та наданням ресурсів;

- пріоритет функціонального призначення органу, відповідно до якого визначається мандат, визначається обсяг повноважень, визначається розподіл коштів;

- усунення паралелізму, дублювання повноважень;

- чітке розмежування зони відповідальності за функціональним призначенням;

- впровадження зворотного зв'язку у процесі реалізації лідерських впливів;

- забезпечення науково-аналітичного супроводу управлінського процесу;
- сприяння використанню інноваційних управлінських технологій;
- поширення впровадження інформаційних технологій.

Структура суб'єкта державного управління може бути представлена на трьох рівнях: владний (у найширшому розумінні), виконавчий та апаратний. Четвертий блок торкається останнього. Оскільки в ході нашого дослідження ми визначили виконавчий орган як безпосередній суб'єкт державного управління, потреби у персоналі та основні недоліки будуть визначені у майбутньому.

Повертаючись до аналізу положень Стратегії реформування управління [43], зазначимо, що з найважливіших напрямів вдосконалення кадрового забезпечення є створення інституту управління. До цього слід додати, що особливу увагу слід приділяти національній самооцінці та довірі широких верств національної еліти. Якщо проаналізувати історичний досвід вітчизняної системи державного управління, то можна побачити, що національна еліта знаходиться в процесі формування, більш того, на кожному етапі історичного розвитку вона не набула досконалої форми, а значить, одне з основних завдань є трансформаційні перетворення у сфері реалізації кадрової політики.

Істотні передумови для реформування та реорганізації кадрової складової суб'єкта державного управління викладено у Стратегії реформування державної служби та служби у місцевому самоврядуванні в Україні [160]. Аналізуючи та систематизуючи вимоги стратегії, можна виділити такі групи вимог до підвищення кваліфікації персоналу:

- відбір, прийом та просування на держслужбу;
- сервіс, кар'єрне зростання;
- заохочення та особиста відповідальність;
- комунікативний компонент;
- морально-етичні норми.

Охарактеризуємо основні вектори комплектування підсистеми керування через ці групи. Таким чином, крім вже налагодженого механізму відбору, заснованого на прозорій конкуренції, забезпечення необхідної кількості

учасників такого відбору, як і раніше, є проблематичним. На даний момент відбір на керівні посади відбувається лише за наявності значної кількості учасників, професіоналізму та наявних навичок яких не завжди достатньо. Отже, щоб гарантувати якість виконання вимог першої групи, необхідно також просувати державну службу як форму зайнятості, яка може бути досягнута у вигляді прямого впливу. Діє через створення високого рівня заробітної плати, соціальних гарантій та пільг чи опосередкований вплив, через формування свідомого громадянського суспільства, що прагне і надалі служити загальному благу.

Щодо перспектив працевлаштування та кар'єрного зростання, особливу увагу слід приділяти освіті та професійній підготовці. Саме ця складова системного прояву дозволяє підвищити якість кадрового забезпечення. Крім класичної освітньої діяльності, особливу увагу слід приділяти обміну досвідом, з одного боку, всередині системи, запозиченню практик окремих регіонів, реалізації деяких аспектів їхньої діяльності, з іншого боку, за допомогою ознайомлювальних поїздок за кордон, адаптація закордонного досвіду до існуючих реалій.

Що ж до необхідної групи стимулів і особистої відповідальності, хоча механізми стимулювання чітко відбиваються у фінансовій безпеці послуги (визначення максимально допустимих ставок винагороди, бонусів тощо. буд.), особиста відповідальність у виконанні службових обов'язків має бути чітко позначена та ефективно регулюватися (більшість цих стандартів можна визначити в рамках етичних кодексів).

Нині підлеглі відносини залишаються пріоритетними у структурі суб'єкта управління. Ми згодні з тим, що їхня важливість, особливо з погляду людських ресурсів, має вирішальне значення, проте для якісної взаємодії необхідно включати всі три типи відносин, як підлеглі, так і координаційно-реорганізаційні. Комунікативний компонент також включає відкритість до взаємодії з громадськістю, здатність давати зворотний зв'язок та враховувати його ефекти.

Щодо останньої групи вимог, а саме морально-етичних, слід зазначити, що антикорупційній складовій приділяється найбільша увага. Ми згодні з тим, що боротьба з корупцією є дуже важливою, але слід зазначити, що, крім прямої боротьби з корупцією, запровадження більш суворих покарань за такі злочини також може створити умови, за яких такі дії важко здійснити. Тому необхідно мінімізувати можливість включення особистих факторів у контекст офіційної діяльності за допомогою прозорих та чітко обмежених за часом процедур. І щодо цього запровадження інформаційних технологій може значно поліпшити ситуацію.

Характеризуючи суб'єкт управління, ми підкреслюємо її тісний зв'язок із об'єктом: від визначення цілей через визначення функцій і структур до коригувальних заходів, як зворотнього зв'язку та оцінок підсистеми управління. Це оновлює визначення відповідних вимог до предмета адміністрування, а також визначення питань, у яких управління державою буде найактуальнішим.

Характеризуючи розвиток суспільств (населення) окремих країн Д. Норт [101, с. 22] зазначає певний парадокс, а саме: незважаючи на всі процеси, що відбуваються в сучасному світі, замість конвергенції відбувається наростання відмінностей (диференціація) між суспільствами у різних країнах на ґрунті релігійних, етнічних, культурних, політичних, економічних критеріїв, які збільшують розрив між багатими та бідними, розвиненими та слаборозвиненими. Одночасно рівень розвитку суспільства безпосередньо пов'язаний з матеріальним достатком. Причину такої диференціації можна побачити у відмінностях між інститутами та організаціями, їх взаємодії [там же, стор.23], що визначає перебіг інституційних змін. Залежно від свого функціонального призначення установи виконують функцію створення, підтримки та об'єднання соціальних можливостей, тоді як організації орієнтовані на оптимальне використання існуючих можливостей та ресурсів.

Іншими словами, інститути – це компоненти об'єкта державного управління, а саме не лише існуючі інститути громадянського суспільства, які набули своєї правової форми та неформальних об'єднань, але також менталітет,

неформальні норми, встановлені в суспільстві, і так далі. Однак, певною мірою, це також включає інститути, які також є елементами управління. Справді, неможливість чіткого розмежування – це складний системний характер суб'єкт-об'єктних відносин. Організації - це органи управління, які впливають на керівництво, управління та зміни. Вони взаємодіють один з одним та взаємно трансформуються.

Тому високорозвинене, свідоме та патріотичне громадянське суспільство запропонує СДУ:

- додаткові ресурси (як людські, так і фінансові та технічні);
- сприятливі умови для реалізації курсу децентралізації;
- запобігання корупції;
- можливість розширення спектру соціальних та інших соціально значущих послуг.

Відповідно до чинного законодавства, інститути громадянського суспільства включають громадські об'єднання, релігійні та благодійні організації, творчі спілки, профспілки та їх асоціації, об'єднання, організації роботодавців та їх асоціації, самоорганізації та недержавні ЗМІ. Ці інститути діють як посередники між суспільством та державним управлінням. Підсистема управління повинна створювати передумови для сталого розвитку громадянського суспільства та спрямовувати цей розвиток у правильному напрямку. При цьому об'єкт управління створює умови для розвитку підсистеми управління, і за умови синхронізації цих лідерських впливів і раціонального використання прихованого всередині потенціалу можна досягти максимальних результатів.

Повертаючись до наукових висновків Д. Нортона, підкреслимо, що рівень розвитку суспільства не є прямим шляхом до процвітання, як високоорганізований державний суб'єкт сам по собі не може гарантувати економічне зростання або соціальне благополуччя. Тільки при активній взаємодії, взаємозалежності може досягти синергетичного ефекту у процесі управління.

Тому ми наголошуємо на важливості:

- обліку існуючих історичних особливостей, традицій, існуючих архетипів та неформальних інститутів суспільства;
- активну двосторонню співпрацю з інститутами громадянського суспільства;
- наявність ефективного громадського контролю за діяльністю органів влади;
- широку участь громадськості у формуванні та забезпеченні громадського порядку;
- забезпечення рівного доступу громадських організацій до державної фінансової підтримки.

Події останніх років та громадська думка говорять про те, що в Україні є сформоване громадянське суспільство, але воно все ще залишається «власним суспільством» з погляду співпраці з державною адміністрацією. Суспільність рідко та пасивно бере участь у процесі розробки та реалізації політики, а впевненість та віра у реальність такого впливу незмінно низькі. Цей соціальний стан наголошує на необхідності того, щоб управління підсистемою обґрунтовувало необхідність такої участі, тобто створювало для нього умови.

Також слід зазначити, що зміна нормативно-правової бази, регулювання будь-якого процесу суб'єктом може здійснюватись відносно швидко та зміни інституційної структури суспільства (особливо неформальної складової) розвиваються протягом тривалих періодів часу, але останнє є індивідуальною поведінкою, та криють в собі додатковий потенціал державного управління. Звідси суперечливий характер проведення радикальних реформ та варіативність їх результатів. Якщо для перетворення вибрані зовнішні зразки, необхідно чітко вивчити їхню кореляцію з поточним статусом об'єкта управління.

Виходячи з цього, ми будуємо сучасну модель управління.

Прокоментуємо деякі аспекти. Таким чином, об'єктивний компонент фіксує значну кількість зовнішніх орієнтирів та існуючих середовищних впливів на ціль, у той час як участь об'єкта управління у визначенні таких цілей

набагато нижча, що призводить до розриву між суспільними потребами і очікуваннями та існуючими управлінськими впливами.

Що стосується ставлення цільового компонента до суб'єктом управління, воно визначає тип і зміст управлінських впливів (УВ), але не відображається у функціональній структурі (ФС), хоча функції повинні бути чітко корельовані з цілями управління. У взаємовідносинах між суб'єктом та об'єктом державного управління можна констатувати значний економічний вплив на життєву організацію об'єкта, що корелюється (переважно) з поставленими цілями. Однак реалізація зворотного зв'язку від об'єкта до суб'єкта потребує значного розширення та осмислення. В цілому, ми маємо ситуацію, за якої громадяни відчують сильну недовіру до здатності державного сектора вирішувати основні проблеми суспільства і, навпаки, влада має ілюзію контролю [107, с.33].

На основі заданої трикомпонентної моделі реформи та вимог і характеристик, викладених вище, ми будемо очікувану (бажану) модель державного управління.

Прокоментуємо деякі аспекти моделі. Так, цілі формуються відповідно до потреб, інтересів та вимог об'єкта державного управління, тобто суспільства, і орієнтовані виключно на них. Позначені цілі чітко корелюють із встановленими функціональними ієрархіями (ФІ), тобто з органами виконавчої влади, з чітко визначеним функціональним полем, яке формується відповідно до існуючих цілей. Існує тісна взаємодія між суспільством та державою, також підкреслюється існуюча взаємодія та взаємозалежність, яка підкріплюється зворотним зв'язком у вигляді реакцій на управлінські впливи, та підкреслюється залежність підсистеми управління від суспільства.

### **3.2. Можливості адаптації зарубіжного досвіду реформування державного управління**

Ми позиціонуємо впровадження зарубіжного досвіду як один з поточних напрямів трансформації вітчизняного СДУ і підкреслюємо особливу важливість ретельного відбору такого досвіду. Тому, на наш погляд, при виборі та адаптації роботи інших країн доцільно використати контекстну траєкторію (модель) програми. Відповідно до якої відібраний міжнародний досвід з урахуванням контексту дозволяє врахувати:

- ситуативність, орієнтація на існуючу проблему чи кінцеву мету;
- доступні ресурси (співвідношення бажань з можливостями);
- об'єктивні характеристики адаптера досвіду конкретної країни (їх близькість чи віддаленість від досвіду країн, у яких запозичений досвід);
- суб'єктивні фактори.

На прикладі однієї з реформ, визначених в основних рамках стратегії реформування державного управління, ми проілюструємо можливість практичного застосування контекстної моделі добору та запровадження досвіду за кордоном. Йдеться про запровадження електронного уряду. З огляду на динамічне поширення комп'ютерних технологій ця реформа популярна майже в усіх країнах світу. Тому К. Політт і Г. Бакерт класифікують концептуальні моделі сучасної реформи державного управління та виділяють управління в цифрову епоху як окрему модель, одну з трьох найбільш актуальних за останні два десятиліття.

Великобританія, Канада, Німеччина, США, Франція, Швеція, Сінгапур, Естонія та Польща - далеко не вичерпний список країн, що досягли значних успіхів у впровадженні реформи електронного уряду. Крім того, кожна з перерахованих вище країн розробила свою концепцію. Досвід Естонії у цій галузі став у багатьох відношеннях еталоном навіть для найрозвиненіших європейських країн. Крім можливості використовувати адміністративні послуги в Інтернеті, а кожна послуга може бути отримана з одного сайту, до якого

можна отримати доступ на основі ідентифікації з особистим ключем, громадяни переважно контактують з органами влади як «з веб-сайтом», а не як індивідуальними службовцями.

Ця інтеграція в кіберпростір стала можливою завдяки низці заходів, включаючи інтеграцію всіх державних баз даних відповідно до моделі X-Road, з доступом до мережі Інтернет для всього населення і «обов'язкове підтримання» комп'ютерної грамотності. Наслідуючи приклад цієї країни, такі країни, як Азербайджан та Фінляндія, вже розпочали реформи, Японія виявила особливий інтерес до досвіду, але навряд чи якась інша країна досягла подібних успіхів у цій галузі. Водночас витрати на реалізацію концепції реформи були відносно низькими – близько 60 мільйонів євро, для порівняння: Румунія витратила 90 мільйонів євро на таку реформу за 2015 рік, а результати навіть непорівнянні з естонською. Казахстан витратив 150 мільйонів євро на аналогічну реформу, але не зміг запропонувати повну онлайн-співпрацю (крім існуючого порталу послуг). Все це свідчить про унікальність такого досвіду, його високу затребуваність, і зважаючи що такі результати, із витратами відповідних ресурсів, досягла лише одна країна.

Самі естонські офіційні особи бачать причини своїх успіхів та невдач в інших країнах виключно у своїй політичній волі. Ми згодні з тим, що таке рішення потребує прояву політичної волі і не лише спрощує взаємодію державних органів із членами суспільства, але також знижує кількість державних службовців та знижує можливості для корупції. Водночас чому така модель для впровадження в Україні не є неможливою (хоча й бажана).

По-перше, відмінності у розмірах території та доступі до Інтернету. Для досягнення результатів та зниження витрат на персонал необхідно надати більшості населення ефективний доступ до такого порталу, але це пов'язано із значними фінансовими витратами. Комп'ютерні навички населення також дуже різняться.

По-друге, така система передбачає автоматичне нарахування всіх пільг, соціальних допомог і т. д. за певними формулами, отже громадянин Естонії

може навіть знати, що він отримує субсидію. Хоча це дозволяє реалізувати принцип рівності для забезпечення виконання державою своїх соціальних функцій, але це спричиняє значні фінансові витрати. Так, сьогодні не всім громадянам, які мають право на якісь пільги чи допомоги, надано таке право, така сама ситуація з погляду субсидій. За умови, що така система працює, для здійснення таких виплат знадобиться значна додаткова сума фінансування.

Фактично, в Україні, виходячи з вищезазначених аспектів вибору досвіду з урахуванням контексту, ми не можемо запозичувати цілком певну модель, тому що у нас недостатньо ресурсів не так для її створення, як для оплати можливостей, які вона пропонує.

Від описаного вище досвіду до практичної реалізації ми можемо реалізувати лише певні елементи, що підтверджує нашу позицію на вибір певних аспектів, інструментів і т. д. з досвіду інших країн, які відповідають існуючим умовам у країні.

Крім зосередження уваги необхідності вибору досвіду з допомогою контекстної моделі та визначення окремих інструментів, технологій тощо, актуальним є також звернення до новітніх концептуальних підходів до реформи управління. Обґрунтована актуальність об'єднання зусиль суб'єкта управління з об'єктом управління для досягнення синергетичної ефективності процесу управління відображена у відносно новому понятті – об'єднуючого або об'єданого урядування. Системи державного управління діють відповідно до принципів, визначених у цій концепції, у низці європейських країн, включаючи Бельгію, Болгарію, Чеську Республіку, Іспанію, Італію, Швецію, Нідерланди та Великобританію. Теоретична конструкція концепції представлена схематично.

Суть концепції полягає в об'єднанні зусиль влади на різних рівнях але також передбачено участь незалежних неурядових організацій, представників громадянського суспільства. У такий спосіб знімаються формальні кордони між владою та членами суспільства, найістотнішим каменем цієї концепції є досягнення спільної мети, через яку всі сторони вступають у взаємодію.

Впровадження такої концептуальної моделі передбачає переорієнтацію підлеглих відносин на рівень координації з метою встановлення довгострокового співробітництва між владою та громадянським суспільством.

Координація як інструмент ефективного планування, реалізації та моніторингу реформ, по суті, є наріжним каменем спільного управління та пропонує ряд переваг:

- повнота та поінформованість про потреби громадян;
- взаємодоповнюваність, здатність не лише уникати подвійних повноважень окремих органів, а й поєднувати зусилля відповідальних за суміжні області;
- найкраще використання ресурсів;
- створення синергетичного ефекту від партнерства представників різних рівнів влади, організацій, представників громадянського суспільства.

Насправді, концепція єдиного управління включає реалізацію чотирьох основних принципів:

- взаємна повага та визнання: кожен учасник (уряд, організація або громадянське суспільство) обізнаний про спільні цілі, потенціали та перспективи кожної людини;
- поділ відповідальності: чіткий поділ повноважень та відповідальності між рівнями уряду та за його межами, щоб уникнути дублювання повноважень, дій та відповідальності;
- розподіл ресурсів: координація передбачає відповідне виділення коштів органу влади за умови делегування повноважень органом місцевого самоврядування/самоорганізації/органу громадянського суспільства, передача відповідних ресурсів також є обов'язковою;
- обмін та розповсюдження інформації: інформація має вільно циркулювати між усіма членами інтегрованого уряду, тобто між усіма рівнями та секторами.

Реалізація реформ з урахуванням цієї концепції підкріплюється слабкістю взаємодії між владою та громадянським суспільством, зусиллями України з

європейської інтеграції та підтримується позитивними результатами низки країн, включаючи Великобританію, Італію, Чехію, Нідерланди та інші. Їх досвід показує ряд переваг, які дозволяють реалізувати цю теоретичну конструкцію на практиці, наприклад:

- покращення результатів (за рахунок синергетичного ефекту від залучення до процесу значної кількості представників різних рівнів та секторів);

- запобігання помилкам (значна кількість учасників, залучених у процес розробки та реалізації політики, дозволяє врахувати велику частину інтересів різних груп та прорахувати коло можливих недоліків);

- впровадження інновацій (процес планування та реалізації кожної дії включає значну кількість суб'єктів з різними повноваженнями, і в результаті співробітництво збільшує ймовірність інновацій і створення нових державних інструментів і методів);

- підвищення рівня підзвітності та прозорості (це більше стосується того факту, що співпраця, з одного боку, спрощує процес контролю, з іншого боку, характер процесів управління стає більш прозорим, якщо він включений до них, що зрештою допомагає вирішити дві проблеми одночасно: довіра до уряду та громадськості; участь у процесі розробки та реалізації політики).

Спроекуємо європейську модель згідно з запропонованим нами раніше.

Отже, виходить, що влада разом із громадянським суспільством виробляють спільні цілі шляхом координації, які потім реалізуються шляхом реалізації спільних заходів відповідно до викладених вище принципів. Справді, ця модель передбачає вищу форму взаємодії, майже злиття об'єкта управління із суб'єктом.

Таким чином, запропонована модель відображає переорієнтацію системи на внутрішнє середовище, що вимагає: забезпечення постановки цілей відповідно до потреб, інтересів та вимог об'єкта державного управління (тобто суспільства) та орієнтації виключно на них; створення умов, що забезпечують

гнучкість структури суб'єкта державного управління, можливість швидкої адаптації та зміни відповідно до динамічних цілей; замовлення відповідно до цілей існуючої функціональної ієрархії; сприяння тісній співпраці між суспільством і владою, яка взаємно посилює один одного для перетворення обох сторін і підкріплюється зворотним зв'язком у формі реакції на управлінський вплив.

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення актуального наукового завдання щодо теоретичного обґрунтування моделей розвитку вітчизняної системи державного управління та розробки практичних рекомендацій для визначення оптимальної траєкторії трансформаційних перетворень в умовах глобалізаційних процесів.

Результати дослідження дають змогу сформулювати низку висновків і рекомендацій, що мають теоретичне і практичне значення.

1. В процесі дослідження встановлено, що поняття «модель державного управління» розкривається через побудову логічного ланцюга з дефініцій «державне управління – система державного управління – модель державного управління». Однак, такий ланцюг може бути представлений і в дещо видозміненому вигляді, враховуючи, що модель державного управління може бути побудована і як модель процесу, і як модель системи.

В рамках дослідження щодо моделі державного управління розуміємо умовні зображення (зображенням, описом, схемою тощо) системи державне управління, яке відображає певні групи його властивостей та відповідає об'єкту моделювання. Елементи моделі відображатимуть компоненти системи державного управління (цільова складова, складні взаємини, суб'єкт управління, об'єкт управління).

2. На основі аналізу нормативно-правової бази функціонування системи державного управління, визначено наявність нормативних актів щодо кожної із складових системи. Нормативно-правова база за походженням структуровані на ендогенні та екзогенні, встановлено, що система пристосовується до екзогенних, а до ендогенних можна відрегулювати. Нормативні правові акти співвідносяться з відповідними компонентами системи, та встановлено, що компонент постановка цілей регулюється Конституцією України. Щодо відносин, то вони регулюються як окремими нормативними правовими актами, і простежується в нормативних актах про суб'єкт та об'єкт державного управління. Окрему групу нормативно-правової бази складають документи

стратегічного планування, у яких окреслено перспективи розвитку вітчизняної системи державного управління.

3. Визначено, що недоліками сучасної системи державного управління є зовнішня обумовленість та орієнтованість цільового компоненту, недостатня участь об'єкта управління, що обумовлює невідповідність між суспільними потребами, очікуваннями та наявними управлінськими впливами. Це призводить до зниження рівня довіри до влади; відсутності чіткого співвідношення між цілями, функціональною структурою та змістом управлінських впливів суб'єкта управління; слабкості зворотних зв'язків від об'єкта до суб'єкта, їх неврахування. А в сукупності спричиняє зростання недовіри до влади та скептичного ставлення до можливостей державної влади вирішувати найсуттєвіші проблеми суспільства.

4. Запропоновано модель, яка відображає переорієнтацію на внутрішнє середовище системи, що потребує: забезпечення формування цілей відповідно до потреб, інтересів та вимог об'єкта державного управління (тобто суспільства), та орієнтацію виключно на нього; створення умов для забезпечення гнучкості структури суб'єкта державного управління, можливості швидкої адаптації та зміни відповідно до динамічних цілей; упорядкування відповідно до цілей наявної функціональної ієрархії; сприяння розвитку тісної взаємодії суспільства та органів влади, яка б була взаємообумовлюючою для перетворень обох сторін та підсилювалася зворотнім зв'язком у формі реакції на управлінські впливи.

5. Адаптація зарубіжного досвіду реформування системи державного управління показує, що його застосування можливе лише за умови раціонального вибору становища до існуючих потреб і реалій, тобто шляхом реалізації контекстної траєкторії використання зарубіжного досвіду, що дозволяє враховувати ситуацію, зосереджуватись на існуючій проблемі або на останній цілі, доступності ресурсів (співвідношення бажань із можливостями). Вже актуальна концепція єдиного управління стає дедалі актуальнішою у плані,

протестованому низкою європейських країн, у тому числі Великобританією, Італією, Чеська Республікою, Нідерландами.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андріяш В. І., Громадська Н. А., Малікіна О. А. Оцінювання державно-управлінських рішень: моделі та критерії. 2021. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=2201> (дата звернення 11.08.2023).
2. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / За загальною редакцією д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О.М. : Монографія. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. Справ, 2000. 368 с.
3. Бабаєв Б. М. Прийняття рішень. Конспект лекцій. Харків: ХНАМГ, 2007. 185с
4. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень. Проблеми теорії, методології, практики. Монографія. URL: <http://surl.li/katql> (дата звернення 22.07.2023).
5. Бакуменко В. Д., Усаченко Л. М., Червякова О. В. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / за заг. ред. Л. М. Усаченко. К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. 174 с.
6. Балабанюк Ж. М. Методичні підходи до оцінки ефективності управлінських рішень з руху персоналу організації. Економіка та держава. 2011. № 9. С. 42-45. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde\\_2011\\_9\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2011_9_14) (дата звернення 22.07.2023).
7. Барегамян С. Х., Карпі Ю. В. Електронне урядування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях: сучасний стан та перспективи впровадження в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 11. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1522> (дата звернення: 11.06.2023).
8. Батан Ю. Д. Підзвітність – складова верховенства права та запобіжник порушень прав людини. Верховенство права очима правників – початківців : матер. Всеукр. наук. конфер. студентів та аспірантів (м. Одеса, 18

лист. 2017 р.) / за ред. Г. О. Ульянової ; уклад. Ю. Д. Батан, М. В. Сиротко. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 24–28.

9. Білинська М. М., Ковбасюк Ю. В. Прийняття управлінських рішень: організаційно-психологічний аспект: навч. посіб. К.: НАДУ, 2011. 232 с.

10. Борщевський В. В., Василиця О. Б., Матвеев О. В. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. Публічне управління і адміністрування. 2022. № 2 (76). С. 30-35.

11. Брюшкова Н. О., Ніколюк О. В., Удовиця О. Ф. Особливості прийняття управлінських рішень в публічному управлінні. 2020. URL: [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/3\\_2020/41.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/3_2020/41.pdf) (дата звернення: 12.04.2023).

12. Васильєв А. С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми / Васильєв А.С. Одеса: АО БАХВА, 1997. 160 с.

13. Войтик О. І. Особливості прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування. Демократичне врядування. 2023. Вип 1 (31). С. 64–71.

14. Воробйова О. П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні / О. П. Воробйова. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 42. С. 230–234.

15. Гацуля О., Баштанник В. Теоретико-методологічні засади формування основ публічного управління в умовах трансформаційних процесів. Матеріали Науково-практичної конференції. Львів, 2019. С. 27–30

16. Гевко І. Б. Методи прийняття управлінських рішень: Підручник. І. Б. Гевко. К.: Кондор, 2009. 187 с.

17. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: [http://www.unpan.org/Directories/UNPublic Administration Glossary](http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary) (дата звернення 11.08.2023).

18. Горбатенко В. П. Політичне прогнозування: навч. посібник. / В. П. Горбатенко, І. О. Бутовська. К.: МАУП, 2005. 152 с.

19. Державне управління: підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови). К.; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

20. Деякі питання реформування державного управління України. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення 28.07.2023).

21. Дегтяр А. О. Управлінські рішення в органах державної влади /А. О. Дегтяр, В. Ю. Степанов, С. В. Тарабан; За заг. ред. А. О. Дегтяра. Харків: "С.А.М.", 2010. С. 59.

22. Енциклопедичний словник з державного управління / Сурмін Ю. П. та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

23. Енциклопедія державного управління. У 8 т. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський. Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2011. 712 с.

24. Загороднюк О. В., Півторак М. В., Малюга Л. М. Основні напрями підвищення якості та ефективності розробки і прийняття управлінських рішень. Приазовський економічний вісник Випуск 4(15) 2019. С. 94-99.

25. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстраційний номер 6504 від 05.01.2022 року). URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20230516-zakonoprojekt-%E2%84%966504-shho-peredbachaye-ta-koly-nabere-chynnosti/> (дата звернення 1.07.2023).

26. Кальниш Ю. Г., Лозинська Т. М., Тимцуник В. І. Публічне управління та адміністрування: навчальний посібник. М-во освіти і науки України, Полтав. держ. аграр. акад., 2015. 280 с.

27. Карамушка Л. М. Психологія управління: навч. посіб. К.: Міленіум, 2003. 344 с.

28. Кіріка Д. Проблеми демократичної трансформації державної влади в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 2. С. 26–28. URL: [http://www.lsej.org.ua/2\\_2021/5.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2021/5.pdf). (дата звернення 26.11.2023).

29. Коврига О. С. Процес прийняття управлінських рішень у публічному управлінні. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. Том 30 (69). № 4. 2019. С. 67-72.

30. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. Публічне управління. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013/doc/1/06.pdf> (дата звернення 13.08.2023).

31. Коломोєць 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> (дата звернення 21.07.2023).

32. Конспект лекцій з курсу «Системи прийняття рішень» для студентів напряму підготовки 6.030502 «Економічна кібернетика», спеціальності 051 «Економіка» / С. В. Гринчуцька. Тернопіль, ТНТУ імені І. Пулюя. 2017. 130 с.

33. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.

34. Корженко В. В. Становлення концепції Governance у процесі формування сучасного європейського адміністративного простору / В. В. Корженко, Л. В. Хашиєва. Вісн. Нац. академії держ. упр. При Президентові України, 2011. № 2. С. 10-19.

35. Кузьмін О. Є., Мельник О. Г. Основи менеджменту: Підручник. К.: Академвидав, 2003. 416 с.

36. Куйбіда В. С. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення: наук. доп. / авт. кол.; за заг. ред. В.С. Куйбіди. Київ: НАДУ, 2018. 180 с.

37. Лях Ю. І. Сучасні західні моделі публічного управління: прийняття управлінських рішень. Теоретичні основи забезпечення якості прийняття

управлінських рішень в умовах європейської інтеграції : монографія / [М. М. Новікова, Н. О. Кондратенко, М. В. Боровик та ін.]; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків: «Друкарня Мадрид», 2020. 335 с.

38. Мазур В. Г. Інноваційні технології як напрям підвищення інформаційної відкритості органів влади та налагодження зв'язків влади із громадськістю. Інвестиції: практика та досвід № 1/2021. С. 135.

39. Мазур В. Г., Семчук І. В. Електронне управління в органах місцевої влади: стан та шляхи удосконалення. Зб. наук. праць «Теорія та практика державного управління». ХарPI НАДУ «Магістр», 2013. № 2. С. 106–112.

40. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 304 с.

41. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне фахове видання. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=581> (дата звернення 1.08.2023).

42. Мірошниченко Ю. Р. Організаційно-правові засади підготовки та прийняття державно-політичних рішень. Харків: Фактор, 2004. С. 98.

43. Недбай В. В. Електронний уряд: теорія і практика. Сучасна українська політика. Політика і політологи про неї. Київ-Миколаїв, 2004. Вип. 5. С. 270–275.

44. Нечипоренко М. Відродження після війни. Світовий досвід економічного успіху для України. URL: <https://thepage.ua/ua/news/yaki-varianti-vidnovlennya-ukrayini-ye-upovoynennij-chas> (дата звернення 26.11.2023).

45. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни. Публічне управління: наукова розробка / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисевич, С. М. Коник. К.: НАДУ, 2011. 56 с.

46. Оболенський О. Ю. Публічне управління : цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. Публічне управління : шляхи розвитку : матеріали наук. – практ. конф. за міжнар. участю (26 листопада 2014 р., м. Київ). Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 150.

47. Олійник Д. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 34. С. 275–283.

48. Осадчук О. Особливості підходів американської та японської шкіл менеджменту щодо управління якістю. URL: <https://dspace.nuft.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/15848/1/2014%20%С2%A61.pdf> (дата звернення 14.08.2023).

49. Практикум з політичної аналітики в державному управлінні: навч.–метод. посіб. В. А. Ребкало, Ю. Г. Кальниш. К.: Вид-во НАДУ, 2005.

50. Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Модуль 2. Процедурні питання організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади. Київ, 2016.

51. Приймак В. М. Прийняття управлінських рішень: навч. посібник / Приймак В. М. К.: Атіка, 2008. 240 с.

52. Приймак В. М. Управлінське рішення. Міждисциплінарний словник з менеджменту / За ред. Д. М. Черваньова, О. І. Жилінської. К.: Нічлава, 2011. С. 529–530.

53. Прийняття одноосібних рішень сільськими, селищними та міськими головами в умовах воєнного стану. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15138> (дата звернення 15.08.2023).

54. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення 2.08.2023).

55. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення 25.09.2023).

56. Про внесення змін до Положення про Департамент освіти і науки виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної

адміністрації). Розпорядження виконавчого органу Київської міської ради № 1027 від 10.07.2020 р. URL:<https://don.kyivcity.gov.ua/content/polozhennya.html> (дата звернення 12.09.2023).

57. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення 10.07.2023).

58. Про затвердження Інструкції з організації нормотворчої діяльності в Міністерстві внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 27.07.2012 № 649. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0649320-12#Text> (дата звернення 10.09.2023).

59. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації. Постанова Кабінету Міністрів України. Регламент від 11.12.1999 № 2263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF#Text> (дата звернення 11.08.2023).

60. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 9.06.2023).

61. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 20.06.2023).

62. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення 20.08.2023).

63. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 30.07.2023).

64. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення 20.06.2023).

65. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України № 392/2020 від 14.09.2020 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-350374> (дата звернення 26.11.2023).

66. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України № 121/2021 від 25.03.2021 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-376616> (дата звернення 26.11.2023)..

67. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про План реалізації Стратегії кібербезпеки України» Указ Президента України № 37/2022 від 1.02.2022 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/372022-41289> (дата звернення 26.11.2023)..

68. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України № 479/2021 від 20 серпня 2021 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181> (дата звернення 26.11.2023).

69. Публічне управління : термін. словн. / уклад.: В. С. Куйбіда та ін. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

70. Регламент Полтавської обласної ради 8 скликання. URL: <https://oblrada-pl.gov.ua/sites/default/files/field/file/regulations/reg1.pdf> (дата звернення 10.09.2023).

71. Резнікова О. О. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища : монографія. Київ : НІСД, 2022. 532 с.

72. РНБО схвалила план оборони України, стратегії інформаційної безпеки, біобезпеки та біологічного захисту, застосувала санкції щодо деяких фізичних і юридичних осіб (2021). URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/5085.html> (дата звернення 26.11.2023).

73. Романенко Є. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління та їх комунікативні функції. Є.

Романенко. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2014. Вип. 14. С. 17–31.

74. Панухник Руслана, Кляшторний Микола. Шляхи підвищення ефективності державно-управлінських рішень. Наука молода. 2008. № 10. С. 35-39.

75. Сабурова Г. Б. Основні напрями розвитку системи публічного управління в Україні. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2021. № 21. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2021/21-2021/7.pdf> (дата звернення 15.08.2023).

76. Снітчук М. О. Підготовка та прийняття управлінських рішень. URL: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4PUs9CHMaSUJ:crk.org.ua/files/pidgotovka\\_ta%2520priynattia.doc+&cd=8&hl=ru&ct=clnk&gl=ua](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4PUs9CHMaSUJ:crk.org.ua/files/pidgotovka_ta%2520priynattia.doc+&cd=8&hl=ru&ct=clnk&gl=ua) (дата звернення 18.06.2023).

77. Стукан Т. М. Публічна влада: характеристика, ознаки та форми прояви. Публічне управління та митне адміністрування. 2021. № 4 (31). С. 37-41.

78. Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2020. Том 31 (70) № 2.

79. Теорія прийняття рішень: підручник / А. В. Катренко, В. В. Пасічник, В. П. Пасько. К.: ВНУ, 2009. 447 с.

80. Тертичка В. В. Оцінювання державної політики та програм : консп. лекц. / В. В. Тертичка, В. О. Купрій. К. : НАДУ, 2009. 55 с.

81. Уряд схвалив Стратегію реформування державного управління України до 2025 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-strategiyu-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-ukrayini-do-2025-roku> (дата звернення 8.08.2023).

82. 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> (дата звернення 25.07.2023).

83. Чечель О. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації України: що в них спільного та відмінного в умовах воєнного стану? URL: <https://law.chnu.edu.ua/viiskovi-administratsii-ta-viiskovo-tsyvilni-administratsii/>(дата звернення 26.07.2023).

84. Шаров Ю., Чикаренко І. Європейські стандарти публічного управління : проекція на муніципальний рівень. ДРІДУ; НАДУ. 2010. № 2. С. 295–304.

85. Шелеп М. Як правильно оприлюднити рішення ради і виконкому на офіційному сайті місцевої ради. <https://decentralization.gov.ua/news/14436>

86. Шмайдей О. В. Формування управлінських рішень в органі публічної влади. Дипломна робота за освітньо-кваліфікаційним рівнем «магістр». Тернопіль, 2014. URL: <http://surl.li/celum> (дата звернення 12.08.2023).

87. Шульга М. А. Інновації в державному управлінні як умова розбудови сервісної держави. Державне управління. 2012. 1 (1). С. 97–99.

88. Яремко І.І. Особливості прийняття та реалізації управлінських рішень в системі публічного управління. Міжнародний науковий журнал «Грааль науки». 2021. № 7. С. 57-61.

89. Keeling D. Management in Government / D. Keeling (1972), London: Allen&Unwin.

90. Larisa Rodchenko, Oksana Volkova, Vasyl Kopytko, Maksym Tsutskiridze, Iryna Ageieva, Olena Nikoliuk (2019) Modelling the Risk Management of Financial Investments by the Fisher Criterion in Public Administration Volume-8 Issue-9, July 2019, ISSN: 2278-3075 (Online) Published By: Blue Eyes Intelligence Engineering & Sciences Publication, p. 66-69.

91. Public Administration Review. Vol. 56. N 3 (May – Jun., 1996). P. 247-255.

## **ДОДАТКИ**

## **Додаток А**

**Наукові праці автора за темою кваліфікаційної магістерської роботи**



Міністерство освіти і науки України  
 Національний університет  
 «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»  
 Білостоцький технологічний університет (Польща)  
 Вроцлавський економічний університет (Польща)  
 Гентський університет (Бельгія)  
 UNIVERSITY ISMA (Латвійська республіка)  
 UNIVERSITY NORTH (Хорватія)  
 VARNA FREE UNIVERSITY «CHERNORIZETS HRABAR» (Болгарія)  
 Академія праці, соціальних відносин та туризму  
 Міжрегіональна Академія управління персоналом  
 Національний технічний університет «Дніпропетровська політехніка»  
 Національний університет «Чернігівська політехніка»  
 Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя  
 Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова  
 Херсонський національний технічний університет  
 Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО  
 УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ  
 Матеріали X Міжнародної  
 науково-практичної Інтернет-конференції**

27 квітня 2023 року



Полтава – 2023

УДК 35.073:34(477)  
О64

Розповсюдження та тиражування без офіційного дозволу  
Національного університету  
імені Юрія Кондратюка заборонено

**Редакційна колегія:**

М. І. Лахижа, д. держ. упр., професор;  
В. В. Гришко, д. е. н., професор;  
І. О. Кульчій, к. держ. упр., доцент.

**Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні :** Матеріали X Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції, 27 квітня 2023 р. Полтава : Національний університет імені Юрія Кондратюка, 2023. 182 с.

У збірнику матеріалів X Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції участю розглядаються теоретичні та правові аспекти модернізації публічного управління з урахуванням іноземного досвіду та воєнного стану в Україні, шляхи та методи оптимізації діяльності органів влади на регіональному рівні, іноземний досвід впровадження сучасних систем та методів управління в діяльність органів влади, організаційні та фінансові аспекти забезпечення діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, розвиток лідерства в публічному управлінні, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Розрахований на фахівців публічного управління, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, викладачів, здобувачів вищої освіти.

УДК 35.073:34(477)

*Матеріали друкуються мовами оригіналів.  
За виклад, зміст і достовірність матеріалів  
відповідають автори.*

## ЗМІСТ

### СЕКЦІЯ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

<i>Бородай Євгенія Олександрівна</i> ЗАРУБІЖНІ МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ПРАЦІ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ .....	9
<i>Бутенко Ігор Романович</i> РОЗВИТОК НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ НА ТЕРИТОРІЇ ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ.....	11
<i>Гончарук Наталія Трохимівна, Прокopenко Леонід Львович</i> ВСТУП НА ЦИВІЛЬНУ СЛУЖБУ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА .....	15
<i>Демченко Володимир Миколайович</i> НАЦІОНАЛЬНА ІДЕНТИЧНІСТЬ: АКТУАЛЬНІСТЬ КОДИФІКАЦІЇ.....	15
<i>Жук Наталія Анатоліївна</i> ГУМАНІЗМ ЯК ФІЛОСОФСЬКО-ЕТИЧНА ІДЕЯ ТА ПРИНЦИП ПРАВА: У РЕТРОСПЕКТИВІ ТА ПЕРСПЕКТИВІ З ОГЛЯДУ НА СУЧАСНІ РЕАЛІЇ РОЗВИТКУ ЛЮДСТВА .....	17
<i>Задорожній Олексій Вікторович</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ .....	21
<i>Кизменко Oleksandr Vasyliovych</i> LEGAL CUSTOM AS A SOCIAL PHENOMENON AND OBJECT OF SCIENTIFIC RESEARCH.....	23
<i>Качан Яна Віталіївна</i> УПРАВЛІНСЬКЕ РІШЕННЯ В СИСТЕМІ МЕНЕДЖМЕНТУ СТАЛОГО РОЗВИТКУ .....	26
<i>Лахизна Микола Іванович</i> РЕСПОНСИВНІСТЬ: НЕОБХІДНІСТЬ ЗБАГАЧЕННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ ТА ПОГЛИБЛЕННЯ ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	28
<i>Литвин Андрій Миколайович</i> МОТИВАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКОГО ПЕРСОНАЛУ ОРГАНУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	30
<i>Литвишко Ігор Ігорович</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ.....	32
<i>Мандриченко Лариса Леонідівна</i> УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: КЛЮЧОВІ ДЕФІНІЦІЇ.....	33
<i>Мамедова Анна Володимирівна, Гаврилюк Катерина Максимівна</i> ТРАНСФОРМАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ .....	35

<i>Мяновська Діана Олександрівна, Лазуренко Вероніка Максимівна</i> ШЛЯХИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	37
<i>Мирошниченко Аліна Іванівна</i> ЩОДО ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ...	39
<i>Калюжна Ліна Марківна</i> ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ...	41
<i>Кузьменко Ганна Олександрівна, Іванченко Костянтин Ігорович</i> АНАЛІЗ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ УРЯДОМ ТА ГРОМАДЯНАМИ В УКРАЇНІ.....	44
<i>Пащенко Альона Віталіївна</i> ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ .....	46
<i>Петричук Леонід Вікторович</i> СКЛАДОВІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІЙНИ: КІБЕРНЕТИЧНА ВІЙНА, ПРОПАГАНДА ТА ДЕЗІНФОРМАЦІЯ.....	48
<i>Салозуб Володимир Анатолійович</i> ДОСВІД ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ В СФЕРІ РОЗВИТКУ ЛІДЕРСТВА НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ.....	49
<i>Staruschenko Yaroslav</i> PECULIARITIES OF THE FORMATION OF THE CULTURE OF CIVIL SERVANTS IN UKRAINE .....	51
<i>Скрильник Олена Олександрівна</i> ДЕРЖАВНА ГЕНДЕРНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН .....	53
<i>Усаченко Олександр Олександрович</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИВЧЕННЯ ФЕНОМЕНУ ВІЙСЬКОВОГО ЛІДЕРСТВА .....	55
<i>Чечель Анна Олександрівна</i> GOOD GOVERNANCE ЯК КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ .....	59
<i>Шкаревський Віталій Васильович</i> ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ ОРГАНУ ВЛАДИ.....	59
<i>Шаповал Григорій Григорович</i> СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНИЙ РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ .....	61
<i>Штанько Тетяна Володимирівна</i> ОПЛАТА ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ВИКЛИКИ ТА ПРІОРИТЕТИ..	62
<i>Щербаха Валерія Андріївна</i> ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМКИ ВИКОРИСТАННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ.....	64
<i>Шульга Валерія Олегівна, Маковій Юлія Сергіївна</i> ВІДКРИТІ ДАНІ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ..	66

<b>Чичкань Євген Владиславович</b> ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ФЕДЕРАТИВНІЙ РЕСПУБЛІЦІ НІМЕЧЧИНА .....	68
<b>Філіпенко Олександр Миколайович</b> РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ .....	71
<b>СЕКЦІЯ 2. ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ</b>	
<b>Дурман Микола Олександрович, Дурман Олена Леонідівна</b> ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ .....	73
<b>Загребельна Катерина Володимирівна</b> АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ НА ПРИКЛАДІ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	75
<b>Кривенко Вікторія Ярославівна, Кутовий Владислав Михайлович</b> ПРАВОВИЙ СТАТУС ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	77
<b>Лопушинський Іван Петрович</b> ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ .....	79
<b>Іонова Наталія Федорівна</b> ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО НА РІВНІ МІСТА .....	81
<b>Ісаєнко Руслан Олександрович</b> ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ І ТЕРИТОРІЙ ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ .....	83
<b>Кривчун Інна Станіславівна, Старостенко Вікторія Миколаївна</b> ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ.....	85
<b>Мирошниченко Іван Юрійович, Гладченко Дар'я Олександрівна</b> ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ ЦИФРОВИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ПОЛЬЩІ В ОРГАНІЗАЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ .....	86
<b>Кузьменко Ганна Олександрівна, Приймак Анна Михайлівна</b> ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ НА РІЗНИХ РІВНЯХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	87
<b>Підлісна Тетяна, Зінчук Юлія</b> РЕЗЕЛЬСЕНТНІСТЬ ЛІДЕРІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ЕФЕКТ ПОСТРАВМАТИЧНОГО ЗРОСТАННЯ В УМОВАХ ВІЙСЬКОВО-ПОЛІТИЧНОЇ СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	89

національного університету. Серія: Право. – 2022. – Т. 2. – №. 72. – С. 262-267.

4. Марішенкова Т. Державний службовець у Німеччині //Збірник тез Всеукраїнського студентського онлайн-форуму «Державний службовець закордоном: знімаємо маски», присвяченого. – С. 72-76.

5. Губська О. А. Особливості моделі проходження державної служби в Німеччині //URL: [http://nvppp.in.ua/vip/2017/6/tom\\_3/42.pdf](http://nvppp.in.ua/vip/2017/6/tom_3/42.pdf)

*Філіпенко Олександр Миколайович*

*Національний університет «Полтавська політехніка  
імені Юрія Кондратюка», магістрант спеціальності  
281 «Публічне управління та адміністрування»*

#### **РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ**

Відповідно до чинного законодавства, інститути громадянського суспільства включають громадські об'єднання, релігійні та благодійні організації, творчі спілки, профспілки та їх асоціації, об'єднання, організації роботодавців та їх асоціації, самоорганізації та недержавні ЗМІ. Ці інститути діють як посередники між суспільством та публічним управлінням. Підсистема управління повинна створювати передумови для сталого розвитку громадянського суспільства та спрямовувати цей розвиток у правильному напрямку. При цьому об'єкт управління створює умови для розвитку підсистеми управління, і за умови синхронізації цих лідерських впливів і раціонального використання прихованого всередині потенціалу можна досягти максимальних результатів.

Д. Норт, підкреслює, що рівень розвитку суспільства не є прямим шляхом до процвітання, як високоорганізований державний суб'єкт сам по собі не може гарантувати економічне зростання або соціальне благополуччя. Тільки при активній взаємодії, взаємозалежності може досягти синергетичного ефекту у процесі управління [1].

Тому ми наголошуємо на важливості:

- обліку існуючих історичних особливостей, традицій, існуючих архетипів та неформальних інститутів суспільства;
- активну двосторонню співпрацю з інститутами громадянського суспільства;
- наявність ефективного громадського контролю за діяльністю органів влади;
- широку участь громадськості у формуванні та забезпеченні громадського порядку;
- забезпечення рівного доступу громадських організацій до державної фінансової підтримки.

Події останніх років та громадська думка говорять про те, що в Україні є сформоване громадянське суспільство, але воно все ще залишається «власним суспільством» з погляду співпраці з державною

адміністрацію. Суспільність рідко та пасивно бере участь у процесі розробки та реалізації політики, а впевненість та віра у реальність такого впливу незмінно низькі. Цей соціальний стан наголошує на необхідності того, щоб управління підсистемою обґрунтувало необхідність такої участі, тобто створювало для нього умови.

Також слід зазначити, що зміна нормативно-правової бази, регулювання будь-якого процесу суб'єктом може здійснюватися відносно швидко та зміни інституційної структури суспільства (особливо неформальної складової) розвиваються протягом тривалих періодів часу, але останнє є індивідуальною поведінкою, та криють в собі додатковий потенціал державного управління. Звідси суперечливий характер проведення радикальних реформ та варіативність їх результатів. Якщо для перетворення вибрані зовнішні зразки, необхідно чітко вивчити їхню кореляцію з поточним статусом об'єкта управління.

Ми позиціонуємо впровадження зарубіжного досвіду як один з поточних напрямів трансформації системи публічного управління і підкреслюємо особливу важливість ретельного відбору такого досвіду. Тому, на наш погляд, при виборі та адаптації роботи інших країн доцільно використати контекстну траєкторію (модель) програми. Відповідно до якої відібраний міжнародний досвід з урахуванням контексту дозволяє врахувати:

- ситуативність, орієнтація на існуючу проблему чи кінцеву мету;
- доступні ресурси (співвідношення бажань з можливостями);
- об'єктивні характеристики адаптера досвіду конкретної країни (їх близькість чи віддаленість від досвіду країн, у яких запозичений досвід);
- суб'єктивні фактори.

#### **Література:**

1. North, D. (1981). Structure and Change in Economic History. New York: W.W. Norton & Co., 228 p.