

МАГІСТЕРСЬКА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

04.01–МКР. 1613 “С” 2024.09.19. 035. ПД

МУЗИЧЕНКА ВАЛЕНТИНА ОЛЕГОВИЧА

2024 р.

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

ННІ неперервної освіти і туризму

УДК 352/354:339.924

ПОГОДЖЕНО
Директор
ННІ неперервної освіти і туризму

Іван ГРИЦЕНКО

_____ (підпис)

“ _____ ” _____ 2024 р.

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ
В. о. завідувача кафедри публічного
управління, менеджменту інноваційної
діяльності та дорадництва

Сергій ПРИЛПКО

_____ (підпис)

“ _____ ” _____ 2024 р.

МАГІСТЕРСЬКА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: “Механізми функціонування суб’єктів системи публічного управління в умовах євроінтеграції”

Спеціальність **281 “Публічне управління та адміністрування”**

Освітня програма **“Публічне управління та адміністрування”**

Орієнтація освітньої програми освітньо-професійна

Гарант освітньої програми

д.н. держ.упр., доцент

Оксана ЄВСЮКОВА

_____ (підпис)

Керівник магістерської

кваліфікаційної роботи

д.н. держ.упр., доцент

Оксана ЄВСЮКОВА

_____ (підпис)

Виконав

Валентин МУЗИЧЕНКО

_____ (підпис)

КИЇВ – 2024

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ
УКРАЇНИ**

ННІ неперервної освіти і туризму

ЗАТВЕРДЖУЮ

**В.о. завідувача кафедри публічного управління,
менеджменту інноваційної діяльності
та дорадництва**

д. держ.упр., доцент _____ Сергій ПРИЛІШКО

«12» грудня 2023 року

ЗАВДАННЯ

**ДО ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ СТУДЕНТУ
Музиченку Валентину Олеговичу**

Спеціальність **281 «Публічне управління та адміністрування»**

(шифр і назва)

Освітня програма **«Публічне управління та адміністрування»**

Орієнтація освітньої програми освітньо-професійна

Тема магістерської кваліфікаційної роботи: **“Механізми функціонування суб’єктів системи публічного управління в умовах євроінтеграції”**

затверджена наказом ректора НУБіП України від 20.09.2024 р. № 821 «З»

Термін подання завершеної роботи на кафедру 2024.10.28

Рік, місяць, число

Вихідні дані до магістерської кваліфікаційної роботи: нормативно-правові акти, монографічна література, наукові статті вітчизняних та зарубіжних учених з питань формування та функціонування системи публічного управління

Перелік питань, що підлягають дослідженню:

1. З’ясувати теоретико-методичні основи формування механізмів функціонування суб’єктів системи публічного управління в умовах євроінтеграції.
2. Проаналізувати механізми функціонування суб’єктів системи публічного управління в Україні в умовах євроінтеграції.
3. Запропонувати напрями вдосконалення механізмів функціонування суб’єктів системи публічного управління в умовах євроінтеграції.

Дата видачі завдання «12» грудня 2023 р.

Керівник магістерської кваліфікаційної роботи _____ **Оксана ЄВСЮКОВА**

Завдання прийняв до виконання _____ **Валентин МУЗИЧЕНКО**

РЕФЕРАТ

Музиченко В.О. Механізми функціонування суб'єктів системи публічного управління в умовах євроінтеграції : магістер. робота: спец. 281 “Публічне управління та адміністрування” / Музиченко Валентин Олегович; НУБіП України; каф. публічного управління, менеджменту інноваційної діяльності та дорадництва; керівник О.В. Євсюкова, д.держ.упр., професор – Київ, 2024. – 111 с.

Анотація. З'ясовано сутність публічного управління та феномену “європеїзація публічного управління” в науковому дискурсі. Визначено склад та особливості функціонування суб'єктів системи публічного управління. Уніфіковано механізми функціонування суб'єктів системи публічного управління. Проаналізовано сучасний стан та виклики для системи публічного управління в Україні. Проведено діагностику основних механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління в Україні (а саме: інституційно-правового, кадрового, фінансово-економічного, мотиваційного, інформаційно-комунікативного). Розглянуто специфіку механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління в Україні в контексті євроінтеграції в умовах воєнного стану. Розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління в Україні в умовах євроінтеграції з урахуванням прогресивного зарубіжного досвіду в цій сфері.

Ключові слова : воєнний стан, механізми публічного управління, публічне управління, система публічного управління, суб'єкти системи публічного управління, європеїзація публічного управління, європейська інтеграція, стандарти публічного управління.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ.....	6
ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	11
1.1. Сутність публічного управління та феномен “європеїзації публічного управління” в науковому дискурсі.....	11
1.2. Склад та особливості функціонування суб'єктів системи публічного управління.....	19
1.3. Уніфікація механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління: теоретичний аспект.....	27
Висновки до розділу 1.....	36
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	38
2.1. Сучасний стан та виклики для системи публічного управління в Україні.....	38
2.2. Генеза механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління в Україні.....	47
2.3. Специфіка формування механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління з урахуванням євроінтеграційних тенденцій та умов воєнного стану в Україні.....	56
Висновки до розділу 2.....	64
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	66
3.1. Прогресивний європейський досвід реформування системи публічного управління й можливості його адаптації в Україні.....	66
3.2. Розвиток цифрового потенціалу суб'єктів системи публічного управління.....	75
3.3. Загальні пріоритетні вектори вдосконалення механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління з урахуванням євроінтеграційних тенденцій	81
Висновки до розділу 3.....	87
ВИСНОВКИ.....	90
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	95
ДОДАТКИ.....	107

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ:

БКУ	– Бюджетний кодекс України;
ВПО	– внутрішньо-переміщені особи;
ВРУ	– Верховна Рада України;
ВШПУ	– Вища школа публічного управління;
ДПП	– Державно-приватне партнерство;
ЄС	– Європейський Союз;
ЗСУ	– Збройні Сили України;
ІКТ	– Інформаційно-комунікаційні технології;
КМУ	– Кабінет Міністрів України;
МВС	– Міністерство внутрішніх справ України;
НАДС	– Національне агентство України з питань державної служби;
НАЗК	– Національне агентство з питань запобігання корупції;
ОБСЕ	– Організація з безпеки та співробітництва в Європі;
ООН	– Організація об'єднаних націй;
ПКУ	– Податковий кодекс України;
РДУ	– реформа державного управління;
СЗДУ	– сектор загального державного управління;
СУП	– служба управління персоналом;
ТГ	– територіальні громади;
	The European Qualifications Framework for Lifelong Learning
EQF	– (Європейська рамка кваліфікацій для навчання протягом всього життя);
HR	– human resources (людські ресурси);
HRM	– Human Resource Management (управління людськими ресурсами);
NPM	– New Public Management (новий публічний менеджмент).

ВСТУП

Актуальність теми. Цивілізаційні трансформації сучасності, введення воєнного стану та суспільні перетворення в Україні вимагають поглиблення та якісної інтенсифікації процесів реформування механізмів, що забезпечують успішне функціонування суб'єктів національної системи публічного управління на основі принципів демократичності, транспарентності, підзвітності на підконтрольності громадянському суспільству. Адже саме “якість публічного управління відіграє фундаментальну роль у процесі європейської інтеграції нашої країни, виступаючи рушійною силою реформ, необхідних для досягнення відповідності критеріям членства в ЄС” [52].

Зазначені обставини обумовлюють об'єктивну доцільність осмислення інноваційних механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління з урахуванням умов воєнного стану в Україні та їх готовності до швидкого реагування на зміни, що є ключовими для забезпечення безпеки, стабільності та прогресу в напрямку європейської інтеграції країни. Все це, у свою чергу, актуалізує перегляд теоретичних засад широкого кола суспільних відносин, пов'язаних із формуванням результативної та ефективної системи публічного управління та вдосконаленням публічно-управлінських механізмів, що її забезпечують, в умовах євроінтеграційних тенденцій та сучасних суспільних викликів та загроз в Україні.

Зауважимо, що вітчизняні та зарубіжні вчені приділяють чільну увагу теоретико-методологічним засадам реформування системи публічного управління. Зокрема, теоретичним засадам публічного управління загалом присвячені праці В. Авер'янова; В. Бакуменка, О. Оболенського, О. Пархоменко-Куцевіл, С. Прилипка, І Розпутенка та ін. При цьому проблематика формування та реалізації механізмів публічного управління в Україні досить ґрунтовно висвітлюється в наукових розробках А. Алюшиної, З. Бурик, Н. Васильєвої, С. Дяченко, В. Малиновського, Н.Обушної, М. Пасічника, Л. Прудіус, С. Селіванова, Ю. Сурміна, С. Чернова та ін.

Серед науковців, які досліджували проблематику впливів євроінтеграційних процесів на сферу публічного управління в Україні варто виокремити таких як В. Борщевський, О. Євсюкова, Журавель, Ю. Ковтун, К. Нестеренко, М. Орлів, В. Сиченко, С. Телешун, О. Хомяк та інші.

Незважаючи на вагомий напружений науковців за вказаним напрямом, наразі залишається потреба в таких комплексних наукових дослідженнях, які нададуть змогу сформуванню й ефективній системі публічного управління в Україні в контексті європейської інтеграції.

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної магістерської роботи є теоретико-методичне обґрунтування механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління й розробка рекомендацій щодо їх практичного впровадження в Україні в контексті її європейської інтеграції.

Реалізація зазначеної вище мети обумовила необхідність розв'язати такі завдання науково-теоретичного, методичного та практичного характеру:

- з'ясувати сутність публічного управління та феномену “європеїзація публічного управління” в науковому дискурсі;
- визначити склад та особливості функціонування суб'єктів системи публічного управління;
- уніфікувати механізми функціонування суб'єктів системи публічного управління;
- проаналізувати сучасний стан та виклики для системи публічного управління в Україні;
- провести діагностику основних механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління в Україні (а саме: інституційно-правового, кадрового, фінансово-економічного, мотиваційного, інформаційно-комунікативного);
- розглянути специфіку механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління в Україні в контексті євроінтеграції в умовах воєнного стану;

– розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління в Україні в умовах євроінтеграції з урахуванням прогресивного зарубіжного досвіду в цій сфері.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі реформування системи публічного управління.

Предмет дослідження – механізми функціонування суб'єктів системи публічного управління в умовах євроінтеграції.

Методи дослідження. Методологічною основою магістерської роботи є сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового дослідження. Зокрема в роботі використано такі методи: теоретичного узагальнення (щодо узагальнення теоретичних підходів до розуміння сутності публічного управління та феномену “європеїзація публічного управління” в науковому дискурсі феномену, а також до з'ясування складу й особливостей функціонування суб'єктів системи публічного управління), діалектичний, аналізу та синтезу (в контексті ідентифікації основних суб'єктів системи публічного управління), типологізації, абстрагування, порівняльного аналізу та узагальнення даних (для дослідження тенденцій формування системи публічного управління та діагностики основних механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління в Україні в контексті її європейської інтеграції та ін.). Графічний і табличний методи використовуються в усіх розділах кваліфікаційної магістерської роботи для компактного наочного викладу теоретичного і фактичного матеріалу.

Інформаційну базу дослідження становлять нормативно-правові акти України, фундаментальні положення теорії публічного управління, публічної політики, інструктивно-методичні документи Національного агентства України з питань державної служби (НАДС), міжнародні нормативно-правові документи у сфері публічного управління, офіційні дані Державної служби статистики України, ресурси мережі “Інтернет”, а також власні розробки автора та ін.

Практичне значення отриманих результатів. Сформульовані та уточнені в роботі теоретичні положення і практичні рекомендації щодо формування механізмів реформування системи публічного управління в Україні в контексті євроінтеграційних тенденцій доведені до рівня конкретних пропозицій, що можуть бути використані у процесі її результативного й ефективного повоєнного функціонування.

Апробація результатів роботи. Основні наукові результати магістерського дослідження апробовано на Міжнародній науково-практичній конференції “Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього” (м. Київ, 24 квітня 2024 р., КНУ імені Тараса Шевченка).

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано тези на тему “Сутність публічного управління та феномен “європеїзації публічного управління” в науковому дискурсі”, яка увійшла у збірник тез міжнародної науково-практичної конференції “Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього”.

Структура роботи. Магістерська робота викладена на 111 сторінках загального тексту. Робота складається із переліку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел із 108 найменувань та 3 додатків. Робота містить 3 таблиці, 6 рисунків.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

1.1. Сутність публічного управління та феномен “європеїзації публічного управління” в науковому дискурсі

Вибір українським суспільством Європейського вектору розвитку означає для нашої країни рух у напрямку європейської цивілізаційної моделі. Все це, у свою чергу, передбачає складний демократичний перехід до політично організованого суспільства нової якості, в якому поступово підвищується рівень ділової активності та політичної участі громадян, забезпечення їхніх прав і свобод, формується нова структура соціального простору. Такі якісні перетворення, на думку науковців, “неминуче детермінують зміни у формі та змісті держави, особливо в системі публічного управління, що передбачає докорінну зміну формату спілкування держави та громадян. І підґрунтям такого нового “формату” має стати формування результативної та ефективної системи публічного управління, адекватної українським реаліям і світовим тенденціям” [58].

З огляду на викладене вище, доцільним постає осмислення понятійно-категорійного апарату нашого дослідження, основу якого формують такі поняття як “публічне управління” та “європеїзація публічного управління”.

Публічне управління не є самодостатнім утворенням з автономним буттям. Його інститути є продуктом суспільства на певному етапі його розвитку, існують у суспільстві та утримуються ним. Тобто, суспільство є первинним і більш загальним утворенням, в якому існує таке явище як публічне управління. Водночас сучасне суспільство поділяють на так звані три сектори:

1) публічний сектор – так звані органи публічної влади, а також організації, що перебувають у віданні цих органів;

2) приватний сектор – організації, що перебувають у приватній власності, та орієнтовані на отримання прибутку;

3) громадський сектор – організації громадянського суспільства (громадські організації, рухи, асоціації, спілки і т.п.) [41].

Кожному з цих секторів притаманне таке явище як управління.

У широкому розумінні “управління” – це цілеспрямований вплив суб’єкта управління на об’єкт управління з метою створення ефективно функціонуючої системи та досягнення необхідних результатів [64]. Кононенко І. звертає увагу на те, що “управління є процесом, а система управління – механізмом, який забезпечує цей процес” [37].

Системне уявлення про компоненти, його елементи та їх взаємозв’язки має принципове теоретичне і методологічне значення.

Класичний підхід до трактування сутності управління пропонує розглядати його як “діяльність держави або інших суб’єктів державної (публічної) влади, що здійснюється поза межами законотворчості та правосуддя” [57]. Тобто таке трактування виокремлює та пов’язує такі явища й інститути, як державне управління й уряд в ролі виконавчого органу єдиної державної влади та органів місцевого самоврядування, що реалізують у певному обсязі функції державного управління.

На думку В. Авер’янова [1] державне управління як складова змісту діяльності держави здійснюється: 1) у межах діяльності органів виконавчої влади; 2) поза межами діяльності органів виконавчої влади, а саме: усередині апаратів будь-яких інших (окрім органів виконавчої влади) органів державної влади. У свою чергу “Енциклопедія державного управління” процес державного управління (англ. government) пропонує трактувати як “свідому і цілеспрямовану послідовна діяльність, пов’язану з реалізацією державно-владних повноважень суб’єктами державного управління. Унаслідок чого відбувається зміна суспільних станів, подій і явищ” [28].

Отже, більшість розроблених на сьогодні в науковому дискурсі дефініцій сутності державного управління розкривають його як процес діяльності органів державної влади, який спрямовується на регулювання суспільних відносин шляхом зовнішнього й матеріального впливу на них.

При цьому доцільно нагадати, що фактично з кінця ХХ ст. відбувається процес заміни традиційних механізмів соціального управління “наказувати і контролювати” на ринкові – “мотивувати та отримувати результат”, що й спричинило появу нової форми управління, а саме “публічного адміністрування” (від лат. “administratio” – “служіння”, “допомога”, “управління”) як бюрократичного методу управління командними засобами. Адміністрування – це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державний службовець) [56].

Сама категорія “публічна адміністрація” вперше було використана в праві Європейського Союзу (ЄС), а саме в глосарії Програми розвитку ООН термін “публічне адміністрування” визначається як:

1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

2) управління та реалізація різних урядових заходів, пов’язаних з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління щодо надання публічних послуг [17].

У зв’язку з цим слід нагадати, що класична теорія менеджменту в державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного адміністрування; неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління, у центрі уваги якої перебуває вже людина, а не організаційна структура; сучасна теорія менеджменту – через модель нового публічного управління (New Public Management), що стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій (рис. 1.1). Наслідком сучасної трансформації державного управління виступає близька за змістом до концепції “New Public Management” – концепція “Good Governance”.

Публічне управління походить від латинського “publicus” та перекладається як суспільний, народний, державний. Термін “публічне

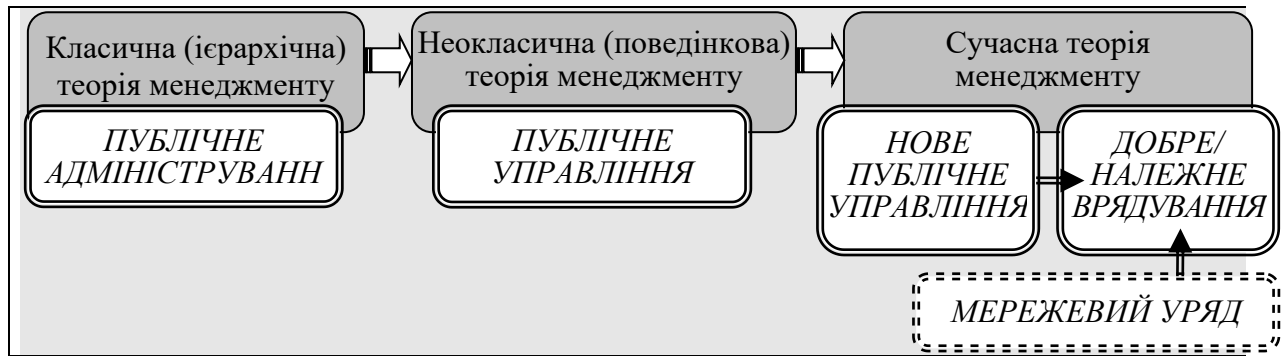


Рис. 1.1. Еволюція моделей управління у державному секторі [57]

управління” (англ. public management) вперше був використаний у науковій практиці в 1972 році англійським дослідником Д. Кілінгом у його науковій праці “Management in Government” [58], де “публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики”.

Французький дослідник Б. Гурне підходить до визначення публічного управління з точки зору системного підходу та під публічним управлінням розуміє процес цілеспрямованого впливу суб’єктів публічного управління, що представляють публічну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи [19]. У свою чергу, Г. Букерт [58] наголошує на тому, що “публічне управління не є певним нейтральним, технічним процесом, а є діяльністю, яка тісно пов’язана з політикою, законом і громадянським суспільством”.

Сутність поняття “публічне управління” згідно з визначенням, наданим Програмою розвитку ООН – це “цілісний механізм реалізації влади, який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі” [15]. Під механізмами реалізації влади маються на увазі політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо.

Зауважимо, що в українському законодавстві не закріплено поняття “публічне управління”, а застосований в іноземній науковій літературі термін “public” (публічний) в Україні досить часто автоматично підміняється

терміном “державний” (“state”). Проте “публічне управління” як модель управління справами суспільства має інше сутнісне наповнення.

Професор С. Чернов визначає публічне управління як “організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, опираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль” [104]. Тобто публічне управління – це, перш за все, управління людьми. Звертаючись до людей, органи публічної влади впливають на них індивідуально і через їх різні колективи, створені природним шляхом або за бажанням людей (наприклад, партії). У свою чергу, громадяни, їх колективи, суспільство реагують на публічне управління і встановлюють зворотні зв’язки.

Взагалі публічне управління представляє собою різновид суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб’єктів, зокрема органами державної влади. У даному випадку наглядним є взаємозв’язок публічного управління та державної влади, яка відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України [38] реалізується згідно принципу розподілу влади, тобто органами законодавчої, виконавчої та судової влади.

З огляду на викладене, абсолютно логічним виглядає класичне сприйняття публічного управління як “впливу суб’єкта управління (що володіє публічною владою) на об’єкт – суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільно-значущих функцій і повноважень. Тобто публічне управління виникає як результат свого роду суспільного договору між державою і суспільством, коли владними повноваженнями наділяються відповідні органи і посадові особи” [58].

Отже, проведений аналіз засвідчує неможливість ототожнення понять “державне управління”, “публічне управління”, “публічне адміністрування”, так як вони мають свої відмінні особливості (рис. 1.2).

Загалом становлення поняття “публічне управління” пов’язують із процесами передачі частини функцій держави органам місцевого самоврядування, приватного сектора та неурядовим організаціям [97, с. 45],



Рис. 1.2. Характерні особливості понять “державне управління”, “публічне управління”, “публічне адміністрування” [58]

тобто виконання управлінських функцій у публічній сфері може здійснюватися навіть окремими фізичними і юридичними особами, якщо їх діяльність пов’язана з суспільними справами. Процес публічного управління дослідники розуміють як неперервний циклічний процес реалізації функцій планування, організації, мотивації та контролю, пов’язаних функціями прийняття рішень і комунікації у певній суспільній галузі та на будь-якому рівні, коли відбувається активна співпраця органів державної влади й органів місцевого самоврядування із громадянським суспільством, людиною, підприємцями. Публічний управлінець своєю діяльністю прямо впливає на якість життя громадян [97, с. 45].

Водночас курс України на євроінтеграцію зумовив появу низки наукових робіт, у яких піднімаються проблеми публічного управління з огляду на інтеграційні процеси, що відбуваються, та наголошується на необхідності генерації нових смислів управління в контексті світових викликів.

Поняття “інтеграція” походить від латинського “поповнення, відновлення” та означає добровільне та взаємовигідне об’єднання “будь-яких елементів в одне ціле, а також поєднання та координацію дій різних частин цілісної системи; процес взаємозближення і взаємодії окремих структур” [96]. У випадку євроінтеграції її частинами (суб’єктами) виступають європейські держави, а цілим – Європейський Союз, що “дозволяє отримати такі матеріальні, інтелектуальні та інші засоби, яких жоден з учасників не мав би, діючи автономно” [42, с. 118], завдяки тому, що в результаті виникає синергетичний ефект як закономірність групової взаємодії.

Для української моделі публічного управління актуальним залишається питання європеїзації.

Європеїзація визначається як процес постійних соціально-політичних змін, який передбачає, що європейську інтеграцію доцільно представляти як процес двосторонніх відносин між національними державами та ЄС [52].

На думку Ю. Шарова, “в європейському дискурсі поняття “публічне (державне) управління” охоплює три виміри: урядування (governance) як процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників; адміністрування (administration) як чіткий розподіл повноважень і обов’язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб’єктами врядування; менеджмент (management) як сукупність процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень ” [106, с. 7].

Розвиваючи європеїзаційний процес в Україні, треба звертати увагу на вже визначені його теоретичні засади, які зводяться до наступного [52]: достатньо високий рівень ієрархічності процесу прийняття рішень у Європі, тобто рішення приймаються учасниками наднаціонального, національного й субнаціонального рівнів, які поділяються на публічні, неурядові та приватні; зниження рівня впливовості національних урядів, тобто за умови

колективного прийняття рішень державами-членами державні органи влади вимушені знизити рівень контролю над політичним процесом; висока інтегрованість суспільно-політичного життя.

Провідним принципом публічного управління в країнах ЄС стає його відповідність концепції “Good Governance”, яка формувалась з огляду на положення концепцій політичних мереж, багаторівневого управління, відповідає основоположним принципам становлення ЄС, практиці його функціонування. Головна ідея концепції Good Governance полягає в такому: завданням державного управління має стати не досягнення наперед визначеного результату, а створення прозорого демократичного механізму прийняття рішень, заснованого на рівній участі органів влади і представників організованої громадськості, тобто інститутів громадянського суспільства [55].

Основні риси концепції Good Governance визначено у концептуальному документі “Програма розвитку ООН (UNDP, ПРООН)” (1997 рік) (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Характерні риси концепції Good Governance*

Характерна риса	У пер. на англ.	Короткий зміст
Участь	Participation	Усі чоловіки та жінки мають право голосу в прийнятті рішень (прямо або через інститути, що представляють їхні інтереси). Така широка участь ґрунтується на свободі асоціацій і слова.
Влада закону	Rule of law	Правова система повинна бути справедливою та діяти однаково для всіх, особливо відносно прав людини.
Прозорість	Transparency	Полягає у вільному потоці інформації. Процеси, установи та інформація є рівно доступними кожному
Відповідальність	Responsiveness	Інститути та процеси служать усім членам суспільства.
Орієнтація на консенсус	Consensus orientation	Належне управління виступає посередником між різними інтересами задля досягнення широкого суспільного консенсусу з локальних і загально вагомих питань та процедур
Справедливість	Equity	Усі чоловіки та жінки мають рівні можливості в поліпшенні умов їхнього життя.
Ефективність і результативність	Effectiveness and efficiency	Процеси та інститути забезпечують найкращі результати у використанні ресурсів.
Підзвітність	Accountability	Процеси прийняття рішень в уряді, приватному секторі та в організаціях громадянського суспільства підзвітні громадськості, а також акціонерам (stakeholders).
Стратегічне бачення	Strategic vision	Лідери та громадськість мають широку і довгострокову перспективу відносно Good Governance і людського розвитку. Це також є розумінням історичного, культурного і соціального контексту (complexities), яким ця перспектива обґрунтовується.

*Джерело: узагальнено на основі [48]

Таким чином, концепція Good Governance виступає найбільш евристичною моделлю публічного управління, яка на відміну від інших управлінських моделей, природно орієнтована на взаємодію державних і суспільних інститутів (громадянського суспільства) у процесі вироблення та реалізації прозорих управлінських рішень за широкої участі громадян.

Отже, публічне управління – це складна система, пов'язана з управлінням суспільством за участю самого суспільства, яке може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку. При цьому реформування системи публічного управління в контексті євроінтеграції є складним та багатогранним процесом, який вимагає злагоджених зусиль уряду, громадянського суспільства та міжнародних партнерів. Втілення цих реформ не тільки сприятиме підвищенню якості життя громадян та розвитку економіки, але й забезпечить створення міцної основи для повноцінної інтеграції країни в європейське співтовариство.

1.2. Склад та особливості функціонування суб'єктів системи публічного управління

Основними характеристиками будь-якої системи (сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певній послідовності елементів, що складають цілісне утворення) є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині її та з довкіллям.

З огляду на положення теорій систем і управління, можна дати таке визначення поняттю система публічного управління – це всі необхідні алгоритми обробки суб'єктами впливу певної інформації та засобів їх реалізації, об'єднані для досягнення поставлених цілей управління щодо забезпечення розвитку його об'єкта [61] (рис. 1.3).

В основі публічного управління знаходиться інформація про ситуацію, що склалася.

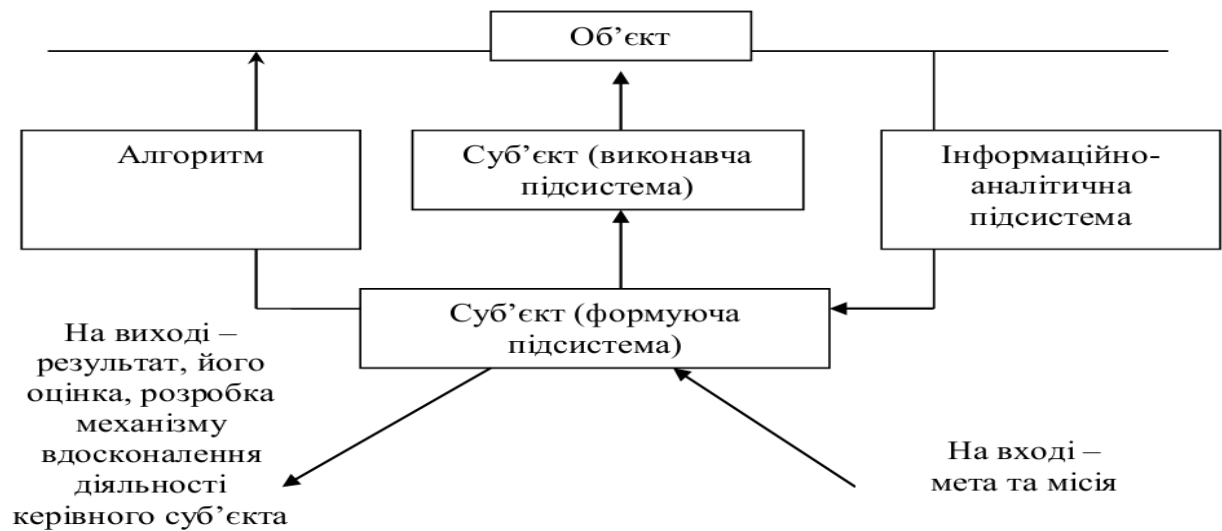


Рис. 1.3. Схема взаємодії суб'єктів й об'єкта публічного управління [61]

Для цілеспрямованого функціонування системи формування управління повинно починатися з постановки цілі (чого слід прагнути) і визначення алгоритму управління (як досягти цілі). Надалі більш детально розглянемо суб'єктний склад системи публічного управління.

Суб'єкт (лат. *subjectum* те, що лежить внизу, перебуває в основі) з точки зору філософії – поняття, яке означає носій діяльності, що пізнає світ навколо себе та впливає на нього; людина або група осіб, культура, суспільство або людство в цілому на відміну від того, що вивчається або змінюється внаслідок дій. Суб'єкт – це особа, організована група осіб, соціальна, етнічна та політична спільнота, суспільство загалом, що здійснюють властиву їм діяльність, спрямовану на практичне перетворення предметної дійсності, теоретичне й духовно-практичне освоєння об'єктивної реальності; носій означених якостей, що уможливають виконання ним суспільно значущих функцій [102].

З юридичної точки зору, суб'єктом є “особа або організація як носій певних прав і обов'язків” [92, с. 814]. Таким чином, можна виділити основні характеристики, які притаманні суб'єктові – відповідальна діяльна участь, закріплена на законодавчому рівні.

Пундор Ю. вважає, що формування суб'єкта права тісно пов'язане із еволюцією права, в цілому їх можна розглядати як дві сторони одного явища. Сукупність уявлень про суб'єкт права, що згодом стала теоретичним підґрунтям цієї категорії, є одним із елементів предмета теорії держави і права та, відповідно, історії держави і права. У результаті довготривалого розвитку та формування особистості (людини) як суб'єкта права на сьогодні закон визнає кожну фізичну особу суб'єктом права. Також і кожна юридична особа, за якою закон визнає правосуб'єктність відповідного виду в тих чи інших сферах правовідносин, наділена статусом суб'єкта права. Більше того, існують утворення, не наділені законом статусом особи, але визнані ним правосуб'єктними (український народ, українська держава, територіальна громада) [88, с. 30].

Як зауважує А.Л. Помаза-Пономаренко, суб'єктами публічного управління є спеціально створені структури: державного апарату, органів місцевого самоврядування, партій, спілок, асоціацій, фірм, громадських об'єднань та ін. Об'єктом публічного управління є сфери суспільної життєдіяльності (соціальна, економічна, інформаційна, безпекова, екологічна тощо) [61].

На думку Р. Мельника, категорія “публічне управління” є надзвичайно складною за своїм змістом, яку легше описати, ніж сформулювати її чітке визначення. Публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади [49].

Битяк Ю.П. констатує, що “як різновид соціального управління, публічне управління складається з: 1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур; 2) громадського управління, де суб'єктами є недержавні інституції” [6].

Згідно позиції В. Шестака, суб'єкти публічного управління – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, яким делеговано державно-владні повноваження, а правову основу діяльності яких

складають норми адміністративного права [100, с. 151]. Автор визначає суб'єктів як тих, хто наділений державно-владними повноваженнями. Волночас, підтримуємо думку стосовно того, що “публічна влада реалізується не виключно державними і муніципальними органами, але й закордонними утвореннями: іноземними, наддержавними, міжнародними організаціями” [100].

На думку Л. Новак-Каляєвої “публічне управління” – це діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін. [82].

При цьому Н. Обушна звертає увагу на те, що громадянське суспільство, недержавні організації (різні самоврядні структури (громадські організації, об'єднання) та їхні органи), органи державної влади можуть бути суб'єктом і об'єктом публічного управління одночасно [58].

Безпосередньо управлінською ланкою суб'єктів управління виступають органи публічного управління: інституції, обрані шляхом прямих виборів та їх виконавчі структури; посадові та службові особи, обрані шляхом прямих виборів; посадові та службові особи, призначені інституціями та їх виконавчі структури.

Визначальними та специфічними серед суб'єктів публічного управління є населення країни (носієм влади залишається народ) та групи

інтересів, оскільки саме вони визначають, стверджують, контролюють та оцінюють прямими або представницькими способами [57]:

- цілі суб'єктів громадянського суспільства, у тому числі органів публічного управління, стратегічні програмні рішення з їх досягнення;
- шляхи задоволення потреб колективу та вирішення суспільно значущих поточних проблем;
- результативність і ефективність публічного управління.

На наш погляд, уявлення про залучення до процесу управління широких верств населення є досить дискусійним:

по-перше, безпосередня участь індивідів в управлінській діяльності передбачає наявність спеціальних знань у галузі управління – зрозуміло, що не всі громадяни володіють необхідним рівнем підготовки в даному контексті;

по-друге, залучення широких верств населення до процесу управління може призвести до порушення керованості соціально-економічної системи (якщо всі будуть суб'єктами управління, то не буде ким управляти).

Хоча, звичайно, погляди та інтереси громадянського суспільства мають враховуватися, органи влади та управління повинні бути підзвітними та підконтрольними громадянському суспільству й діяти виключно в його інтересах, а результати їх діяльності – абсолютно прозорі для всіх зацікавлених сторін, оскільки саме це надає процесу управління публічного характеру.

Відповідно визнання суб'єктності (аж до індивідуалізації) об'єкта публічного управління зумовлює його величезний самоорганізаційний потенціал чи то суспільства в цілому, чи окремого індивіда. Як наслідок, специфічною рисою сучасного публічного управління можна вважати єдність управління та самоорганізаційних процесів.

Загалом теорія та практика засвідчують, що публічне управління є складним видом діяльності, який здійснюється за допомогою численних засобів, що тягнуть за собою різні юридичні наслідки для об'єктів

управлінського впливу. З огляду на це, розрізняють [57]: втручальне публічне управління; сприятливе публічне управління; забезпечувальне публічне управління; делеговане публічне управління; виконавче публічне управління; розпорядче публічне управління.

При цьому сучасна система публічного управління має багаторівневий характер, а саме [57]:

- міжнародний (недержавний) рівень;
- державний рівень, регіональний рівень та муніципальний рівень (на цих рівнях національна система публічного управління забезпечує розробку і реалізацію прогнозів, стратегій сталого соціально-економічного розвитку, програм і проєктів економічного і соціального розвитку за участю представників громадянського суспільства);
- корпоративний рівень (виділення даного рівня обумовлено необхідністю підвищення соціальної відповідальності корпорацій за результати своєї діяльності перед суспільством. Це положення відповідає принципам, що просуваються неурядовою міжнародною організацією GRI (Global Reporting Initiative).

Функціонує система публічного управління на основі нормативних правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів і об'єктів публічного управління.

Публічне управління має свої особливості, які випливають з того, що суб'єкт публічного управління володіє повноваженнями, похідними від публічної влади (різні способи, засоби і методи застосування якої формують його сутність). Так, Н. Махначова відзначає, що визначальною ознакою “суб'єктів публічного управління” будуть повноваження з управління, а саме формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення на рівні держави або окремої територіальної громади. Тому, питання визначення кола осіб, яких можна віднести до “суб'єктів публічного управління” слід вирішувати, аналізуючи їх повноваження та чинне законодавство України на момент розгляду (Додаток А) [48].

Водночас публічне управління має свої особливості, які впливають з того факту, що суб'єкт публічного управління володіє повноваженнями, похідними від публічної влади (різні способи, засоби і методи застосування якої формують його сутність). Все це уможливорює розгляд публічного управління в трьох взаємопов'язаних аспектах: структурному, функціональному, компетенційному. У свою чергу, компетенційний аспект (можливість примушувати) не буде мати ніякого значення без структурного аспекту (органів публічного управління), який може отримати реальне втілення тільки у функціональному аспекті (здійснення діяльності органами публічного управління). Приймаючи до уваги вказані аспекти, можна констатувати, що публічне управління – це складна система, функціонування якої пов'язане із великою кількістю суперечностей.

Головною суперечністю публічного управління виступає суперечність між потребою в справедливому дотриманні інтересів суб'єктів публічного управління і обумовленою нею необхідністю їхнього балансу, з одного боку, та реальною можливістю ефективного задоволення інтересів суб'єктів публічного управління та потреб їх об'єктів, з іншого. Пояснити це можна таким чином: потреби й інтереси керованих об'єктів розміщуються на самому початку кругообігу, за законами якого вибудована “концепція системної суб'єктно-об'єктної взаємодії”, яка власне й лежить в основі системи публічного управління. Всі інші суперечності, що виникають в системі публічного управління є похідними [58] (рис. 1.4).

Механізм вирішення вищезначених суперечностей публічного управління включає: встановлення й закріплення багатосторонніх зв'язків між державою та представниками громадянського суспільства з метою залучення населення до управління суспільними справами; розвиток державно-приватного партнерства на основі чіткого розподілу ризиків і відповідальності сторін; підвищення транспарентності діяльності органів публічної влади та їх підзвітності суспільству; розвиток нових інструментів управління, які повинні мати добре розвинені координаційно-цільові

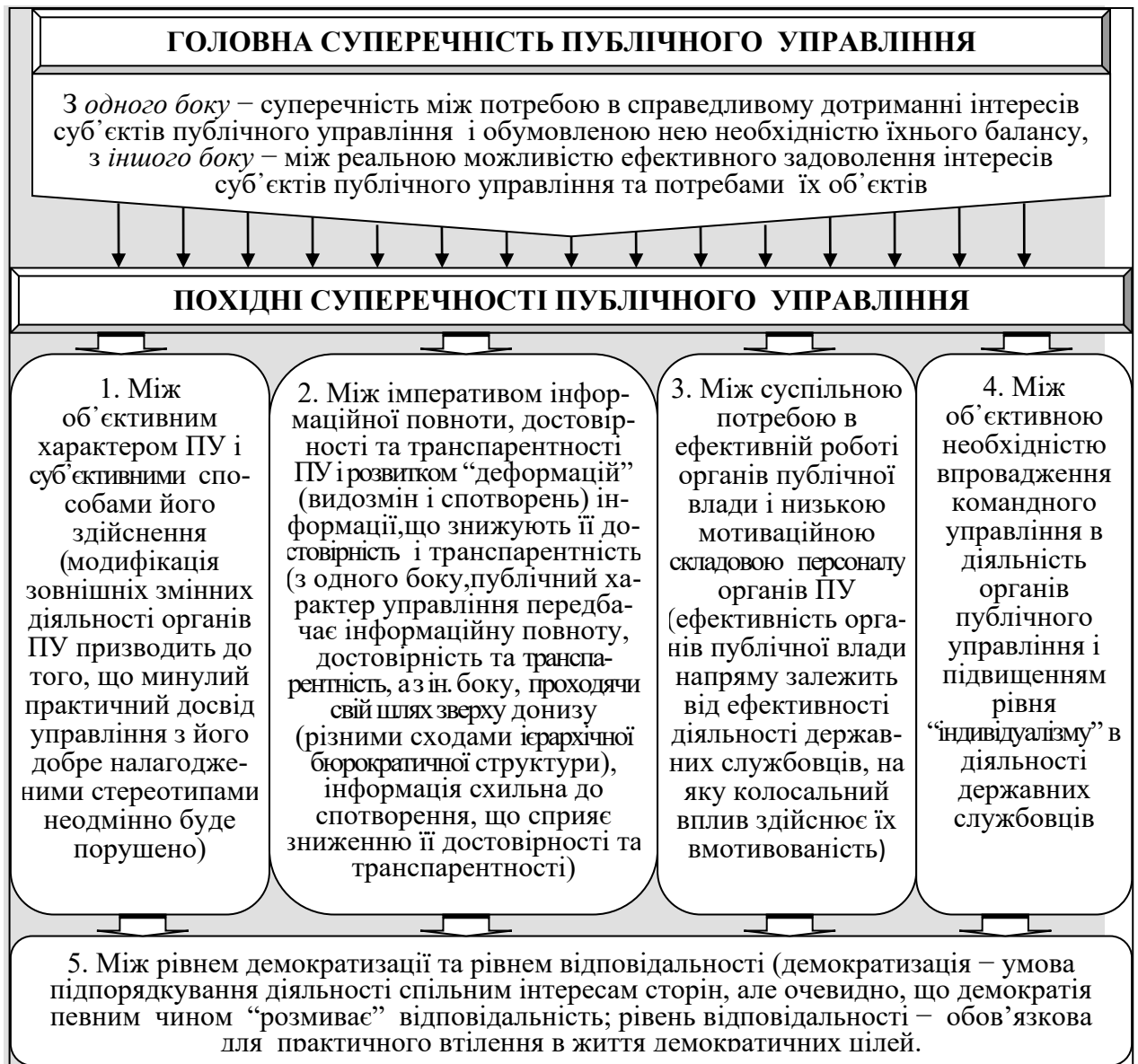


Рис. 1.4. Суперечності в системі публічного управління [58]

засади, забезпечувати організовану спільну діяльність та органічну реалізацію принципу управлінської відповідальності та ін. [58].

Таким чином, проведені дослідження засвідчили, що через систему публічного управління формується солідарність між суспільством країни та державою як системою відносин, спрямованих на реалізацію цінностей суспільства, досягнення цілей публічної політики, а також створення конкурентоспроможної держави, визначальними характеристиками якої є верховенство права і розвинена правова культура, збалансована представницька демократія, сильне самоврядування, дисциплінований і мобільний державний менеджмент. Все це дає підстави стверджувати, що

публічне управління має ґрунтуватися на цінностях цивілізаційного та формаційного розвитку, громадянського суспільства, забезпечувати максимальне включення громадян до управління суспільством та країною для досягнення легітимно розроблених і визнаних цілей прогресу, забезпечувати пошук компромісів або усунення соціальних, економічних і політичних суперечностей у суспільстві.

1.3. Уніфікація механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління: теоретичний аспект

Ідентифіковані вище в роботі особливості функціонування суб'єктів системи публічного управління, реалізуються за допомогою системи взаємопов'язаних механізмів такого управління. Адже, як зауважують науковці "...недостатньо мати матеріальні норми, розвинену систему законодавства, необхідно виокремлювати ще й чіткі механізми їх впровадження в життя, що повною мірою стосується і сфери публічного управління та адміністрування" [57].

Саме поняття "механізм" з грецької мови (μηχανή) перекладається як "зброя, машина" і на сьогодні має такі основні значення:

- 1) пристрій передачі і перетворення рухів, у якому рух однієї чи кількох елементів викликає певні рухи других;
- 2) внутрішній пристрій, внутрішня будова машини, обладнання;
- 3) сукупність станів та процесів, з яких складається будь-яке фізичне, хімічне, фізіологічне, економічне, психологічне явище;
- 4) система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності [26].

Звідси є очевидним, що наведені визначення сутності поняття "механізм" складно адаптувати до сучасного контексту прийняття та реалізації управлінських рішень у сфері публічного управління, "оскільки вони не передбачають можливості здійснення впливу на суспільні відносини за допомогою використання нормативно-правових, суспільно-політичних та

інших засобів” [57]. Проте, Р. Рудніцька, незважаючи на певну плутанину у визначенні цього поняття (система, ланки, елементи), відзначає, що механізм, це деяка система, що визначає порядок певного виду діяльності [90].

Згідно підходу лауреата Нобелівської премії з економіки Л. Гурвіца [57], сутність дефініції “механізм” визначається як форма взаємодії між суб’єктом і центром, що має трьох-стадійний характер (суб’єкт взаємодії посилає центру інформацію; центр, отримавши інформацію від усіх суб’єктів взаємодії, обчислює передбачуваний результат; центр повідомляє суб’єкту результат і забезпечує його реалізацію).

Дійсно виокремлення механізмів дає змогу не тільки більш системніше розуміти особливості функціонування суб’єктів системи публічного управління, імплементації їхніх управлінських рішень та досягнення стратегічних й оперативних цілей, а й визначати перспективні напрями реформування системи публічного управління загалом.

Вважаємо за необхідне зазначити, що на сьогоднішній день в наукових джерелах паралельно застосовуються терміни “механізм державного управління” та “механізм публічного управління”, які взаємопов’язані між собою у наступному співвідношенні: перший термін є основою для другого.

Загалом базові теоретико-методологічні аспекти сутності та складу механізмів державного управління ґрунтовно висвітлено наразі в численних наукових розробках вітчизняних учених (А. Аверьянов, В. Бакуменко, О. Васильєва, О. Євсюкова, Н. Нижник, О. Оболенський, М. Орлів, С. Прилипко, І. Розпутенко, С. Селіванов та ін.). Проте, до цього часу так і не сформовано єдиного підходу до визначення сутності цього важливого поняття та ідентифікації його складових елементів.

Так, наприклад, В. Авер’янов механізм державного управління визначає як сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого

функціонального призначення. Тобто через механізм державного управління здійснюється реалізація влади (владних відносин) [23].

Натомість Н. Нижник визначає, що особливості механізмів державного управління та їх характеристики визначаються сукупністю внутрішніх та зовнішніх факторів. Механізми внутрішньої управлінської системи відображають внутрішні взаємодії та організаційну динаміку, в той час як зовнішні механізми обумовлюють взаємодію між різними організаціями [54].

Наразі в науковому дискурсі найбільш популярним є трактування сутності механізмів державного управління як практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Аналогічної позиції дотримуються В. Бакуменко [3], обгрунтовуючи, що механізм державного управління виконує роль механізму суспільного самоуправління і може бути відображений наступною ланцюговою схемою: цілі – завдання – рішення – впливи – дії – результати. При цьому фактори, що впливають на процеси державного управління, можуть бути політичними, економічними, соціальними, культурними відповідно до основних сфер суспільної діяльності.

На думку Р. Рудніцької, механізм державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [90].

На основі даних визначень можемо зазначити, що більшість науковців визначають механізми державного управління значно вужче ніж вкладено в сучасне поняття державного управління, тому потрібно розглядати механізми публічного управління, адже вони відбивають сучасний стан у державі як на теоретичному рівні, так і на практиці.

Ісаєнко І. відповідно до трактування сутності понять “механізми державного управління” та “публічне управління” визначає механізми публічного управління як демократичну організацію управлінського впливу

на суспільні процеси, що забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, органів регіонального та місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики у найрізноманітніших сферах суспільного життя. Крім того, на його думку, аналіз окремих компонентів понять “механізми держави”, “механізми державного управління” та “механізми публічного управління” дає змогу зробити висновок про те, що будь-які механізми управління – чи державного управління, чи публічного – передбачають певний зміст, який визначається способом дій щодо об'єкта впливу. Способи реалізуються через певні алгоритми та процедури дій. Відмінність полягає насамперед як у суб'єктах, так і в об'єктах впливу, що зумовлює в подальшому суттєві відмінності у формах, способах і методах дій (впливу) [34].

У свою чергу, О. Оболенський та О. Борисевич визначають механізм публічного управління як систему, що забезпечує практичну реалізацію публічного управління та досягнення визначених цілей, яка має свою структуру методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням. Також учені відзначають, що до специфічних рис публічного управління належить механізм контролю суспільства над усіма органами державної влади і органами місцевого самоврядування, якого не має державне управління [2].

Узагальнюючи вищевикладене, під механізмами публічного управління в контексті нашого дослідження пропонуємо розуміти цілісну сукупність елементів управління (норм, правил, методів, принципів, та ін.), які мають характер стійких взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків, та спрямовані на реалізацію функцій системи публічного управління.

При цьому будь-який “механізм є інтегральним елементом”, тобто має бути вбудований у соціально-економічну систему та взаємодіяти із внутрішнім та зовнішнім середовищем. Окрім того, кожен механізм

державного управління має проблемний і ціннісний виміри, сформований відповідно до функції публічного управління, що визначає його ціль.

Як засвідчують проведені дослідження, деякі науковці [14; 47; 48] поряд з реальним механізмом державного управління, який містить цілі, рішення, впливи, дії, результати, розглядають комплексний механізм державного/публічного управління, визначаючи його як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління.

Разом із цим у науковій літературі всі механізми державного/публічного управління відрізняються відповідно до критеріїв їх групування. Наприклад, О. Коротич [44] виокремлює такі види механізмів як: економічний, мотиваційний, організаційний, політичний, правовий.

Сурмін Ю. та Бакуменко В. за критерієм засобів, що використовуються, виокремлюють політичні, економічні, соціальні, організаційні, правові та комплексні механізми [3].

В “Енциклопедичному словнику з державного управління”, механізми державного управління поділяються на [27]: правові (прийняття та дія нормативно-правових актів); організаційні (організаційні елементи управлінської діяльності); фінансово-економічні (складові економічної політики – бюджетування, податки); кадрові (кадрове забезпечення); соціальні (соціальний розвиток); мотиваційні (формування морально-психологічних основ); матеріально-технічні (ресурсні); інформаційні.

Залежно від того, які саме проблеми вирішуються із застосуванням конкретного механізму державного управління, він може бути представлений як складний (комплексний), тобто такий, що включає в себе одночасно декілька механізмів. Так, на думку Р. Рудніцької комплексний механізм державного управління може складатися із таких видів механізмів [90]: економічного; мотиваційного; організаційного; політичного; правового.

Враховуючи викладене вище, “механізми функціонування суб’єктів системи публічного управління” пропонуємо розглядати як цілісну

сукупність елементів управління (норм, правил, методів, принципів, стимулів, інструментів, важелів впливу), спрямованих, насамперед, на посилення загальної управлінської та адміністративної спроможності суб'єктів системи публічного управління на основі принципів належного урядування та кращого досвіду держав – членів ЄС.

Як засвідчує практика, сучасні механізми функціонування суб'єктів системи публічного управління загалом більше носять функціональний характер, тому визначати їх сутнісне наповнення доцільно все-таки з позиції структурно-функціонального підходу. Хоча, модель комплексного механізму функціонування суб'єктів системи публічного управління потрібно спочатку сформулювати як систему елементів (за структурно-організаційним підходом) для відображення форм, методів та засобів регулювання, його суб'єктів і об'єктів, а вже потім – кожний конкретний механізм, що забезпечує реалізацію певної функції функціонування суб'єктів системи публічного управління, розглянути за структурно-функціональним підходом.

Як вбачається із запропонованого визначення, функціонування суб'єктів системи публічного управління завжди потребуватиме відповідного організаційно-правового забезпечення. При цьому виникає потреба й у ресурсному забезпеченні самого процесу функціонування суб'єктів системи публічного управління.

У зв'язку з цим, вважаємо, що процеси функціонування суб'єктів системи публічного управління передбачають застосування ряду механізмів, а саме: інституційно-правового, кадрового, фінансово-економічного, мотиваційного та інформаційно-комунікативного (рис. 1.5).

Надалі, більш детально охарактеризуємо зміст та склад ідентифікованих механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління.

Інституційно-правовий механізм функціонування суб'єктів системи публічного управління (далі – інституційно правовий механізм). Інституційно-правовий механізм виступає ключовим управлінським механізмом, що

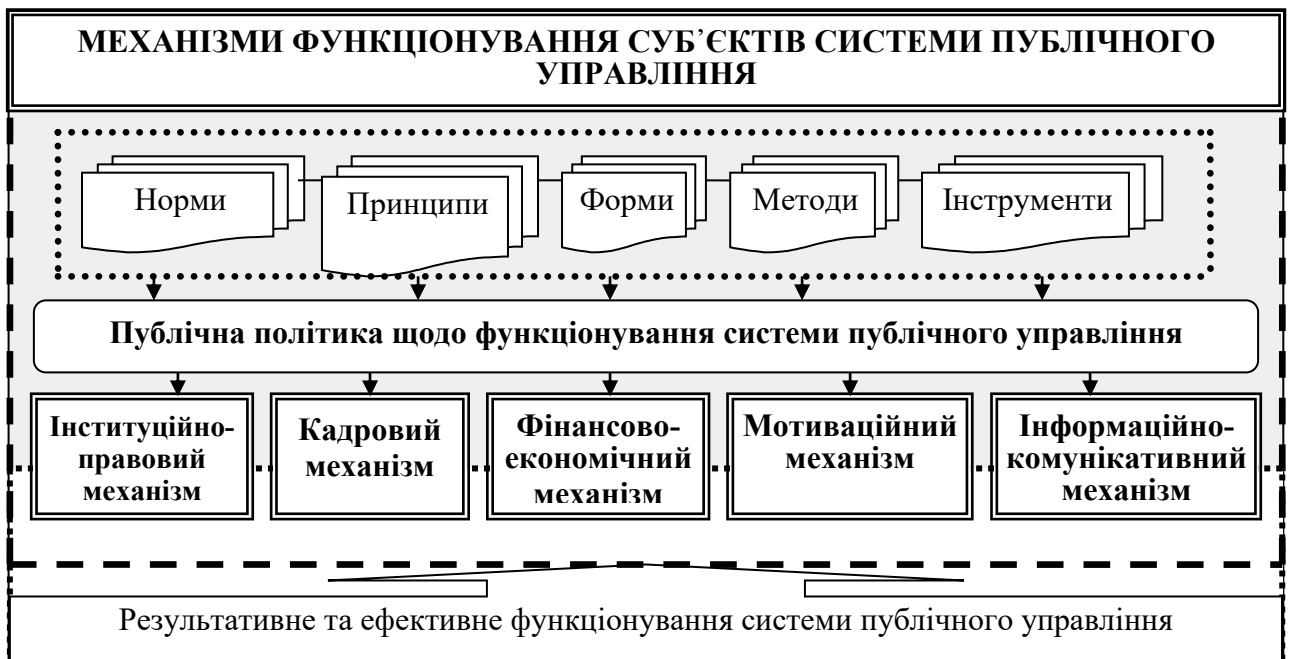


Рис. 1.5. Склад механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління

чинить вагомий вплив на організаційно-функціональну діяльність у сфері публічного управління. Саме цей механізм здійснює вирішальний вплив на становлення й функціонування системи публічного управління. При цьому він має забезпечувати як нормативне регулювання та регламентацію діяльності суб'єктів системи публічного управління, визначаючи принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої публічно-управлінської діяльності у сфері публічної служби, так і сприяти упорядкуванню структурних зв'язків між елементами цього інституту, вибудовуючи відповідну ієрархію.

Інституційно-правовий механізм функціонування суб'єктів системи публічного управління є досить містким, порівняно з іншими, та представлений такими складовими:

- інституційна складова: інституційна компонента, насамперед, впливає на структуру самого механізму, тобто на розподіл загального організаційного потенціалу системи публічного управління по вертикалі та по горизонталі. Дана компонента тісно пов'язана з правовими нормами, що визначають спроможність суб'єктів публічного управління і регламентують

структуру досліджуваної системи, та призвана забезпечувати функціонування й координацію між такими суб'єктами.

– нормативно-правова складова: представлена як комплекс взаємопов'язаних юридичних засобів, які об'єктивовані на нормативному рівні (Конституція, кодекси, закони, постанови, інструкції, методики)). Вона є визначальною у сфері нормативного регулювання та регламентації діяльності системи публічного управління, визначаючи принципи та правові засади функціонування. Відповідно дана компонента у своєму складі включає зафіксовані й законодавчо закріплені норми щодо результативного та ефективного функціонування суб'єктів системи публічного управління.

Кадровий механізм функціонування суб'єктів системи публічного управління. У даному випадку він визначає процес та структуру формування та розвитку кадрового забезпечення системи публічного управління (на всіх його рівнях). Такий механізм має сприяти формуванню дієвого кадрового забезпечення у сфері публічного управління, а також створювати умови для формування та постійного вдосконалення професійної компетентності публічних службовців. У даному випадку мова йде не лише про діяльність, що спрямована на безперервне виконання функцій, пов'язаних з пошуком, добором та розстановкою кадрів, правовим регулюванням їх діяльності у сфері державної служби, а й про діяльність, що пов'язана з підготовкою та розвитком кадрового потенціалу публічних службовців.

Фінансово-економічний механізм функціонування суб'єктів системи публічного управління. Даний механізм значною мірою ефективність функціонування та визначає принципи, джерела, структуру й форми фінансування системи публічного управління в умовах її реформування. Як відомо, діяльність системи публічного управління є високозатратною, а тому фінансове забезпечення механізму із джерел державного та місцевих бюджетів, громадських організацій і фондів, грантів має свою специфіку, зумовлену неприбутковою природою бюджетної сфери, особливостями джерел мобілізації та алокації фінансових ресурсів.

Мотиваційний механізм функціонування суб'єктів системи публічного управління. Як відомо, мотивація – базова функція публічного управління, без правильного розуміння якої неможлива ефективна діяльність у цій сфері. Адже, як відзначено вище, людський фактор в системі публічного управління наразі набуває все більшого значення, а ефективна його реалізація залежить від якості його мотивації. Саме мотивація в публічному управлінні має на меті активізувати публічних службовців, стимулювати їх більш ефективно працювати для виконання цілей, що заплановані, і тому вивчення теоретичних основ мотивації має важливе наукове значення.

Інформаційно-комунікативний механізм функціонування суб'єктів системи публічного управління. Він пов'язаний з інституційно-правовим, кадровим і ресурсним механізмами та відображає якість системи управління через інформаційно-комунікативну взаємодію у публічній сфері. Необхідність виокремлення такого механізму пояснюється й тим, що існує залежність між якістю інформаційного забезпечення управління й загальним рівнем результативності й ефективності функціональної діяльності всієї системи публічного управління. Тобто можемо стверджувати однозначно, що в умовах сучасних суспільних викликів та загроз інтеграція знань у коло інформаційного простору та комунікативна обізнаність є необхідною умовою професійної діяльності у сфері публічного управління.

Таким чином, успішне функціонування суб'єктів системи публічного управління передбачає застосування ряду механізмів публічного управління, а саме: інституційно-правового, кадрового, ресурсного, мотиваційного та інформаційно-комунікативного. При цьому всі механізми функціонування суб'єктів системи публічного управління комплексно та інтегративно взаємодіють між собою та мають забезпечити зміцнення цілісності відповідної концептуальної системи, сприяти реалізації всіх функцій публічного управління загалом з цільовизначальним характером впливу на його результативність та ефективність.

Висновки до розділу 1

1. З'ясовано сутність публічного управління та феномену “європеїзація публічного управління” в науковому дискурсі. Для цього шляхом критичного аналізу визначено характерні особливості понять “державне управління”, “публічне управління”, “публічне адміністрування”, що унеможливило використання означених понять як синонімів. Проведені дослідження дозволили зробити висновок, що публічне управління – це складна система, пов’язана з управлінням суспільством за участю самого суспільства, яке може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку. Встановлено, що для української моделі публічного управління актуальним залишається питання європеїзації, що розглядається як процес постійних соціально-політичних змін у напрямку європейської інтеграції у вигляді двосторонніх відносин між національними державами та Європейським Союзом. Доведено, що реформа публічного управління є однією з найважливіших горизонтальних реформ, оскільки виступає передумовою для застосування законодавства, наближеного до права ЄС.

2. Визначено склад та особливості функціонування суб’єктів системи публічного управління. Встановлено, що визначальною ознакою “суб’єктів системи публічного управління” є повноваження з управління, а саме формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення на рівні держави або окремої територіальної громади. З огляду на це суб’єктами публічного управління можуть бути спеціально створені структури: державного апарату, органів місцевого самоврядування, партій, спілок, асоціацій, фірм, громадських об’єднань та ін. Акцентовано увагу на тому, що громадянське суспільство, недержавні організації (різні самоврядні структури (громадські організації, об’єднання) та їхні органи), органи державної влади можуть бути суб’єктом і об’єктом публічного управління одночасно. При цьому безпосередньо управлінською ланкою суб’єктів управління виступають органи публічного управління: інституції, обрані шляхом прямих виборів та їх виконавчі структури; посадові та службові

особи, обрані шляхом прямих виборів; посадові та службові особи, призначені інституціями та їх виконавчі структури. Визначальними та специфічними серед суб'єктів публічного управління є населення країни (носієм влади залишається народ) та групи інтересів, оскільки саме вони визначають, стверджують, контролюють та оцінюють прямими або представницькими способами. Зроблено висновок, що визнання суб'єктності (аж до індивідуалізації) об'єкта публічного управління зумовлює його величезний самоорганізаційний потенціал чи то суспільства в цілому, чи окремого індивіда. Як наслідок, специфічною рисою публічного управління можна вважати єдність управління та самоорганізаційних процесів.

3. Уніфіковано механізми функціонування суб'єктів системи публічного управління. Механізми функціонування суб'єктів системи публічного управління запропоновано розглядати як цілісну сукупність елементів управління (норм, правил, методів, принципів, стимулів, інструментів, важелів впливу), спрямованих, насамперед, на посилення загальної управлінської та адміністративної спроможності функціонування суб'єктів системи публічного управління на основі принципів належного урядування та кращого досвіду держав – членів ЄС. Обґрунтовано, що процеси функціонування суб'єктів системи публічного управління передбачають застосування ряду механізмів, а саме: інституційно-правового, кадрового, фінансово-економічного, мотиваційного та інформаційно-комунікативного. При цьому всі механізми функціонування суб'єктів системи публічного управління комплексно та інтегративно взаємодіють між собою та мають забезпечити зміцнення цілісності відповідної концептуальної системи, сприяти реалізації всіх функцій публічного управління загалом з цільовизначальним характером впливу на його результативність та ефективність.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

2.1. Сучасний стан та виклики для системи публічного управління в Україні

Проблематика публічного управління загалом та інновації у публічному адмініструванні зокрема є надзвичайно актуальними для українських реалій державотворення. Адже протягом багатьох всіх років незалежності, незважаючи на серйозні суспільні виклики та загрози, Україна впевнено крокує шляхом прийняття важливих, доленосних рішень, здійснює реформаційні перетворення у всіх наших сферах суспільства, створює ефективну систему багаторівневого публічного врядування, реалізуючи стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та Організації Північно-атлантичного договору.

Політичне управління в публічній сфері вважається надскладним різновидом соціо-професійної діяльності та передбачає: державно-правову відповідальність, урахування вагу суспільних очікувань; субординацію відносин між керівниками і підлеглими на ґрунті компетенцій і повноважень; постійну координацію дій суб'єктів процесу в аспекті виконання належних функцій; досягнення в інтересах справи визначених цілей та результатів; і безперечно потребує періодичної модернізації у зв'язку з динамічним оновленням соціально-економічних і політичних умов [18].

Система публічного управління України переживає не кращі часи, перебуваючи тривалий час у стані перманентних перебудов. Адже “Україні як молодій державі, що на межі ХХ–ХХІ ст. пішла шляхом “демократичного транзиту” й нині здійснює політичну модернізацію, природно властива стратегія реформ – цілеспрямованих, керованих політико-правових дій системного (або сегментарного) характеру, що здійснюються в окремих галузях життя країни і стимулюють подальше вдосконалення функцій політико-правових інститутів” [18].

Наразі в Україні публічне управління ще не описується моделлю “Good Governance”, яка відповідає найвищому розвитку соціально-економічної системи, характеризує соціально орієнтоване управління та визначає управління на розвинених демократичних засадах без урахування національних особливостей розвитку. Навпаки в країні поки що можна спостерігати існування моделей “Old Public Management” та “New Public Management”, що визначається особливостями управлінської парадигми.

Як відомо, з початку 90-х років реформуванням системи державного/публічного управління займались майже всі уряди України часів незалежності, але в результаті таких “реформ” все поверталось назад і з гіршим результатом. На думку фахівців, весь час таким “реформам” в Україні не вистачало ні системності, ні послідовності, ні фаховості. Тому на початок 2014 року Україна мала практично зруйновану та розграбовану державну машину, яка не могла не тільки забезпечити добробут своїм громадянам, але й не могла захистити себе та громадян [91].

Хоча за цей період в країні все-таки відбулися і серйозні реформаційні зміни. Наприклад, протягом 1990–1991 рр. в Україні відбулося формування складної адміністративної системи, у межах якої функціонують підсистеми публічної влади, взаємовплив яких породжує як інституціональні кризи, так і інституціональну взаємодію.

Прийняття Декларації про державний суверенітет УРСР у 1990 р. забезпечило умови для розвитку процесу набуття реальної незалежності для України. При цьому станом на 1991 рік Україна мала всі основні інститути незалежної держави і статус країни-засновниці ООН. Були засновані й функціонували основні інститути публічної влади, з єдиною відмінністю щодо інститутів місцевої влади – рад відповідних рівнів, що забезпечували функціонування системи державної влади і були її складовими.

За оцінками науковців, у підґрунтя соціополітичних змін суверенної України закладались ідеї публічності та світськості політики, політичний плюралізм, демократичні новації, забезпечення прав людини, політична

активність громадян і свобода вибору тощо. Стратегічні дії української держави за більше, ніж 30 років незалежності, були спрямовані на те, щоб система публічного управління могла адаптуватися до еволюції суспільних цілей, які мали б відбиватися у змісті політичної модернізації країни [95]. Реформи головним чином здійснювалися шляхом утворення нових державно-політичних інститутів (парламентаризму, президента, конституційності, багатопартійності, системи виборів, антикорупційних органів та ін.); їх призначення полягало у забезпеченні більш ефективних “каналів” діалогу між урядом та населенням.

Проте в дійсності такі трансформаційні процеси не виключали й гострих правових колізій між органами влади та появи суспільно-політичних конфліктів і криз. Протягом розбудови української державності виникло чимало проблем, серед яких одна з головних – це деструктивність політичної влади, через що гальмується демократичний розвиток країни і становлення громадянських інститутів. Саме тому важливо вказати на інституціональні виклики такої системи у вигляді конфліктів суб’єктів публічного управління [105]: конфлікт 1994 року – між Президентом України і Головою ВРУ у межах конституційного процесу; конфлікт 1995 року між Президентом України і Головою ВРУ щодо формування підсистеми виконавчої влади в Україні; конфлікт “Україна без Кучми” 2000–2001 р. та його продовження в період 2002–2003 років “Повстань, Україно”; конфлікт 2004 року під час виборчого процесу, “Помаранчева революція”, перший Майдан; конфлікт 2013–2014 років, Революція Гідності, формування нової більшості у ВРУ без дострокових виборів.

Вважається, що підписання 6 березня 2014 року Угоди про асоціацію Україна-ЄС [101] заклало відправну точку для сучасного розвитку публічного управління в Україні в напрямку його модернізації відповідно до європейських принципів.

Починаючи з 2015 року, Уряд та Верховна Рада України за активної участі українських та європейських експертів заклали законодавчу базу для

реформування публічного управління в Україні, ухваливши низку нормативно-правових актів, які безпосередньо стосуються забезпечення таких реформ і програм як децентралізація та реформа державного управління, реформа державної служби й оптимізація системи державних органів, конституційна реформа, оновлення влади та антикорупційна реформа, програма електронного урядування тощо [36].

Дійсно в довоєнних процесах трансформації публічного управління в Україні (до 24 лютого 2022 року) чітко простежується тенденція до європеїзації публічного управління, що забезпечується впровадженням: європейських законів, норм і стандартів державного управління та місцевого самоврядування; максимальної, аргументованої децентралізації та дерегуляції державного управління; антикорупційних технологій і практик; європейського досвіду “належного”, “доброго врядування”, польського досвіду реформування місцевого самоврядування; принципово нової системи підготовки державно-управлінських кадрів, яка базується на концепції людського капіталу, практико-орієнтованому навчанні, лідерстві та командній роботі, чітко визначених професійних компетенціях, патріотизмі та моралі суспільного блага [89].

При цьому важливо нагадати, що пандемія COVID-19, спричинена коронавірусом SARSCoV-2, виступила тим фактором, що змусив дуже швидко переосмислити підходи до організації та функціонування майже всіх сфер суспільного життя, не оминувши також і сферу публічного управління. Адже, введені обмежувальні протиепідемічні заходи вплинули на процес публічного управління та організацію роботи органів публічної влади, які були змушені змінити режим роботи, внутрішній розпорядок та дотримуватись окремого порядку призначення на посади публічної служби на період дії карантину.

Черговим етапом довоєнної модернізації публічного управління в Україні, яка, однак, стосується й перехідного періоду та безпосередньо воєнного часу є прийняття Стратегії реформування державного управління

України на 2022–2025 роки, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України [94]. Згідно цієї Стратегії, очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року є: забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу; формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян; розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави [94].

Військова агресія російської федерації в один день змінила нашу реальність, створивши нові загрози та інституціональні виклики в усіх сферах життя. Не виключенням у даному випадку стала й вітчизняна сфера публічного управління, яке з лютого 2022 року й до сьогодні змушене забезпечувати безперебійне функціонування країни, що знаходиться в умовах війни. Тому результативність та ефективність у публічному адмініструванні України є наразі однією з найважливіших проблем, яка потребує ґрунтовного дослідження і якнайшвидшого вирішення. Адже саме від здатності системи публічного управління результативно й ефективно виконувати свої функції на сьогодні залежить загалом національна безпека України.

Разом із тим, слід зазначити, що в умовах воєнного стану існує низка факторів, що впливають на ефективність публічного управління під час воєнного стану та унеможлиблюють його перехід на нові стандарти. По-перше, це стосується незавершеності адміністративно-територіальної реформи, процес якої почався ще задовго до війни та викликав багато питань щодо її обґрунтованості та наслідків. По-друге не чітка визначеність повноважень органів держави, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, громадських організацій в сфері публічного управління, як співвідносяться їх функції. По-третє, корупція, яка була складною проблемою для нашої країни ще у довоєнні часи та на яку звертали особливу увагу наші закордонні партнери. Останнім часом корупційні скандали

стосуються багатьох сфер життя країни, це незаконна торгівля гуманітарною допомогою, хабарі, уникнення оподаткування та інше [104].

Окремою проблемою наразі постає робота публічного управління на тимчасово окупованих територіях та в районах ведення активних бойових дій. У населених пунктах, де зруйновано чи порушено інфраструктуру й логістику, виникають не лише питання про забезпечення потреб населення та організації для них максимально безпечних умов, але й про поводження з документами, питання евакуації, створення гуманітарних коридорів, продовольчу логістику.

На місцях ведення активних бойових дій, відповідно до частини п'ятої статті 3 Закону України "Про військово-цивільні адміністрації", було створено військово-цивільної адміністрації. В таких адміністраціях до публічних управлінців на різні посади відбулась доукомплектація військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які наділені спеціальними навичками а досвідом [50].

Отже, розвиток публічного управління в Україні у воєнний час відзначається низкою особливостей:

- обмеження діяльності органів публічної влади у зв'язку із воєнними діями та режимом воєнного стану;
- недостатнє фінансування бюджетів та державних програм, необхідність збереження та розвитку людського капіталу, необхідність узгодження дій щодо керування ресурсами, спрямованими на повоєнну відбудову держави і проведенням реформ для подальшого руху в Європейський Союз;
- обмеження координації дій державних, бізнесових та громадських інститутів в процесі прийняття управлінських рішень в умовах війни, необхідність керувати рівнем соціальної напруги в суспільстві через суперечності системи відповідальності перед власними громадянами – з одного боку, та іноземними фінансовими та політичними партнерами – з

іншого, з приводу виконання зобов'язань щодо залученої допомоги в повоєнний період);

– обмеження можливостей отримувати та надавати актуальну інформацію щодо діяльності органів публічної влади та об'єктів надання адміністративних послуг на тимчасово непідконтрольній території чи у зоні бойових дій, необхідність ефективного комунікативного супроводу проєктів відновлення країни та подальших реформ;

– руйнування усталених механізмів управління державою, різка зміна структури економіки, втрата значної частини бюджетних надходжень, загострення соціальних і демографічних проблем, посилення бідності, інфляція, а також зниження інвестиційної активності бізнесу [9].

На думку експертів, після запровадження воєнного стану відбулося посилення рівня централізації влади, а попередні досягнення в реформуванні державного устрою та здобутки в модернізації системи публічного управління опинилися під загрозою. Війна значно ускладнила весь процес децентралізації. Адже статус-кво місцевих громад дуже різниться залежно від того, наскільки далеко вони знаходяться від лінії фронту і наскільки сильно вони постраждали від конфлікту. З іншого боку, серед українських практиків існує чіткий консенсус щодо того, що реформи попередніх років, які надали місцевій владі більше відповідальності та ресурсів, сприяли підвищенню стійкості та витривалості громад у нинішній складній ситуації. Особливо це стосується виконання нових функцій, таких як підтримка Збройних сил України (Сил територіальної оборони) та прийом внутрішньо переміщених осіб, при цьому продовжуючи надавати основні послуги населенню в громадах, які сильно постраждали від конфлікту [102].

Водночас запровадження в Україні воєнного стану об'єктивно призвело до звуження сфери застосування низки демократичних інститутів у сфері публічного управління. З одного боку, це дає змогу посилити рівень керованості більшості суспільно-політичних та економічних процесів у державі, що в умовах війни є доволі важливим. Проте з іншого, з'являються

небезпідставні побоювання, що укорінення таких тенденцій здатне призвести до поступового зниження ефективності публічного управління через посилення в ньому елементів авторитаризму, а також у зв'язку з втратою належного контролю за його діяльністю з боку інститутів громадянського суспільства. Разом із тим, у період воєнного стану критично необхідно забезпечити стійкість держави через її ефективне врядування, що допоможе перейти до етапу повоєнного відновлення та майбутньої інтеграції в Європейський Союз [33].

Отже, узагальнюючи викладене вище, визначимо основні проблеми функціонування створеної в Україні системи публічного управління, серед яких: недосконалість наявної нормативно-правової бази, організаційного забезпечення, несистемність у формуванні та реалізації прогнозно-програмних документів; істотне погіршення якості умов публічної служби, спричинених фінансовою кризою й поширенням негативних соціальних явищ, спричинених війною; нестача сильного політичного лідерства та низький рівень координації реформування публічного управління; слабкий рівень системи стратегічного планування; відсутність ефективної державної антикризової політики в умовах невизначеності (Covid-19, воєнний стан та ін.) та нерозвинутість ситуаційного управління в органах публічної влади; незавершеність адміністративно-територіальної реформи, що загрожує наростанням в Україні інституційних диспропорцій у взаємовідносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів; низька конкурентність оплати праці у сфері публічної служби, порівняно з приватним сектором; непрестижність публічної служби (низький рівень соціальної мотивації та соціального захисту публічних службовців); достатньо високий рівень корупції в системі публічної служби; розподіл управлінських функцій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства щодо здійснення ними повноважень у сфері публічного управління в нашій країні значною мірою недоврегульований; неефективна організація діяльності органів

публічного управління на деокупованих територіях; відсутність упорядкованих базових принципів і гарантій захисту прав ВПО; відсутність прийняттого технічного рішення для забезпечення функціональної сумісності систем органів публічного управління, неналежна якість електронних послуг для громадян і юридичних осіб та ін.

Водночас на сьогодні, попри усі перешкоди воєнного часу, процес модернізації публічного управління в Україні продовжується. Найбільш значного прогресу нашій державі вдалося досягнути в аспекті цифровізації: впровадження відповідних стимулів для цифровізації економіки, суспільної та соціальної сфер; реагування на наявні виклики розвитку цифрових інфраструктур; формування цифрової грамотності у населення; набуття цифрових компетентностей публічними службовцями; збільшення обсягу відкритої впровадження цифрових електронних сервісів. Не можна не відзначити і позитивних змін стосовно приведення публічного управління в Україні до стандартів ЄС. Утім завершальним етапом модернізації публічного управління в Україні буде його поствоєнне реформування. Адже в умовах війни певні кроки модернізаційного процесу здійснити, на жаль, неможливо [104].

Таким чином з моменту набуття Україною незалежності сфера публічного управління зазнає постійних змін, спрямованих на її подальшу модернізацію. Змінюється система публічного управління, структура та функції органів публічної влади на всіх її рівнях. Цей процес супроводжується низкою труднощів, які виникають під впливом різних подій, властивих тому чи іншому етапу становлення української державності. З метою уникнення визначених проблем потрібно розробляти заходи, практичне використання яких дозволить їх ліквідувати (більш детально це питання буде розглянуто в 3-му розділі роботи) та надалі успішно реформувати систему публічного управління на основі принципів належного урядування та кращого досвіду держав – членів ЄС, перетворення його на ефективний інструмент безперервного і стійкого розвитку України.

2.2. Генеза механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління в Україні

Успішне системи публічного управління в Україні та обґрунтування векторів її подальшого вдосконалення обумовлює доцільність ґрунтовного дослідження вже сформованих механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління. З огляду на це, нагадаємо, що в параграфі 1.3 нами запропоновано розглядати процес функціонування суб'єктів системи публічного управління в Україні через реалізацію комплексу взаємопов'язаних механізмів, серед яких відзначено інституційно-правовий, кадровий, ресурсний, мотиваційний та інформаційно-комунікативний. Тож нижче охарактеризуємо означені механізми більш детально з урахуванням еволюційного контексту на предмет їх обґрунтованості, а також доцільності застосування.

Інституційно-правовий механізм реформування системи публічного управління в Україні. Як правило, суб'єктний компонент даного механізму представляють: Президент України та Кабінет Міністрів України (КМУ); Верховна Рада України (ВРУ); НАДС (Додаток Б); органи місцевого самоврядування; служби управління персоналом (СУП); вищі заклади освіти, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”, центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; інші учасники (Додаток В).

Важливо зауважити, що до сфери управління НАДС також належить Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу (Центр), який є важливим суб'єктом управління публічною службою в сучасних умовах євроінтеграції та інших міжнародно-політичних тенденцій.

Окрім того, у жовтні 2022 року в Україні створено Вищу школу публічного управління (High School of Public Governance) – новий заклад післядипломної освіти, що належить до сфери управління НАДС. Вища школа публічного управління була трансформована з Української школи

урядування. Основною метою Вищої школи є забезпечення професійного розвитку та підвищення кваліфікації публічних службовців – осіб, які займають політичні посади, державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад [13].

Через початок збройної агресії російської федерації в Україні відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 “Про введення воєнного стану в Україні” [76] на всій території України введено воєнний стан. Отже, публічні службовці розпочали роботу в умовах повномасштабної війни. У свою чергу, держава навчилася швидко реагувати та діяти в новій реальності, а також продовжувати забезпечувати надання громадянам необхідних публічних послуг.

24 лютого 2022 року в Україні введено особливий правовий режим, що передбачає “надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень” (ст. 1 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VIII “Про правовий режим воєнного стану”, далі – Закон № 389-VIII). У сфері реалізації публічно-владних управлінських функцій це означає запровадження особливостей, передбачених Законом № 389-VIII [77].

Разом із цим, Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 “Про утворення військових адміністрацій” [81] (далі – Указ № 68/2022) було утворено 24 обласні та Київську міську, а також районні військові адміністрації для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. Проте, це не означає припинення діяльності визначених Конституцією та законами України органів державної

влади і органів місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 9 Закону № 389-VIII [77] в умовах воєнного стану Президент України та ВРУ діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України. КМУ, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України [77].

Всі вищезгадані суб'єкти системи публічного управління опираються у своїй діяльності на відповідні нормативно-правові засади публічного управління. Тому надалі важливим є вивчення правової компоненти інституційно-правового механізму реформування системи публічного управління в Україні.

В Україні основні засади правового врегулювання “публічних справ” вибудовуються на основі положень Конституції України, указів Президента України, Закону України “Про державу службу” та інших законів України, нормативно-правових актів НАДС та КМУ, міжнародних договорів у досліджуваній сфері тощо. Тобто діяльність у сфері публічного управління загалом реалізується на всіх рівнях управління, від міжнародного/макрорівня до місцевого/ мікрорівня. При цьому часто для планування діяльності у сфері публічного управління використовується програмно-цільовий підхід.

Важливо вказати, що від 1991 року і на даний час було прийнято низку стратегій, що прямо чи опосередковано передбачали різну проблематику реформування системи публічного управління в Україні. Серед таких: Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 рр. [22]; Національна економічна стратегія на період до 2030 р року [75]; Стратегія реформування державного управління (СРДУ) України на 2022-2025 роки [94]; Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки [93]; Стратегія сталого розвитку “Україна-2020” [95]; Концепція реформування системи оплати праці державних службовців та план заходів з

її реалізації [79]; Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, ПОМС та депутатів місцевих рад [80]; та ін.

Слід звернути увагу на те, що стратегічним напрямом перетворень в Україні є перспектива членства в ЄС України як невід’ємної частини Європи. Про це більш детально мова піде в наступному параграфі.

У контексті функціонування кадрового механізму відзначимо, що кадрове забезпечення публічного управління в Україні на сьогодні виступає одним із ключових чинників державотворення. Адже існує пряма кореляція результативності й ефективності функціонування системи публічного управління з якістю кадрового потенціалу публічної служби. З урахуванням того, що основу публічної служби формує саме державна служба, то надалі проаналізуємо стан кадрового забезпечення державної служби в Україні.

Згідно даних із офіційного сайту НАДС [63], на 01.01.2024 року фактична кількість державних службовців в Україні становила 159 904 особи, що на 33 104 осіб (або на 17,2%) менше аналогічного показника на кінець 2019 року. По відношенню до попереднього року (на кін. 2022 року) зменшення фактичної чисельності державних службовців становило 5 518 осіб (або 3,5%), що відображає організаційні зміни та поступове скорочення вакантних посад у державних структурах (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Динаміка загальної кількості державних службовців в Україні
протягом 2019-2023 років (на кінець року)

Роки	Кількість посад за штатним розписом, осіб	Фактична кількість держслужбовців, осіб	Темп приросту фактичної кількості держслужбовців, %
2019	253 553	193 008	-8,00
2020	219 844	176 527	-8,54
2021	210 111	171 469	-2,8
2022*	207 140	165 422	-3,5
2023*	206 151	159 904	-3,3

*Джерело: [83-87], без урахування тимчасово окупованої території України та частин території у межах районів військових (бойових) дій або блокованих районів

Приблизно аналогічні темпи демонструє й зміна такого показника як кількість посад державних службовців за штатним розписом: загальна кількість посад державної служби за штатним розписом на кінець 2023 року становила 206 151 осіб [87], що на 47 402 посади (або на 18,7%) менше аналогічного показника на кінець 2019 року та на 989 посади (або на 0,5%) менше, порівняно з аналогічним показником на кінець 2022 року.

Водночас фактична кількість працюючих державних службовців за категоріями посад у 2023 році становила: кількість осіб категорії “А” становила 213 осіб, категорії “Б” – 40 737 осіб, категорії “В” – 118 954 осіб [87].

Відзначимо, що наразі у сфері державної служби в Україні важливою проблемою залишається висока плинність кадрів (табл. 2.2), у результаті чого втрачається інституційна пам'ять, що ніяк не сприяє підвищенню результативності й ефективності функціонування державної служби та збереженню найбільш професійного “пулу” державних службовців.

Таблиця 2.2

Динаміка плинності персоналу державної служби України
в 2019-2023 роках (на кінець року)*

Роки	Усього, осіб	Кількість прийнятих		Кількість звільнених	
		осіб	у % до фактичної кількості державних службовців	осіб	у % до фактичної кількості державних службовців
2019	193 008	41690	21,6	29144	15,1
2020	176 527	37765	21,4	28009	15,8
2021	171 469	36884	21,5	27806	16,2
2022	165 422	26 766	16,2	30 440	18,4
2023	159 904	36187	22,6	40193	25,1

*Джерело: [83-87], без урахування тимчасово окупованої території України та частин територій у межах районів військових (бойових) дій або блокованих районів

Отже, в 2023 році відсоток плинності кадрів на державній службі в Україні загалом був майже втричі більшим за прийнятий у Європі. Люди звільняються, і питання низької заробітної плати є ключовим в готовності людини прийти на держслужбу, лишитися там чи піти звідти. Як наслідок такої ситуації, пошук спеціалістів на заміщення вакантних посад на державній службі триває місяцями, а робота розподіляється між працівниками, які

залишилися. Все це призводить до того, що державні службовці відчують надмірне навантаження та психологічний стрес (особливо в умовах воєнного стану) [88].

Окремою особливістю кадрового забезпечення на державній службі в Україні протягом останніх років залишається наявність серйозного гендерного дисбалансу. Так, на кінець 2023 року на державній службі фактична чисельність працюючих державних службовців-жінок становила – 119 808 осіб (категорія “А” – 67 осіб, категорія “Б” – 27 021 осіб, категорія “В” – 92 720 осіб), чоловіків – 40 096 осіб (категорія “А” – 146 осіб, категорія “Б” – 13 716 осіб, категорія “В” – 26 234 осіб) [87]. Тобто в загальній структурі персоналу вітчизняної державної служби на кінець 2023 року частка жінок становила 75 % і чоловіків відповідно 25% від загальної кількості державних службовців. Звідси вбачається, що в умовах воєнного стану гендерна нерівність у сфері державної служби в Україні (через закриті кордони й мобілізацію чоловіків та ін.) стає просто безпрецедентною.

Окрім того, варто відзначити ще одну важливу проблему: війна об’єктивно загальмує реалізацію якісного добору нових державних службовців. На це впливає загальний стан воєнного часу, за якого відносно добре налагоджені механізми функціонування державної служби почали давати збій. У даному контексті відзначимо, що Президентом України підписано Закон № 2259 – IX “Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану” [71]. Зазначеним законом внесено зміни, зокрема, до закону України “Про правовий режим воєнного стану” та передбачено спрощену процедуру вступу на посади державної служби та посади в органах місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Згідно чинного закону [71] такі особи призначаються на державну службу без конкурсного відбору, обов’язковість якого передбачена законом, на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та

досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад.

Привертає увагу й інша проблема – низький рівень фінансової мотивації державних службовців, який в Україні залишається недостатньо привабливим на ринку праці. Разом із тим у суспільстві має місце переконання, що заробітні плати державних службовців є вкрай низькими, що й обумовлює існування корупції, низької якості державних послуг та марнування державних ресурсів.

Отже, підвищення престижу держави та її конкурентоспроможності як роботодавця, створення можливості залучати та утримувати на державній службі найбільш кваліфікованих фахівців зумовлює необхідність проведення реформи системи оплати праці державних службовців.

Загалом в Україні мотиваційний механізм функціонування суб'єктів системи публічного управління має як матеріальне, так і нематеріальне вираження (моральні стимули, стимули професійно-кваліфікаційного розвитку, стимули сприятливих умов, психологічний клімат у колективі та ін.). Так, опитування державних службовців у державах-членах ЄС показало, що не заробітна плата, а зміст роботи є одним із найважливіших стимулів для мотивування державних службовців. Установи державного управління намагаються мотивувати державних службовців, все частіше застосовуючи заходи із урізноманітнення роботи, тобто вони делегують державним службовцям більше відповідальності, дають більше автономії, гнучкість у контролі за їхньою діяльністю, в участі у процесі вироблення й ухвалення рішень тощо [63]. Саме тому в рамках дослідження мотиваційної “філософії” на публічній службі важливо наголосити на тому, що окрім матеріальної винагороди до працівників державної служби можуть застосовуватися також і нематеріальні інструменти/стимули. Адже саме система нефінансових стимулів може заохочувати або знеохочувати працівника та впливати на його поведінку в колективі.

Що стосується розгляду фінансово-економічного механізму, то він визначає принципи, джерела, структуру й форми фінансування персоналу в умовах модернізації публічної служби в Україні. Загалом, значна частка витрат у сфері фінансування публічної служби в Україні, пов'язана із виплатою заробітної плати. Адже статистика стверджує, що за рівнем державних видатків на оплату праці в секторі загального державного управління Україна перебуває вище від середнього рівня для країн ЄС та країн з перехідною економікою. Так, за даними Центру економічної стратегії [91], в показник витрат на оплату праці в секторі державного управління в Україні оцінюється на рівні 10,8% ВВП, що є вищим за комфортні показники для країни з перехідною економікою (у середньому варіюють в діапазоні від 7,5% ВВП у країнах з низьким рівнем доходу і до 10% ВВП у економічно розвинутих країнах).

Водночас, фінансово-економічний механізм активно спрацьовує у сфері підвищення кваліфікації державних службовців. З огляду на це, доцільно звернути увагу й на Постанову КМУ № 640, згідно якої відповідним державним органам та організаціям, на які поширюється дія Законів України “Про державну службу” [74] та “Про службу в органах місцевого самоврядування” [78], рекомендується у межах затверджених їм відповідних бюджетних призначень під час складання кошторисів передбачити, починаючи з 2020 року, кошти на підвищення кваліфікації державних службовців апарату цих органів у розмірі не більше, ніж 2 % фонду оплати праці. У зв'язку із таким обмеженим законодавчо фінансуванням підвищення кваліфікації державних службовців органи державної влади не мають можливості звертатися за розробленням навчальних програм до спеціалізованих організацій, тому потреби у підвищенні кваліфікації та розвитку знань для багатьох державних службовців не задовольняються.

Водночас відповідно до Європейських принципів система органів виконавчої влади має бути чітко та ефективно організована, забезпечувати доступ до публічної інформації та захист прав громадян під час взаємодії з

державними органами. Тобто надалі мова піде про формування інформаційно-комунікативного механізму функціонування суб'єктів системи публічного управління.

Як відомо, в Україні на законодавчому рівні “розвиток інформаційного суспільства... та впровадження новітніх ІКТ в усі сфери суспільного життя і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначається одним з пріоритетних напрямків державної політики” [80]. Проте, в умовах сучасних суспільних змін інформаційно-аналітичне забезпечення на публічній службі не відповідає потребам держави у проведенні реформи публічного управління, її європейському вибору, європейським стандартам належного управління державою, а також сучасному рівню розвитку ІКТ.

У даному контексті відзначимо, що криза, спричинена COVID-19 та карантинними обмеженнями, посприяла введенню інноваційних форм організації робочого процесу (запровадження двох самостійних видів (форм) роботи – дистанційна та надомна), які забезпечили позитивну динаміку в посиленні розвитку ІТ-технологій та прискоренні діджиталізації робочих процесів в системі публічного управління.

На початковому етапі запровадження дистанційної роботи на публічній службі, основною проблемою такої діяльності постали технічні труднощі, пов'язані з необхідністю забезпечення працівників робочим простором за межами адміністративних будівель, відповідними технічними пристроями та програмним забезпеченням, якісним зв'язком, збереженням конфіденційності ділової інформації та комунікації, а також необхідність підвищення цифрової компетенції державних службовців. Водночас для забезпечення більшої прозорості, контролю та підзвітності на публічній службі почали активно використовуватися сучасні ІТ-сервіси, зокрема: для комунікації та організації – Skype, Zoom, Cisco Webex тощо, для спільної роботи в документах – Google Docs, а для зберігання спільних файлів – Google-диск або сервіс Dropbox тощо.

Однак, не зважаючи на певні труднощі в організації робочого процесу в онлайн режимі, виникнення даних проблем призвело до позитивної динаміки, з'явилась необхідність пристосовуватися до нових умов роботи, підвищився стимул професійного розвитку, пошуку і застосування нових методів роботи та розширення сфери діяльності.

Практика віддаленої роботи на публічній службі допомогла швидко адаптуватися публічним службовцям до умов повномасштабної війни. І під час карантину, і під час воєнного стану активно застосовуються три форми роботи: робота у штатному режимі, віддалена робота та їх поєднання.

Таким чином, опираючись на результати проведеного аналізу чинних механізмів реформування системи публічного управління в Україні, можна зробити висновок, що одним із найважливіших стратегічних завдань у сфері публічного управління, яка знаходиться в перманентному стані реформування, є створення сприятливих передумов, необхідних для впорядкування діяльності в цій сфері, що здійснюється в динамічно мінливих умовах конкурентного середовища. Реалізувати це завдання вбачається можливим як за рахунок комплексного розв'язання окреслених вище проблем з позиції удосконалення визначених механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління, які знаходяться під впливом як внутрішніх чинників, так і виконання зобов'язань у сфері публічного управління, які Україна взяла на себе в процесі інтеграції до ЄС. Саме про це й піде мова в наступному параграфі.

2.3. Специфіка формування механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління з урахуванням євроінтеграційних тенденцій та умов воєнного стану в Україні

Як відзначено вище, стратегічним напрямом перетворень в Україні є перспектива членства в ЄС України як невід'ємної частини Європи. В контексті інтеграційних процесів публічне управління набуває особливих рис та ознак, що відповідають вимогам ЄС, до якого доєднується Україна.

Взаємодія органів виконавчої влади та інституцій громадянського суспільства, представницьких установ, відносини між різними організаціями повинні будуватися на нових засадах [43]. Провідним принципом публічного управління стає його відповідність концепції “Good Governance”, яка формувалась з огляду на положення концепцій політичних мереж, багаторівневого управління, відповідає основоположним принципам становлення ЄС, практиці його функціонування.

Основні характерні риси Good Governance відповідають концептуальному документу “Програма розвитку ООН (UNDP, ПРООН)”, прийнятому в січні 1997 року. Саме вони стали основою системи публічного управління країн ЄС, куди прямує Україна. Такими рисами є участь, верховенство права, транспарентність, прозорість, відповідальність, консенсус, справедливість та інклюзивність, ефективність, результативність та підзвітність, стратегічне спрямування.

Загалом європейська інтеграція пов’язана зі створенням механізмів політичної стабільності, демократії та безпеки, модернізацією економіки України, залученням іноземних інвестицій і нових технологій, підвищенням конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника, виходом на світові ринки, насамперед на ринок ЄС, створенням нових робочих місць, забезпеченням соціальної стабільності [77].

У Стратегії інтеграції України до ЄС було зазначено, що розвиток процесу економічної інтеграції полягає в лібералізації та синхронізованому відкритті ринків України та ЄС, взаємному збалансуванні торгівлі, наданні на засадах взаємності режиму сприяння інвестиціям з ЄС в Україну та українським експортерам на європейських ринках, запровадженні спільного правового поля і єдиних стандартів у сфері конкуренції та державної підтримки виробників. Економічна інтеграція базується на синхронізації, координації та відповідності прийняття рішень у сфері економіки як України, так і ЄС, і вона передбачає ліквідацію обмежень розвитку конкуренції та

обмеження застосування засобів протекціонізму, формування економічних передумов для набуття Україною повноправного членства в ЄС [104].

Слід зазначити, що вступ до ЄС відбувається в кілька етапів: підписання Угоди про асоціацію; включення в офіційну програму розширення ЄС; подача заявки на вступ; отримання статусу кандидата в члени ЄС; вступ до ЄС.

Критерії, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до ЄС (Копенгагенські критерії), були схвалені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені у червні 1993 року і включають в себе [24]:

1) стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин (політичні критерії);

2) наявність дієвої ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС (економічні критерії);

3) здатність взяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу (інші критерії). Щодо валютно-фінансових аспектів інтеграції України до Європейського Союзу, то у 1992 р. у Маастрихті було сформульовано основні вимоги до країн, які бажають приєднатися до Європейського валютного союзу (Маастрихтські критерії).

Маастрихтські критерії валютної конвергенції країн ЄС передбачають: стабільність цін: середній річний рівень інфляції в окремій країні не має перевищувати відповідний рівень трьох країн ЄС із найкращими показниками і не може бути вищий за 1,5 %; “бездефіцитність бюджету”: внутрішній борг окремої країни не перевищує 60 % ВВП, а зовнішній – 3 %; збалансованість процентних ставок: їхній середній річний рівень в окремій країні не має перевищувати відповідний рівень країн ЄС із кращими показниками і не може бути вищий за 20 %; стабільність валютних курсів: валюта окремих країн не девальвується без згоди інших країн-учасниць і має відповідати нормам ЄС.

Протягом багатьох років правовою основою відносин між Україною та ЄС була Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, підписана 16 червня 1994 та ратифікована Законом України № 237/94-ВР від 10 листопада 1994 року. Ця Угода започаткувала співробітництво з широкого кола політичних, торговельно-економічних та гуманітарних питань [103].

Пізніше Угоду про партнерство та співробітництво змінила Угода про асоціацію між Україною та ЄС, зміст якої розроблено конкретно для України. 21 березня 2014 року у Брюсселі було підписано політичну частину Угоди про асоціацію з ЄС. 27 червня 2014 року – Президент України Петро Порошенко підписав другу (економічну) частину Угоди про асоціацію з ЄС. При цьому 16 вересня 2014 року Європейський парламент ратифікував Угоду про асоціацію між Україною і Європейським Союзом синхронно з Верховною Радою України. З 01 листопада 2014 року вступило в силу тимчасове застосування Угоди про асоціацію. Угода про асоціацію між Україною та ЄС дає змогу перейти від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції [51].

Євроінтеграція України – це вулиця з двостороннім рухом: не лише Україна вступає в ЄС, а і ЄС вступає в Україну. Інакше процес не буде успішним. Прикладом є 20-річна історія євроінтеграції Туреччини, що завершилася провалом, і звинувачувати у цьому лише турків і тим більше лише персонально Ердогана означає не бачити складності процесу.

Ось чому має бути чітка послідовність дій: спочатку впровадження фундаментальних реформ (на кшталт верховенства права), де не може бути жодних компромісів, а потім пошук складних компромісних рішень для знаходження такої регуляторної формули, яка б була взаємно вигідна Україні та ЄС. А найпершою реформою має бути реформа публічного урядування (передусім державної служби), бо інакше просто не буде кому робити всі інші реформи [42].

Діяльність органів публічної влади в умовах євроінтеграції базується на комплексі правових засад, які спрямовані на гармонізацію національного законодавства з правовими нормами та стандартами ЄС та інших міжнародних організацій, а також на забезпеченні виконання міжнародних зобов'язань України в рамках євроінтеграційного процесу.

Основними правовими засадами діяльності органів виконавчої влади в цьому контексті є:

1. Пріоритет інтересів громадян та держави. Виконавча влада повинна діяти на користь громадян та держави, спираючись на їхні інтереси та потреби. Це включає в себе забезпечення прав і свобод громадян, підтримку економічного та соціального розвитку країни.

2. Законність і правова демократія. Органи виконавчої влади повинні діяти в межах закону та у відповідності до принципів правової демократії. Це означає дотримання прозорості, відкритості та публічності у прийнятті рішень.

3. Європейська інтеграція. Діяльність органів виконавчої влади повинна бути спрямована на наближення законодавства України до законодавства ЄС. Це включає адаптацію національних стандартів до європейських, а також активну участь в євроінтеграційних процесах.

4. Міжнародні зобов'язання. Україна повинна виконувати міжнародні зобов'язання, включаючи ті, які випливають із угод та договорів, укладених з ЄС та іншими міжнародними партнерами.

5. Публічний контроль і участь громадян. Органи виконавчої влади повинні забезпечувати можливість публічного контролю та участі громадян у процесах прийняття рішень. Це може включати в себе проведення громадських консультацій та відкриті дебати.

6. Ефективність та відповідальність. Органи виконавчої влади повинні діяти ефективно та відповідально, забезпечуючи оптимальне використання ресурсів та досягнення поставлених цілей [70].

Отже, сам процес європеїзації включає в себе широкий спектр змін в управлінських структурах, правовій базі, методах управління, а також у підходах до забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності державного апарату. Реформи публічного управління в цьому контексті спрямовані на досягнення наступних основних цілей, які відображені на рис. 2.1.

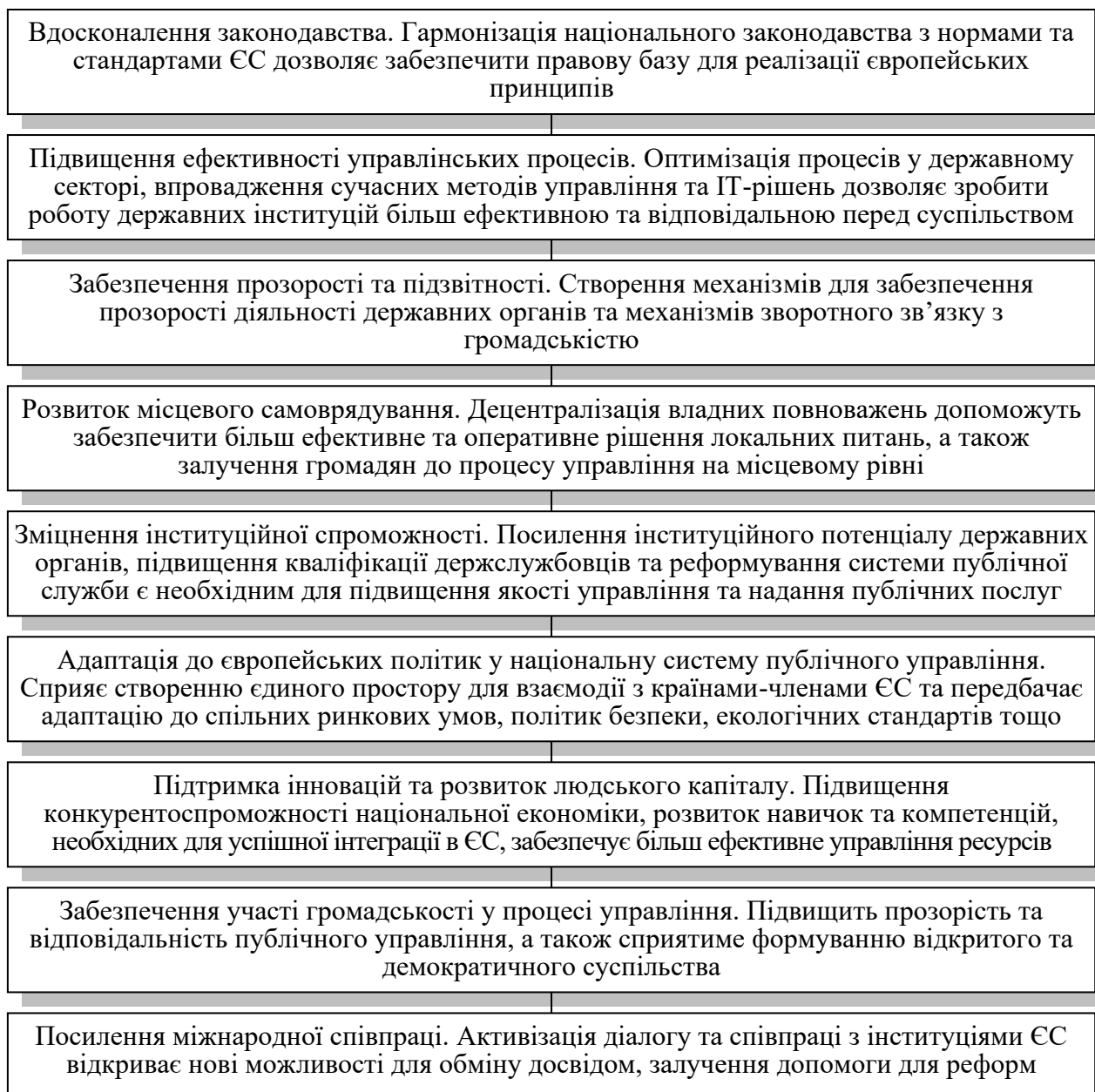


Рис. 2.1. Основні напрямки реформування системи публічного управління в контексті євроінтеграції [103]

Досвід євроінтеграції України в умовах війни має унікальний характер, адже 2022-2024 роки стали знаковими для України в її динамічному

просуванні на шляху до членства в ЄС і характеризувалися досить активною роботою, прийняттям важливих рішень як з боку України, так і її партнерів в ЄС. Адже війна в Україні призвела до масової “вестернізації” українського суспільства і вкоренила ідею безальтернативності та незворотності руху до ЄС.

Ці тенденції можна проілюструвати результатами соціологічних досліджень Центру Разумкова.

По-перше, стабільною є висхідна динаміка громадської підтримки вступу України до ЄС. Якщо в березні 2021р. 59% громадян вважали, що Україні потрібно вступати до ЄС¹, то в жовтні 2022р. таку думку поділяють уже 79%. Це інтегральний показник, який ілюструє масштаб проєвропейських настроїв в українському суспільстві. По-друге, у 2022р. у громадській свідомості почали помітно домінувати процеси проєвропейської самоідентифікації. Якщо попередніми роками серед громадян переважали сумніви щодо своєї європейської ідентичності³, то в жовтні 2022р. вже 63% відзначили, що відчувають себе європейцями, відчувають свою належність до культури і традицій європейського співтовариства [29].

Так, здійснюючи опір широкомасштабній збройній російській інтервенції, потерпаючи від величезних людських і фінансово-економічних втрат, країна набула статусу кандидата на вступ до ЄС, продовжує європейську інтеграцію в різних сферах, поглиблює партнерство з ЄС на секторальних напрямках, виконує рекомендації Єврокомісії і запроваджує на практиці положення Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), яка була укладена у 2014 році [29].

На початок 2024 року, не зважаючи на безпрецедентно важкі умови військового стану в Україні, було виконано 77 % від загального обсягу зобов’язань за цією Угодою, зокрема у сфері секторальної інтеграції України з ЄС [29].

У 2023 році прогрес виконання завдань в рамках Угоди про асоціацію становить 88%. При цьому, Кабінетом Міністрів України виконано 86% завдань. Загальний прогрес за 2014-2023 рр. [29]: Кабінет Міністрів України – 75% заходів виконано; Верховна Рада України – 64% заходів виконано; інші органи державної влади¹ – 62% заходів виконано.

Секторальна інтеграція – масштабний, багатовекторний і різношвидкісний процес, мета якого передбачає поступове вибудовування в Україні сучасної Європи : “цифрової”, “енергетичної”, “інфраструктурної”, “промислової”, “екологічної”, “гуманітарної” тощо.

Загалом впродовж 2023 року Україна та ЄС підтримували інтенсивну політичну і секторальну взаємодію на найвищому, високому та експертному рівнях для обміну досвідом і отримання допомоги сторони ЄС з метою інтенсифікації проведення реформ.

Таким чином, важливою особливістю нинішнього етапу євроінтеграції є нова якість відносин Україна-ЄС, що обумовлено набуттям Україною кандидатського статусу, безпрецедентною інтенсивністю контактів на високому та вищому рівнях, високим рівнем довіри, лібералізацією торгово-економічних відносин, спільним протистоянням російській експансії. Саме політико-дипломатична підтримка, військово-технічна, фінансово-економічна, гуманітарна допомога країн ЄС є критично важливими для України в умовах війни. Звідси можемо зробити висновок, що вдосконалення механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління в Україні на основі європейського досвіду має поширюватися на всю систему публічного управління і потребуватиме рішучих швидких змін. Частина законодавства уже вдосконалена відповідно до європейських принципів, але не менша частина потребує уваги. Це ж стосується не лише реформування публічного управління, а й інших реформ, які тісно переплітаються з публічним управлінням.

Висновки до розділу 2

1. Проаналізовано сучасний стан та виклики для системи публічного управління в Україні. Встановлено, що з моменту набуття Україною незалежності сфера публічного управління зазнає постійних змін, спрямованих на її подальшу модернізацію. При цьому розвиток публічного управління в Україні у воєнний час відзначається низкою особливостей: обмеження діяльності органів публічної влади у зв'язку із воєнними діями та режимом воєнного стану; недостатнє фінансування бюджетів та державних програм, необхідність збереження та розвитку людського капіталу, необхідність узгодження дій щодо керування ресурсами, спрямованими на повоєнну відбудову держави і проведенням реформ для подальшого руху в ЄС; обмеження координації дій державних, бізнесових та громадських інститутів в процесі прийняття управлінських рішень в умовах війни, необхідність керувати рівнем соціальної напруги в суспільстві через суперечності системи відповідальності перед власними громадянами – з одного боку, та іноземними фінансовими та політичними партнерами – з іншого, з приводу виконання зобов'язань щодо залученої допомоги в повоєнний період); обмеження можливостей отримувати та надавати актуальну інформацію щодо діяльності органів публічної влади та об'єктів надання адміністративних послуг на тимчасово непідконтрольній території чи у зоні бойових дій, необхідність ефективного комунікативного супроводу проєктів відновлення країни та подальших реформ; руйнування усталених механізмів управління державою, різка зміна структури економіки, втрата значної частини бюджетних надходжень, загострення соціальних і демографічних проблем, посилення бідності, інфляція, а також зниження інвестиційної активності бізнесу та ін.

2. Проведено діагностику основних механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління в Україні (а саме: інституційно-правового, кадрового, фінансово-економічного, мотиваційного, інформаційно-комунікативного). Зроблено висновок, що одним із

найважливіших стратегічних завдань у сфері публічного управління в Україні, яка знаходиться в перманентному стані реформування, є створення сприятливих передумов, необхідних для впорядкування діяльності в цій сфері, що здійснюється в динамічно мінливих умовах конкурентного середовища. Реалізувати це завдання вбачається можливим як за рахунок комплексного розв'язання окреслених у роботі проблем з позиції удосконалення визначених механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління, що знаходяться під впливом як внутрішніх чинників, так і виконання зобов'язань у сфері публічного управління, які Україна взяла на себе в процесі інтеграції до ЄС.

3. Розглянуто специфіку механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління в Україні в контексті євроінтеграції в умовах воєнного стану. Обґрунтовано, що для України найпершою реформою в контексті євроінтеграції має бути реформа публічного урядування (передусім державної служби), бо інакше просто не буде кому робити всі інші реформи. При цьому діяльність органів публічної влади в умовах євроінтеграції базується на комплексі правових засад, які спрямовані на гармонізацію національного законодавства з правовими нормами та стандартами ЄС та інших міжнародних організацій, а також на забезпеченні виконання міжнародних зобов'язань України в рамках євроінтеграційного процесу. Встановлено, що важливою особливістю нинішнього етапу євроінтеграції є нова якість відносин Україна-ЄС, що обумовлено набуттям Україною кандидатського статусу, безпрецедентною інтенсивністю контактів на високому та вищому рівнях, високим рівнем довіри, лібералізацією торгово-економічних відносин, спільним протистоянням російській експансії. Саме політико-дипломатична підтримка, військово-технічна, фінансово-економічна, гуманітарна допомога країн ЄС є критично важливими для України в умовах війни.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

3.1. Прогресивний європейський досвід реформування системи публічного управління й можливості його адаптації в Україні

Пошук оптимальних моделей публічного управління, який супроводжується низкою адміністративних реформ, є характерним для України протягом всіх років з моменту здобуття незалежності. При цьому завжди увага акцентувалася на тому, що формування результативної й ефективної системи публічного управління в Україні має відбуватися відповідно до європейських стандартів управління. Все це актуалізує необхідність вивчення прогресивного досвіду реформування систем публічного управління (у тому числі й в умовах невизначеності) у країнах Європейського Союзу.

Як відомо, західні країни почали реформування публічного управління на підставі управлінських концепцій, що претендують на універсальність і загальність застосування. Це “New Public Management” і “Good Governance”. Саме вони лягли в основу сучасних західних адміністративних реформ, які запозичуються країнами, що не входять до американської спільноти.

У 80–90-х рр. ХХ ст. багато європейських країн відмовились від традиційної моделі державного управління. Жорстка форма правління, притаманна більшій частині країн у ХХ ст., переходить до гнучких економічно-ринкових відносин. Відтоді змінюється роль владних структур у суспільстві, взаємовідносини між суб'єктами та об'єктами публічного адміністрування переходять на новий рівень. Публічне адміністрування стає невід'ємною частиною соціального устрою, без якого діяльність, співіснування населення (як індивідів, так і суспільства в цілому) не є можливим.

Поступово формується нова парадигма державотворення, яка заснована на залученні громадськості до управління, на відкритості дій влади з

використанням новітніх технологій. Ця парадигма внесла низку змін в організацію адміністративної діяльності держави та зумовила запровадження основоположних принципів публічного адміністрування саме завдяки появі “New Public Management” (мінімалістська) й “Good Governance” (плюралістична) [45].

Концепція державного (публічного) управління “New Public Management” (NPM) в Європі з’явилася на поч. 1990-х рр. На думку науковців, вона була придумана політологами для “структурування наукової дискусії стосовно сучасних змін в організації та управлінні виконавчою владою” [29].

Передбачувана дієвість та ефективність моделі управління NPM була зумовлена припущенням, що бюрократичні моделі управління є марнотратними, а ринок через свою адаптивність та економічність здатен забезпечити не гірші умови надання послуг населенню. Дослідники провели аналіз і виділили найголовніші відмінності бюрократичної та постбюрократичної моделей державного управління, а саме [57]:

- бюрократична модель (Old Public Management) фокусується на власних потребах та перспективах, на відміну від постбюрократичної (NPM), яка враховує потреби та перспективи споживача;

- бюрократична організація базується на чіткому розподілі ролей і відповідальності між працівниками, а постбюрократична – на згуртованості працівників, що діють як одна команда;

- бюрократична організація оцінює свою діяльність за обсягом освоєних ресурсів і кількістю виконуваних завдань, тоді як постбюрократична – за результатами, які представляють цінність для споживачів;

- бюрократична організація неухильно дотримується встановлених законом процедури, а постбюрократична здатна змінювати правила за умов появи нових вимог до вироблених їй послуг [57].

Ряд дослідників визнають NPM як революційну інтелектуальну парадигму [45], яка зосереджує увагу на ефективній організації публічного

управління, що передбачає контроль із боку громадського сектора. Підхід до розуміння ролі держави в житті суспільства асоціюється з державним службовцем, основною функцією якого є надання суспільно значущих послуг.

У контексті досліджуваної проблематики, відзначимо, що, пройшовши достатньо довгий шлях у розвитку взаємовідносин між суб'єктами і об'єктами публічного управління, провідні країни ЄС на сьогодні мають напрацьований позитивний досвід побудови комунікативної парадигми, який може бути корисним для України в умовах трансформаційних змін у публічному управлінні. Характерною рисою успішного реформування публічного управління в зарубіжних країнах є те, що вони ґрунтуються на засадах демократичного врядування з орієнтацією на людину-громадянина.

Таким чином, модернізація публічного управління, потребує демократизації взаємовідносин між суб'єктами і об'єктами управління, впровадження демократичних механізмів організації діяльності органів державної влади, оскільки “без використання в діяльності органів державної влади демократичних форм і технологій ведення управлінських дій неможливо досягнути її належної раціональності та ефективності” [11].

Нагадаємо, що на сьогодні застосування концепції участі громадян набула широкого розповсюдження в у Німеччині, Франції, Польщі, Данії та інших провідних країнах ЄС. Європейська практика вдосконалення публічного управління зорієнтована, перш за все, на покращення та забезпечення високого та гідного рівня життєдіяльності населення. У визначенні рівня життя застосовують кількісні та якісні показники. До кількісних відносять рівень обсягу доходів і споживання конкретних товарів і послуг, а якісні – визначають добробут населення. Високий рівень якості життя населення є провідним критерієм високорозвиненої держави. Індикаторів рівня життя на сьогодні існує велика кількість і кожна окрема країна видозмінює їх під свій устрій.

Розвинена й ефективна форма громадської участі проявляється на рівні відкритого партнерства влади з громадянами, дієвого представництва інтересів громадян в органах влади, в продуктивному громадському контролі за владою. Тобто, сфера публічного управління децентралізується та перерозподіляється між суб'єктами й об'єктами публічного управління. Суб'єкти публічного управління діляться прерогативами розробки та прийняття рішень, а значить, і своєю відповідальністю [45].

У контексті європейської інтеграції, на нашу думку, досить корисним для України може стати досвід публічного управління Німеччини.

У Німеччині модернізація державного управління по відношенню до політичного режиму почалася в XVIII ст. Характерними рисами цього процесу був пошук компромісу між громадськістю та вимогами управління, пошук відповідного механізму модернізації в контексті наявності відповідного законодавства. Для німців надання переваг законам – є ключовим механізмом реалізації волевиявлення конституційно-організованого суспільства. Організаційні й адміністративні принципи державного управління Німеччини базуються на суворому додержанні встановлених законів, “визначальними витоками німецької системи державного управління є гіпертрофованій раціоналізм, висока формалізація всіх процедур” [100].

У 80-х роках XX ст. у Німеччині та низки західних країн (Великобританія, Нова Зеландія, Австралія, США тощо) модернізація публічного управління носила послідовний і погоджувальний характер. Процес модернізації включав децентралізацію влади, забезпечення ефективності місцевого самоврядування, вдосконалення діяльності управлінських структур усіх рівнів за широкого залучення громадян до процесів прийняття рішень. Реформування передбачало наступні кроки: дебіюрократизацію, дерегуляцію, децентралізацію, реформування бюджетного процесу, поліпшення якості надання послуг і задоволення

інтересів громадськості, демократизація державного сектору та посилення публічності та відкритості.

У Франції має місце особливий політико-правовий устрій, державна адміністративна система, що засновується не на іманентному авторитеті влади, а ґрунтується на служінні держави своїм громадянам. Таким чином, поняття “публічна служба” набуває статусу головного критерію застосування публічного права та визначення сфери адміністративної юрисдикції. Разом із тим служіння держави своїм громадянам є підґрунтям для норм, що визнаються кодифікованим правом Франції, з одного боку, і для рівноваги між владними повноваженнями та обов’язками адміністрації, що, власне, й встановлюється завдяки цим нормам – з іншого.

Служіння держави своїм громадянам означає надання їм з боку адміністрації певних послуг, а тому поняття публічних послуг значно ширше за змістом, аніж їх правові аспекти. Громадяни Франції сприймають публічні служби як один з елементів тієї особливої моделі розвитку, з якою вони себе ототожнюють. Після Другої світової війни Франція обрала проміжний шлях розвитку, який проходив на межі між економікою радянського зразка і ліберальною економікою американського типу. Такий вибір передбачав надання важливої ролі державі та визнання колективних цінностей. Зокрема, це представлено передовою системою соціального захисту, застосуванням планування в економіці та націоналізацією низки великих підприємств. Відповідно до обраної перспективи відбувалось подальше закріплення поняття публічної служби. У Франції цей процес відбувався більш чітко, аніж в інших європейських країнах. Специфічним є й те, що тут публічна служба охопила всі види діяльності державної влади, якщо така діяльність відбувається в інтересах суспільства загалом. У зв’язку з цим на них поширюється особливий правовий режим [100].

Отже, наразі публічне управління у Франції є соціальним за своїм характером, воно не покликане здійснювати апаратний владно-наказовий стиль управління власним народом з боку держави, а є інститутом, створеним

для людей з їх невід'ємним правом на свободу. Тобто держава у Франції існує не сама для себе, не асоціюється з бюрократичним апаратом, а намагається виконати своє демократичне призначення.

Демократичні трансформації, які розпочались у Республіці Польща в 1989 році, були непростими й неоднозначними. Проте після вільних парламентських виборів 1989 року Польща обрала стратегію, спрямовану на демократичні зміни. Однією з перших і найважливіших стала реформа самоврядування та публічного управління. Вдало проведена адміністративно-територіальна реформа сприяла тому, що стратегічна мета зовнішньої політики Польщі – орієнтація на Захід, задекларована через підписання 16 грудня 1991 року Угоди про асоціацію з Європейською економічною спільнотою, знайшла своє логічне продовження у вступі Польщі до Європейського Союзу. Республіка Польща стала повноправним членом ЄС 1 травня 2004 року й з цього моменту можна говорити про активну фазу включення в науково-правовий та громадсько-політичний дискурс поняття публічної політики [40].

Релевантність аналізу системи публічного управління Польської держави та використання її досвіду в Україні зумовлюється такими чинниками: однакові системи територіального устрою – обидві країни є унітарними державами; республіканська форма правління (Україна – парламентсько-президентська, Польща – парламентська республіка); спільне колишнє комуністичне минуле; подібні часові рамки початку державного будівництва; нині – демократичний політичний режим; успішний досвід Польщі в процесі публічного управління [5].

Польща продемонструвала раціональний підхід до розподілу влади та повноважень між трьома рівнями місцевого самоврядування: гміною, повітом та воєводством. Результатом цих змін стало створення держави нового типу, яка обслуговує своїх громадян і, спираючись на інститути самоврядування та громадянське суспільство, забезпечує створення та контроль державних органів влади. Польський досвід показує, що створення

ефективного управління без децентралізації в сучасній Європі неможливе. Це означає, що загальні принципи ефективної адміністративної реформи та регіональної політики в кожній країні регіону будуть майже однаковими [40].

Однак одним з головних факторів польського успіху є єдність поляків як цілісної, згуртованої нації, яка зробила правильні висновки з власного (часто дуже болючого) історичного досвіду та досягла соціальної згоди у своєму підході до вирішення основних державних проблем та національної безпеки.

Загалом, проведений аналіз зарубіжного досвіду модернізації публічного управління в країнах ЄС дозволяє узагальнити найбільш розповсюджені заходи щодо забезпечення належного рівня публічного управління в умовах його демократизації: широке застосування передових ІКТ у сфері публічного управління (функціонування порталів публічного обговорення законопроектів); затвердження адміністративних регламентів (стандартів) на надання державних та регіональних послуг в електронному форматі (надання електронних послуг); підвищення контролю за діяльністю органів державної влади й органів місцевого самоврядування; вдосконалення механізму “єдиного вікна” в роботі органів виконавчої влади; підвищення рівня якості наданих публічних послуг, а також задоволеність громадянськості результатами діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, завдяки отриманню консенсусу у вирішенні владних питань; впровадження системи громадського контролю за витрачанням бюджетних коштів; вдосконалення державної управлінської політики на засадах зворотного зв’язку та ін.

З огляду на прогресивний зарубіжний досвід, у процесах реформування системи публічного управління на сьогодні досить важливо ще звернути увагу й на особливості функціонування в умовах невизначеності. При цьому тут доцільно врахувати основні суспільні виклики, з якими стикаються країни, наприклад, під час воєнних дій на своїй території. Серед них можна відзначити такі виклики як: руйнування усталених механізмів управління

державою, різка зміна структури економіки, втрата значної частини бюджетних надходжень, загострення соціальних і демографічних проблем, посилення бідності, інфляція, а також зниження інвестиційної активності бізнесу та ін.

Так, наприклад, Хорватію, війна 1991–1995 років змусила відмовитися від субсидування низки дотаційних з часів соціалізму галузей, які в умовах ринкової економіки мали збанкрутувати ще у 1980-х роках (наприклад, суднобудування). Крім того, країна була змушена прискорено проводити ліберальні реформа, зокрема дерегулювати ціноутворення та зняти частину обмежень у торгівлі [25].

Ізраїль, для якого війна 50-х років минулого століття, так само як і для Хорватії та України, фактично стала війною за незалежність, основну увагу приділив впровадженню “нової економічної політики”. Так, з 1952 р. в країні було скасовано розподільну систему та держрегулювання цін. Одночасно країна започаткувала реалізацію низки великих інфраструктурних проєктів, включаючи будівництво нових підприємств у сфері енергетики, Національного ізраїльського водопроводу, розвиток портів тощо. Значні інвестиції держави йшли в аграрний сектор та легку промисловість. Протягом наступного десятиліття приділялася першочергова увага розвитку військово-промислового комплексу. Як наслідок, Ізраїль одним зі світових лідерів у сфері військової промисловості, яка перетворилася на головного роботодавця країни. До того ж експорт озброєння став важливим джерелом бюджету Ізраїлю [53].

Насамкінець зауважимо, що сьогодні в Україні описаний досвід закордонних країн не може бути використаним повною мірою. Передусім це пов’язано з тим, що країна вже перебуває в активній фазі бойових дій. Крім того, не варто забувати й про низку інституційних проблем, які гальмують, а подекуди й унеможливають перехід на нові стандарти публічного управління в контексті підвищення рівня обороноздатності країни.

Отже, узагальнюючи викладене вище, з погляду на сучасний стан розвитку владних відносин в інших країнах, ми простежуємо тенденцію, що саме ті країни, в яких поєднуються ринкова економіка й багатопартійна демократія, сильна регіональна влада та політично стабільна виконавча влада (базована на парламентській більшості) досягли найбільшого успіху в економіці, найвищого життєвого рівня населення. Кожна з цих країн має свою систему публічної влади, проте спільними тенденціями політичного розвитку зарубіжних країн (попри певні національні особливості) виступають:

- впровадження чіткого розподілу влади між державними органами та органами місцевого самоврядування з наданням визначених управлінських функцій;

- зменшення загального числа громад (общин, комун) шляхом їх укрупнення з метою забезпечення самофінансування;

- активна участь місцевого населення у вирішенні питань місцевого значення через взаємодію органів самоврядування, політичні партії та громадські організації;

- створення законодавчої бази, впровадження механізмів фінансової автономності місцевого самоврядування та врегулювання ступеня залежності від фінансової допомоги з боку центрального уряду та ін.

Проте, не слід проводити безоглядно адаптацію зарубіжного досвіду до вітчизняних реалій, адже доречно імплементувати лише ті міжнародні засади, які відповідають внутрішнім умовам і цілям розвитку нашої держави. При цьому адаптація до сучасних умов України принципів концепції “Good Governance” має посприяти відкриттю нових перспектив у публічному управлінні, де роль публічного адміністрування не обмежується виконанням замовлень або відповіддю на вимоги користувачів послуг. У контексті моделі управління “Good Governance” публічне управління в Україні має бути зорієнтовано на такі ключові аспекти: активізацію відносин із громадянами та групами громадян під час прийняття рішень; поширення інформації про

діяльність влади для підвищення суспільного дискурсу і сприяння спільному розумінню суспільних проблем; пошук нових механізмів залучення громадян до управлінських видів діяльності.

3.2. Розвиток цифрового потенціалу суб'єктів системи публічного управління

В умовах глобалізації сучасний світ переживає справжні революційні зміни, спрямовані на створення та розповсюдження цифрових технологій у всіх сферах діяльності та перехід до інноваційної цифрової соціально-економічної системи. Дійсно сучасні масштаби цифрової трансформації охопили майже всі сфери життєдіяльності людини, у т. ч. й сферу публічного управління. Саме тому цифровізацію на сьогодні можна розглядати як рушійну силу нових парадигм, концепцій і підходів, що забезпечують результативне та ефективне функціонування системи публічного управління загалом та модернізацію публічної служби в тому числі. Все це, у свою чергу, передбачає формування потужного та дієвого цифрового потенціалу публічної служби, який має створити умови для активізації і професіоналізації публічних службовців, застосування сучасних HR-технологій у цій сфері, нарощування та конструктивного використання HR-потенціалу публічної служби та ін. [99].

Дійсно в розвинутих країнах світу впроваджується принцип цифрового пріоритету (*digital by default*), за якого всі сфери життєдіяльності (у тому числі й сфера публічного управління) пронизуються цифровізацією (*digitalization*), що обумовлює появу нових, унікальних систем і процесів. Зокрема, підтримка стійкої цифрової трансформації є одним з п'яти пріоритетів політики, виділених Європейською Комісією в її пропозиції з довгострокових політичних цілей Східного партнерства на період після 2020 року, що була опублікована 18.03.2020 р. [47].

У країнах ЄС основним чинним документом з розвитку цифровізації діяльності органів публічної влади залишається ініціатива Європейської

Комісії “Цифровий порядок денний для Європи” (Digital agenda for Europe). В Україні основні засади впровадження цифрового врядування визначено Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки (по суті – “Цифровим порядком денним (аджендою) України”), а також планом заходів щодо її реалізації. При цьому саме Міністерство цифрової трансформації України після утворення в 2019 році стало основним провайдером державної політики у сфері розвитку цифрової інфраструктури та телекомунікацій.

На нашу думку, цифровізація публічного управління – це використання цифрових технологій, можливостей онлайн комунікацій в системі прийняття та реалізації публічно-управлінських рішень, надання адміністративних послуг, формування дієвих державних механізмів реалізації публічної політики у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Цифрові технології покликані максимально скоротити етап передачі інформаційних повідомлень від органів державної влади та місцевого самоврядування до кінцевого споживача за допомогою ефективного використання цифрового простору.

Зважаючи на викладене вище, на сьогодні посилення ролі та значення державної політики України щодо цифрового розвитку сприяє забезпеченню стійкості та гнучкості української держави загалом, у тому числі й в умовах війни. Адже “цифровий розвиток і цифрові перетворення засвідчили свою ефективність для забезпечення функціонування інфраструктури, безперервного доступу до освіти та навчання, надання медичних послуг, покращення кібербезпеки та підтримання економічного фронту країни тощо” [5].

Як відомо, вже протягом багатьох років Україна залишається авторкою найсучасніших світових цифрових розробок. Наприклад, вона є першою країною у світі, яка офіційно визнала цифрове посвідчення особи як юридичний документ, і одна з перших країн Європи, яка запровадила цифровий COVID-сертифікат. Вона також інвестувала значні кошти в свій ІТ-сектор і зараз є домівкою великої та постійно зростаючої кількості технологічних стартапів [107]. Водночас, завдяки штучному інтелекту,

можливостям з оброблення та збирання даних, швидкісного зв'язку, автономному навчанню, технологіям блокчейн тощо цифровізація та її цифрові продукти починають існувати поза геополітичними кордонами, формуючи свої “цифрові кордони”.

Перейти на суцільну цифровізацію публічної служби в Україні з 2020 року допоміг досвід пандемії, Так, протягом 2020 року на публічній службі значна частина робочих процесів (у т.ч. й у системі навчання та підвищення кваліфікації державних службовців) дуже швидко була переведена в онлайн, що обумовило переосмислення традиційних HR-підходів до роботи з персоналом в органах публічної влади, пошук і закріплення цифрових HR-практик, які б враховували потреби публічних службовців та створювали умови для їх постійного самовдосконалення, самопізнання й самореалізації в умовах нових вимог і викликів. Для запровадження умов та можливостей здійснення віддаленої роботи на державній службі Наказом НАДС від 13.03.2020 року № 39-20 було внесено зміни до Типових правил внутрішнього службового розпорядку, у результаті чого публічні службовці отримали можливість працювати за межами адміністративної будівлі.

Тобто поточна криза, якій пандемія додала багато емоційних аспектів, представила унікальну можливість подолати традиційне ставлення до людини й технологій як до окремих складових і поєднати їхні можливості задля майбутньої синергії.

Налагоджена та відпрацьована практика виконання роботи у дистанційному режимі створила умови для швидкої адаптації публічних службовців і до умов воєнного стану. Адже необхідність дистанційного управління персоналом на публічній службі в умовах воєнного стану, як правило, викликана, у першу чергу, запитом на роботу з віддаленими командами, які знаходяться в різних локаціях, а також пов'язана з потребою забезпечення своїх співробітників під час війни.

При цьому важливим інструментом, що допоможе адаптації, насамперед, державної служби до нових умов у цифровому форматі, є

автоматизована інформаційна система управління людськими ресурсами в держорганах HRMIS (Human Resource Management Information System).

HRMIS – автоматизована система збирання, оброблення, зберігання та захисту інформації щодо працівників органів впровадження, що формується (створюється) і використовується в порядку та межах, визначених законодавством, для забезпечення функціонування централізованої бази даних працівників органів впровадження, а також для задоволення потреб щодо автоматизації та цифровізації процесів, пов'язаних із виконанням функцій управління персоналом та нарахування заробітної плати.

Подібні системи вже використовують великі приватні компанії як в Україні, так і в розвинутих країнах світу, зокрема в Японії. По своїй суті така система представляє собою аналог системи ProZorro тільки в сфері людських ресурсів на державній службі. У систему вносять усі дані про державних службовців, а саме інформацію про: структуру та штатний розпис, посади державної служби, особові справи службовців, нарахування і оплату праці, відпустки, кар'єрні досягнення, професійну компетентність та навчання та ін.

Станом на 31.12.2022 року до системи підключено 111 державних органів (19 міністерств, 34 інших органів виконавчої влади центрального рівня та 58 територіальних органів), що складає понад 25% центральних органів виконавчої влади) та внесено інформацію про 23 800 працівників [99]. Інформація щодо прогресу впровадження та публічної інформації HRMIS у формі відкритих даних доступна на Публічному порталі. Очікується, що HRMIS змінить культуру публічного управління, дозволить підвищити ефективність роботи чиновників і рівень довіри до державної служби загалом.

Водночас, незважаючи на існуючі проблеми у сфері формування та реалізації цифрового потенціалу у вітчизняній сфері публічного управління загалом та державної служби в тому числі, на саміті в Давосі 2022 Україну назвали “цифровим тигром” Європи [31], що можна сприймати як дуже високу відзнаку. І це є не випадковим, адже у 2022 році, Україна спромоглася

піднятися 30-ту позицію у міжнародному рейтингу Індексу розвитку е-уряду [31]. Очевидно, що така ситуація засвідчує як базові пріоритети її розвитку саме цифровізацію врядування, адже Україна впевнено та стабільно рухається наближається до того, щоб стати провідною “цифровою нацією” світу.

Таким чином, перспективними векторами подальшого вдосконалення цифровізації діяльності суб’єктів системи публічного управління в Україні можуть стати такі:

1) розробка Стратегії цифрового уряду, доповненої планом дій і інструментами оцінки впливу;

2) розвиток нормативно-правового середовища щодо формування на публічній службі трудових відносин нової якості – закріплення у трудовому законодавстві різних форм нестандартної зайнятості, прав та обов’язків сторін, що виникають у зв’язку з використанням нестандартної зайнятості;

3) фінансування розробки ключових інструментів для роботи з цифровими технологіями (наприклад, цифрова ідентифікація, загальні служби даних, загальні бізнес-процеси) і активне їх впровадження в публічному секторі;

4) подальший розвиток цифрових навичок у публічних службовців. З огляду на це, відзначимо, що саме задля покращення обізнаності громадян (насамперед, у таких сферах, як кібербезпека, штучний інтелект та машинне навчання та ін.) у березні 2021 року Розпорядженням КМУ № 167-р від було схвалено Концепцію розвитку цифрових компетентностей до 2025 року. Вважається, що реалізація Концепції матиме великий вплив на розвиток держави в рамках виконання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (“Угода”). Таким чином, за допомогою Концепції Україна гармонізує національний цифровий ринок із країнами ЄС;

5) створення та розвиток в Україні науково-дослідних центрів і дата-хабів. Україна є привабливим місцем для створення центрів обробки даних завдяки низькій вартості енергії та стратегічно вигідному розташуванню;

б) відновлення зруйнованої, внаслідок воєнних дій, цифрової інфраструктури України (включаючи телекомунікаційні станції, лінії Інтернету тощо);

7) посилення кіберстійкості органів публічної влади (наприклад, за рахунок впровадження ключових стандартів Інтернету, включаючи IPv6 та усталені стандарти безпеки в Інтернеті, а також передові практики щодо DNS, маршрутизації та безпеки електронної пошти та ін.);

8) упровадження е-урядування на місцевому та регіональному рівнях: передбачає створення якісно нових форм організації діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з ЦОБВ та між собою, з громадянами та бізнесом шляхом надання доступу до публічної інформації, державних інформаційних ресурсів, електронних адміністративних послуг, залучення громадян до процесу вироблення і прийняття управлінських рішень в містах та регіонах за допомогою сучасних ІКТ. Стрімкий розвиток ІКТ обумовив введення в широкий обіг таких понять як “розумне місто” (сма́рт-місто), “електронне місто”, “електронний регіон”;

9) організація заходів щодо накопичення знань про цифрові технології та пов’язані з ними проблеми, еволюцію середовища загроз, інциденти в реальному житті тощо; та ін.

Таким чином ефективна взаємодія всіх суб’єктів системи публічного управління як учасників цифрової трансформації – державних та муніципальних органів влади, бізнесу, наукових та освітніх установ, структур громадянського суспільства – передбачає взаємовигідне співробітництво на регіональному та міжрегіональному рівнях у процесах обміну досвідом із освоєння нових знань та впровадження інноваційних цифрових технологій; застосування релевантних рішень, здатних забезпечити ефективність та прозорість системи публічного управління, особливо у воєнний час. Реалізація цих заходів дозволить підвищити ефективність інститутів публічного управління за подальшого формування інформаційного суспільства за допомогою впровадження цифрових технологій.

3.3. Загальні пріоритетні вектори вдосконалення механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління з урахуванням євроінтеграційних тенденцій

В умовах сучасних суспільних викликів і загроз в Україні головним пріоритетом має стати “вироблення стратегії розвитку, що політики мають здійснювати спільно з громадськістю, спираючись на наукові розробки. Основними віхами в цьому процесі мають бути задекларовані конституційні цінності, а також євроінтеграційний напрямок розвитку” [43].

Як відомо, саме належне врядування є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави, розвитку її економіки та передумовою європейської інтеграції. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, належне врядування ґрунтується на спільних цінностях, а саме: дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні. У ст. 3 Угоди про асоціацію належне врядування визначається як один з основних принципів для посилення відносин між сторонами [101].

На сьогодні, попри усі перешкоди воєнного часу, процес модернізації публічного управління в Україні продовжується. Найбільш значного прогресу нашій державі вдалося досягнути в аспекті цифровізації: впровадження відповідних стимулів для цифровізації економіки, суспільної та соціальної сфер; реагування на наявні виклики розвитку цифрових інфраструктур; формування цифрової грамотності у населення; набуття цифрових компетентностей державними службовцями; збільшення обсягу відкритої впровадження цифрових електронних сервісів. Не можна не відзначити і позитивних змін стосовно приведення публічного управління в Україні до стандартів ЄС. Утім завершальним етапом модернізації публічного управління в Україні буде його поствоєнне реформування [101].

Військова агресія росії проти України призвела до багатьох негативних змін, які мають загальний вплив на всі сфери суспільного життя. Тому узгодженість і координація дій ЦОВВ та органів місцевого самоврядування в

контексті проектування повоєнного розвитку країни, а також допомога зарубіжних партнерів України є критично необхідними для перемоги над ворогом та відбудови нашої держави.

Отже, сучасні жорсткі вимоги до результативності й ефективності публічного управління зумовлюють необхідність застосування інноваційних інструментів та методик проектного менеджменту на рівні публічної сфери. Адже через наявність чітких параметрів у проектному підході (ресурсів, виконавців, масштабів робіт тощо) його застосування в публічній сфері надає змогу успішно досягати поставленої мети у вигляді вирішення/задоволення суспільно важливих проблем. З огляду на це, післявоєнне відновлення та розвиток публічної сфери в Україні, масштабність та інноваційність повоєнних реформ потребуватимуть відповідного проектно-орієнтованого управління змінами. Насамперед це стосується і нових підходів до стратегування розвитку держави та її регіонів.

Так, Державна стратегія регіонального розвитку України має окреслювати стратегічні пріоритети розвитку, якщо не для кожного регіону, то принаймні для їх окремих груп: прикордонних з ЄС, прикордонних з росією та білоруссю, приморських, центральних, тих, які постраждали від бойових дій тощо. З іншого боку, гармонізація стратегічного планування регіонального розвитку на державному, регіональному, субрегіональному та локальному рівнях має відбуватися з одночасною розробкою річних планів розвитку для кожного з об'єктів стратегічного планування. Невіддільною складовою таких планів повинно стати їх належне бюджетне забезпечення .

Алгоритм цього процесу передбачає виконання п'яти послідовних кроків [9]: визначення у Державній стратегії регіонального розвитку місця та значення кожного окремого великого регіону (наприклад: західного, центрального, північного, південно-приморського та східного); формування стратегій розвитку для кожної з областей у межах цих великих регіонів; розробка стратегій розвитку для окремих районів і територіальних громад у контексті розроблених обласних стратегій; затвердження щорічних планів

розвитку для кожного регіону, району та громади; формування обласних, районних та місцевих річних бюджетів, в яких мають бути передбачені видатки на реалізацію зазначених річних планів розвитку. При цьому стратегування розвитку територіальних громад має відбуватися з урахуванням основних положень чинних стратегій розвитку відповідних районів і регіонів (так, щоб стратегічні та операційні цілі громад не суперечили стратегічному баченню їх ролі та місця в просторовому розвитку відповідного субрегіону чи регіону).

Впровадження описаної моделі стратегування передбачає об'єднання зусиль різних ланок системи публічного управління: органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. А основними механізмами інституційних змін, покликаних сприяти цьому процесу, мають стати:

1) фінансовий (передбачає налагодження надійної системи фінансування заходів, передбачених у стратегічних документах і планах розвитку відповідних територій і громад);

2) соціальний (включає заходи з трансформації соціальних інститутів, передусім неформальних, задля подолання наявних інституційних дисфункцій та обмежень, які блокують розвиток держави та її регіонів);

3) ринковий (орієнтований на підвищення ефективності використання наявних людських, природних і матеріальних ресурсів завдяки впровадженню відкритої конкуренції, демонополізації ринків і приватизація державно майна й комунальної власності, які використовуються не достатньо ефективно).

У контексті інноваційних характеристик правового механізму публічного управління, потребують корегування та визначення нових завдань нормативні документи державної регіональної політики, що пов'язані з проблемами відновлення територій. Звідси потребують інноваційних підходів питання визначення типу проблемності відновлюваної території для надання державної підтримки, або підтримки міжнародних

організацій. У цьому аспекті актуалізуються інноваційні механізми у сфері публічного управління фінансовою сферою відновлення територій.

На думку науковців, розробка концептуальних засад повоєнного відновлення України має спиратися на демократичні цінності сучасного цивілізованого світу та ґрунтуватися на принципах відкритої конкуренції, людиноцентричності й субсидіарності, що передбачає посилення контролю за діяльністю органів публічного управління з боку суспільства, зокрема порівняно з воєнним часом, а також запровадження низки обмежень та інституційних бар'єрів, спрямованих на запобігання зловживанням владою та недопущенням її використання задля обмеження конституційних прав і свобод громадян [10].

Водночас у процесі розвитку публічного управління в Україні у повоєнний період необхідним є вирішення проблем, пов'язаних з істотним погіршенням якості умов державної служби, спричинених фінансовою кризою й поширенням негативних соціальних явищ, спричинених війною; виїздом за кордон значної частини державних службовців-жінок. Так, вкрай важливим кроком у процесі реалізації реформи публічного управління є подальше впровадження застосування новітніх технологій електронного урядування. Це дасть змогу розв'язати кадрову проблему, пов'язану з виїздом за кордон значної частини державних службовців-жінок, а також фінансовою кризою, шляхом зменшення витрат утримання державного апарату та навантаження на бюджет.

Важливою проблемою системи публічного управління у воєнний час, як відзначено у параграфі 3.2, є запровадження та активно використання цифрових технологій. Головний показник ефективності публічного управління в умовах розвитку цифрових технологій – відповідність вимогам сучасного суспільства. Адже забезпечення успішної діяльності публічної служби в Україні в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства не може бути досягнуте без допомоги Інтернет-ресурсу та цифрових технологій у цій сфері [65].

Разом із цим в Україні, з її потужним потенціалом можна запровадити таку інноваційну технологію як штучний інтелект. Зокрема, впровадивши на законодавчому рівні та втіливши на практиці “Державну стратегію розвитку регіонів України на основі штучного інтелекту” та відповідних до неї місцевих програм у сферах охорони здоров’я, освіти, аграрного сектору економіки, тваринництва, землеробства, агролісомеліорації, будівництва і не тільки, можна забезпечити ефективне управління і раціональне використання ресурсів, покращити продуктивність, забезпечити безпеку і економічну ефективність кожного регіону. Такі нововведення дадуть змогу забезпечити раціональне використання ресурсів, покращити продуктивність, економічну ефективність кожного регіону України у повоєнний період [98].

Подальша цифровізація сфери публічного управління, серед іншого, сприятиме протидії корупції у сфері публічного управління. Разом із тим, у поствоєнний період необхідно буде докласти в декілька разів більше зусиль для відновлення позитивного антикорупційного іміджу.

Водночас в умовах необхідності подальшої інституційної розбудови державного управління органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають посилити свою спроможність у сфері європейської інтеграції. Усе це потребує суттєвого підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також зміцнення потенціалу навчальних установ у сфері європейської інтеграції. У зв’язку з цим розбудова сучасної системи професійного навчання державних службовців та ПОМС з питань європейської інтеграції визначено одним із пріоритетних завдань Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки та Положенням про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

З огляду на це, в умовах інноваційного публічного управління особливе значення набуває розвитку концепції соціальної відповідальності та формування клієнторієнтованої організаційної культури. У свою чергу, культурні зміни тягнуть за собою зміну цінностей та уявлень фахівців, формування їх професійно-особистісної культури, поваги до споживачів адміністративних послуг, стратегічного мислення тощо. Враховуючи зазначене, професійна підготовка майбутніх фахівців для сучасного публічного управління передбачає формування професійних умінь та навичок, що ґрунтуються на спеціальних знаннях, розвитку необхідних здібностей, психічних пізнавальних процесів, особистісних якостей, а також майстерності застосування засобів та методів управлінської науки.

І одним із важливих аспектів реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу є розробка стратегії антикризового управління. Антикризове управління є поєднанням форм і методів реалізації антикризових процедур для органів державної влади. У систему антикризового управління входять механізми, спрямовані на прогнозування та запобігання негативним явищам за рахунок використання стратегій управління та створення нових спеціалізованих програм. Використання антикризових методів управління допомагає не тільки зберегти, але зміцнити та збільшити економічний потенціал держави за умов економічної кризи, надзвичайних ситуацій, військових конфліктів [57].

З огляду на це, зауважимо, що в умовах воєнного часу в Україні набуває особливої актуальності ситуативне управління в умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій. Ситуаційне управління в органах публічної влади в умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій – це вид оперативного управління, яке здійснюється спільно зі стратегічним та перспективним плануванням заходів, що вживаються відповідно до динаміки зміни ситуації [7].

Вважаємо, що системі публічного управління в Україні для відновлення й реалізації всіх запланованих реформ на шляху до членства в

ЄС та ОЕСР важливо, щоб громадський контроль був присутнім на всіх етапах відновлення України. Громадськість має бути забезпечена можливістю бачити, як планують та втілюють проєкти, а також контролювати їх виконання. У багатьох регіонах України інформація про відновлення не була повністю опублікована. Лише трохи більше 25% необхідних даних було оприлюднено на державному веб-порталі відкритих даних [7].

Таким чином, на наше переконання, з процесами реформування не можна чекати до закінчення війни, яка найімовірніше буде довгою, а неефективне публічне управління уже призвело до значних втрат і не тільки в економіці. Отже, модернізація публічного управління України в умовах війни та в поствоєнний період сприятиме адаптації системи публічного управління до стандартів ЄС, створенню умов для підвищення якості й ефективності публічного управління з урахуванням європейських цінностей і принципів демократичного урядування.

Висновки до розділу 3

1. Досліджено прогресивний європейський досвід реформування системи публічного управління й можливості його адаптації в Україні. З огляду на сучасний стан розвитку публічно-управлінських відносин в країнах ЄС (на прикладі Німеччини, Франції, Польщі, Хорватії), виявлено тенденцію, що саме ті країни, в яких поєднуються ринкова економіка й багатопартійна демократія, сильна регіональна влада та політично стабільна виконавча влада (базована на парламентській більшості) досягли найбільшого успіху в економіці, найвищого життєвого рівня населення. Зроблено висновок, що не слід проводити безоглядно адаптацію зарубіжного досвіду до вітчизняних реалій, адже доречно імплементувати лише ті міжнародні засади, які відповідають внутрішнім умовам і цілям розвитку нашої держави. При цьому адаптація до сучасних умов України принципів концепції “Good Governance”

має посприяти відкриттю нових перспектив у публічному управлінні, де роль публічного адміністрування не обмежується виконанням замовлень або відповіддю на вимоги користувачів послуг. У контексті моделі управління “Good Governance” публічне управління в Україні має бути зорієнтовано на такі ключові аспекти: активізацію відносин із громадянами та групами громадян під час прийняття рішень; поширення інформації про діяльність влади для підвищення суспільного дискурсу і сприяння спільному розумінню суспільних проблем; пошук нових механізмів залучення громадян до управлінських видів діяльності.

2. Обґрунтовано напрями розвитку цифрового потенціалу суб’єктів системи публічного управління в Україні, серед яких: розробка Стратегії цифрового уряду, доповненої планом дій і інструментами оцінки впливу; розвиток нормативно-правового середовища щодо формування на публічній службі трудових відносин нової якості – закріплення у трудовому законодавстві різних форм нестандартної зайнятості, прав та обов’язків сторін, що виникають у зв’язку з використанням нестандартної зайнятості; фінансування розробки ключових інструментів для роботи з цифровими технологіями й активне їх впровадження в публічному секторі; подальший розвиток цифрових навичок у публічних службовців; створення та розвиток в Україні науково-дослідних центрів і дата-хабів; відновлення зруйнованої, внаслідок воєнних дій, цифрової інфраструктури України (включаючи телекомунікаційні станції, лінії Інтернету тощо); посилення кіберстійкості органів публічної влади; упровадження е-урядування на місцевому та регіональному рівнях; та ін.

3. Запропоновано загальні пріоритетні вектори вдосконалення механізмів функціонування суб’єктів системи публічного управління з урахуванням євроінтеграційних тенденцій. Відзначено, що розробка концептуальних засад повоєнного відновлення України має спиратися на демократичні цінності сучасного цивілізованого світу та ґрунтуватися на принципах відкритої конкуренції, людиноцентричності й субсидіарності,

що передбачає посилення контролю за діяльністю органів публічного управління з боку суспільства, зокрема порівняно з воєнним часом, а також запровадження низки обмежень та інституційних бар'єрів, спрямованих на запобігання зловживанням владою та недопущенням її використання задля обмеження конституційних прав і свобод громадян. З огляду на це, у фокусі реформ в Україні мають залишатися такі пріоритетні напрямки: розробка нової економічної моделі України як ресурсного центру Європи; реформа сектору цивільної безпеки; оновлена ветеранська політика; реформа енергетики, спрямована на енергонезалежність та модернізацію; відновлення; масштабна соціальна реформа; проекти підтримки бізнесу; нові напрями в реформі освіти; реформа митниці; реформа публічного управління. Все це в повоєнний період сприятиме адаптації системи публічного управління в Україні до стандартів ЄС, створенню умов для підвищення якості й ефективності публічного управління з урахуванням європейських цінностей і принципів демократичного урядування.

ВИСНОВКИ

У випускній кваліфікаційній роботі здійснено теоретико-методичне обґрунтування механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління й розроблено рекомендації щодо їх практичного впровадження в Україні в контексті її європейської інтеграції. Сформовано ряд висновків теоретичного, методичного та науково-практичного характеру, що відображають вирішення основних завдань відповідно до поставленої мети, а саме:

1. З'ясовано сутність публічного управління та феномену “європеїзація публічного управління” в науковому дискурсі. Для цього шляхом критичного аналізу визначено характерні особливості понять “державне управління”, “публічне управління”, “публічне адміністрування”, що унеможлиблює використання означених понять як синонімів. Проведені дослідження дозволили зробити висновок, що публічне управління – це складна система, пов'язана з управлінням суспільством за участю самого суспільства, яке може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку. Встановлено, що для української моделі публічного управління актуальним залишається питання європеїзації, що розглядається як процес постійних соціально-політичних змін у напрямку європейської інтеграції у вигляді двосторонніх відносин між національними державами та Європейським Союзом. Доведено, що реформа публічного управління є однією з найважливіших горизонтальних реформ, оскільки виступає передумовою для застосування законодавства, наближеного до права ЄС.

2. Визначено склад та особливості функціонування суб'єктів системи публічного управління. Встановлено, що визначальною ознакою “суб'єктів системи публічного управління” є повноваження з управління, а саме формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення на рівні держави або окремої територіальної громади. З огляду на це суб'єктами

публічного управління можуть бути спеціально створені структури: державного апарату, органів місцевого самоврядування, партій, спілок, асоціацій, фірм, громадських об'єднань та ін. Акцентовано увагу на тому, що громадянське суспільство, недержавні організації (різні самоврядні структури (громадські організації, об'єднання) та їхні органи), органи державної влади можуть бути суб'єктом і об'єктом публічного управління одночасно. При цьому безпосередньо управлінською ланкою суб'єктів управління виступають органи публічного управління: інституції, обрані шляхом прямих виборів та їх виконавчі структури; посадові та службові особи, обрані шляхом прямих виборів; посадові та службові особи, призначені інституціями та їх виконавчі структури. Визначальними та специфічними серед суб'єктів публічного управління є населення країни (носієм влади залишається народ) та групи інтересів, оскільки саме вони визначають, стверджують, контролюють та оцінюють прямими або представницькими способами. Зроблено висновок, що визнання суб'єктності (аж до індивідуалізації) об'єкта публічного управління зумовлює його величезний самоорганізаційний потенціал чи то суспільства в цілому, чи окремого індивіда. Як наслідок, специфічною рисою публічного управління можна вважати єдність управління та самоорганізаційних процесів.

3. Уніфіковано механізми функціонування суб'єктів системи публічного управління. Механізми функціонування суб'єктів системи публічного управління запропоновано розглядати як цілісну сукупність елементів управління (норм, правил, методів, принципів, стимулів, інструментів, важелів впливу), спрямованих, насамперед, на посилення загальної управлінської та адміністративної спроможності функціонування суб'єктів системи публічного управління на основі принципів належного урядування та кращого досвіду держав – членів ЄС. Обґрунтовано, що процеси функціонування суб'єктів системи публічного управління передбачають застосування ряду механізмів, а саме: інституційно-правового, кадрового, фінансово-економічного, мотиваційного та інформаційно-

комунікативного. При цьому всі механізми функціонування суб'єктів системи публічного управління комплексно та інтегративно взаємодіють між собою та мають забезпечити зміцнення цілісності відповідної концептуальної системи, сприяти реалізації всіх функцій публічного управління загалом з цільовизначальним характером впливу на його результативність та ефективність.

4. Проаналізовано сучасний стан та виклики для системи публічного управління в Україні. Встановлено, що з моменту набуття Україною незалежності сфера публічного управління зазнає постійних змін, спрямованих на її подальшу модернізацію. При цьому розвиток публічного управління в Україні у воєнний час відзначається низкою особливостей: обмеження діяльності органів публічної влади у зв'язку із воєнними діями та режимом воєнного стану; недостатнє фінансування бюджетів та державних програм, необхідність збереження та розвитку людського капіталу, необхідність узгодження дій щодо керування ресурсами, спрямованими на повоєнну відбудову держави і проведенням реформ для подальшого руху в ЄС; обмеження координації дій державних, бізнесових та громадських інститутів в процесі прийняття управлінських рішень в умовах війни, необхідність керувати рівнем соціальної напруги в суспільстві через суперечності системи відповідальності перед власними громадянами – з одного боку, та іноземними фінансовими та політичними партнерами – з іншого, з приводу виконання зобов'язань щодо залученої допомоги в повоєнний період); обмеження можливостей отримувати та надавати актуальну інформацію щодо діяльності органів публічної влади та об'єктів надання адміністративних послуг на тимчасово непідконтрольній території чи у зоні бойових дій, необхідність ефективного комунікативного супроводу проєктів відновлення країни та подальших реформ; руйнування усталених механізмів управління державою, різка зміна структури економіки, втрата значної частини бюджетних надходжень, загострення соціальних і

демографічних проблем, посилення бідності, інфляція, а також зниження інвестиційної активності бізнесу та ін.

5. Проведено діагностику основних механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління в Україні (а саме: інституційно-правового, кадрового, фінансово-економічного, мотиваційного, інформаційно-комунікативного). Зроблено висновок, що одним із найважливіших стратегічних завдань у сфері публічного управління в Україні, яка знаходиться в перманентному стані реформування, є створення сприятливих передумов, необхідних для впорядкування діяльності в цій сфері, що здійснюється в динамічно мінливих умовах конкурентного середовища. Реалізувати це завдання вбачається можливим як за рахунок комплексного розв'язання окреслених у роботі проблем з позиції удосконалення визначених механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління, що знаходяться під впливом як внутрішніх чинників, так і виконання зобов'язань у сфері публічного управління, які Україна взяла на себе в процесі інтеграції до ЄС.

6. Розглянуто специфіку механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління в Україні в контексті євроінтеграції в умовах воєнного стану. Обґрунтовано, що для України найпершою реформою в контексті євроінтеграції має бути реформа публічного урядування (передусім державної служби), бо інакше просто не буде кому робити всі інші реформи. При цьому діяльність органів публічної влади в умовах євроінтеграції базується на комплексі правових засад, які спрямовані на гармонізацію національного законодавства з правовими нормами та стандартами ЄС та інших міжнародних організацій, а також на забезпеченні виконання міжнародних зобов'язань України в рамках євроінтеграційного процесу. Встановлено, що важливою особливістю нинішнього етапу євроінтеграції є нова якість відносин Україна-ЄС, що обумовлено набуттям Україною кандидатського статусу, безпрецедентною інтенсивністю контактів на високому та вищому рівнях, високим рівнем довіри, лібералізацією торгово-

економічних відносин, спільним протистоянням російській експансії. Саме політико-дипломатична підтримка, військово-технічна, фінансово-економічна, гуманітарна допомога країн ЄС є критично важливими для України в умовах війни.

7. Розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення механізмів функціонування суб'єктів системи публічного управління в Україні в умовах євроінтеграції з урахуванням прогресивного зарубіжного досвіду в цій сфері. Відзначено, що розробка концептуальних засад повоєнного відновлення України має спиратися на демократичні цінності сучасного цивілізованого світу та ґрунтуватися на принципах відкритої конкуренції, людиноцентричності й субсидіарності, що передбачає посилення контролю за діяльністю органів публічного управління з боку суспільства, зокрема порівняно з воєнним часом, а також запровадження низки обмежень та інституційних бар'єрів, спрямованих на запобігання зловживанням владою та недопущенням її використання задля обмеження конституційних прав і свобод громадян. З огляду на це, у фокусі реформ в Україні мають залишатися такі пріоритетні напрямки: розробка нової економічної моделі України як ресурсного центру Європи; реформа сектору цивільної безпеки; оновлена ветеранська політика; реформа енергетики, спрямована на енергонезалежність та модернізацію; відновлення; масштабна соціальна реформа; проекти підтримки бізнесу; нові напрями в реформі освіти; реформа митниці; реформа публічного управління. Все це в повоєнний період сприятиме адаптації системи публічного управління в Україні до стандартів ЄС, створенню умов для підвищення якості й ефективності публічного управління з урахуванням європейських цінностей і принципів демократичного урядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять “державне управління” і “виконавча влада”: полемічні нотатки. *Право України*. 2004. №4. С. 113–116.
2. Аль-Атті І. Методологічні особливості дослідження розвитку публічного управління. *Публічне урядування*. 2019. № 1 (16). С. 15–23.
3. Бакуменко В.Д. Державне управління: словн.-довід. / уклад.: В.Д. Бакуменко, Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; за ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. К. : НАДУ, 2002. 228 с.
4. Баштанник О.В. Стратегія реформування державного управління як чинник підвищення спроможності держави публічне управління і адміністрування в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні. Актуальні проблеми у сфері публічного управління*. 2023. № 35. С. 77–81. URL : <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.14>
5. Бегей І.П. Використання досвіду Польщі для визначення особливостей реформування державного управління на районному та регіональному рівнях. *Аспекти публічного управління*. 2015. С. 57–63.
6. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. К.: 2004. 401 с.
7. Білоус А.О. Проблеми та перспективи реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу. *Таврійський науковий вісник*. 2022. № 3. С. 23–29.
8. Бондаренко В.А. Система та структура державного управління. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 250-255. URL : <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.45>
9. Борщевський В.В., Василиця О.Б., Є.Є. Матвеєв. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Публічне управління і адміністрування*, 2022 р., № 2 (76). С. 30–35.
10. Борщевський В.В., Чех М.М., Василиця О.Б. Публічне управління в умовах війни: як не допустити повернення ринку обмеженого доступу в

Україні на етапі повоєнного розвитку. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2023. № 1(7). С. 124–125.

11. Власенко С.Г. Оптимізаційні напрямки демократизації державного управління України. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 3. С. 290–296.

12. Вожол О.В. Публічна політика в контексті українських реалій. *Наукові інновації та передові технології*. 2023. № 13(27). URL : [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-13\(27\)-38-49](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-13(27)-38-49)

13. В Україні створено Вищу школу публічного управління (High School of Public Governance). URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukraini-stvoreno-vyshchu-shkolu-publicnoho-upravlinnia-high-school-of-public-governance>.

14. Ганущин С. Перспективи реформи публічного управління у контексті сучасних демократичних трансформацій. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом*. Політичні науки та публічне управління. 2023. № 3(63). С. 13-18. URL : [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-3\(63\)-2](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-3(63)-2)

15. Гарькавий І. Б., Осипов Д.М. Теоретичі та методологічні аспекти сутності поняття “публічне управління”. *Державне будівництво*. 2022. Том 2. № 32. URL : <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-01>

16. Герасіна Л.М. Проблеми публічного управління в Україні: суспільний резонанс щодо ефективності реформ. *Вісник Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*. 2021. № 2 (49). С. 184–197.

17. Глосарій Програми розвитку ООН. URL : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>

18. Гриб В.І., Лапшин С.І., Мельник Е.А. Публічна служба: європейський досвід. *Публічне управління та адміністрування*. 2020. Вип. 16. С. 7–13.

19. Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку: монографія / Г. Ю. Васильєв, В. Д. Воднік, О. В. Волянська та ін.; за ред. М. П. Требіна. Харків: Право, 2013. 536 с.

20. Дабіжа В.В., Мельничук А.В. Публічне управління в контексті інтеграційних процесів. Інвестиції: практика та досвід № 13/2024. С. 200–205.
21. Даміров Н.Р. Запровадження моделі new public management систему публічного управління в умовах воєнного часу. Держава та регіони. Публічне управління і адміністрування. 2023. № 1 (79).
22. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки: база даних “Законодавство України”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.
23. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. Київ, 1999. 432 с.
24. Дорогіх О.М. Правові засади європейської інтеграції України. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/Tezy_Bolgaria_03.20/Tezy_Bolgaria_03.20_10.pdf
25. Дяченко С. Як нам відбудувати Україну. Успішні світові кейси повоєнного відновлення. Укрінформ. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubriceseconomy/3493522-ak-nam-vidbuduvati-ukrainuuspisni-svitovi-kejsi-povoennogo-vidnovlenna.html>.
26. Економічна енциклопедія : в 3 т. / ред- кол. : С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. К. : Академія, 2000. Т. 3. 864 с.
27. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
28. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентіві України. К.: НАДУ, 2011. Т. 8 Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
29. Євроінтеграція в умовах війни: виклики і перспективи: аналітична доповідь. Грудень 2022 року. URL : [https:// razumkov. org.ua/images/2022/12/28/2022-MATRA-IV-KVARTAL-7.pdf](https://razumkov.org.ua/images/2022/12/28/2022-MATRA-IV-KVARTAL-7.pdf)

30. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: www.niss.gov.ua.
31. Запровадження тренду максимальної цифровізації держслужби – це важливий крок до цифрової держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/nataliya-alyushina-zaprovadzhennya-trendu-maksimalnoyi-cifrovizaciyi-derzhsluzhbi-ce-vazhliivij-krok-do-cifrovoyi-derzhavi-oriyentovanoyi-na-zadovolennya-potreb-gromadyan>
32. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2023 році. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/news/opublikovano-zvit-pro-vykonannya-ugody-pro-asotsiatsiyu-mizh-ukrayinoyu-ta-yes-za-2023-rik/>
33. Іжа М., Курносенко Л. Державне управління в умовах оголошення воєнного стану. *Державне управління та регіональний розвиток*. 2023. № 19.
34. Ісаєнко І.А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 5. С. 114–117. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/5_2012/32.pdf.
35. Лукіна Т.О., Шошова А.Г. Удосконалення механізмів державного управління спеціальними закладами для дітей з особливими освітніми потребами. *Державне управління: теорія та практика*. 2015. № 1. С. 86–96.
36. Коліушко І., Сорока С., Тимошук В., Терличка В. Реформа публічної адміністрації. Центр політико-правових реформ. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/7_REFORMAPUBLIChNOJi-ADMINISTRATsIji.pdf
37. Кононенко І.А. Сутність, співвідношення, взаємозв'язок ключових категорій публічного управління. *Право та державне управління*. 2019. № 4. С. 299–305.
38. Конституція України : закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>
39. Корженко В.В., Нікітін В.В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance. *Державне будівництво*. 2007. № 1(1). URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1\(1\)_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1(1)_3).

40. Котовська О. Особливості польської традиції здійснення публічної політики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. №4. С. 27–36.

41. Кравченко С.О. Основи публічного управління: конспект лекцій/ програми підготовки фахівців за ступенем вищої освіти “Магістр” за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”. К: 2018. 54 с.

42. Крамар І. Ю. Деякі аспекти міжнародної інтеграції України. Тенденції розвитку маркетингу в умовах економічних трансформацій: монографія. 2022. URL : [https://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/21024/2/TRM_2017_Kr amar_I_Y u-Deiaki_as pe kty _- mizhnarodnoi_117-132.pdf](https://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/21024/2/TRM_2017_Kr%20amar_I_Yu-Deiaki_aspekty_-mizhnarodnoi_117-132.pdf)

43. Лахижа М.М. Актуальні проблеми удосконалення публічного управління в Україні: зміни, реформування, модернізація, оптимізація, децентралізація, реструктуризація, перезавантаження. *Актуальні проблеми державного управління*. 2020. № 1(57). С. 25–34.

44. Линдюк О.А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації: монографія. Київ : НАДУ, 2016. 304 с.

45. Лях Ю.І. Зарубіжний досвід модернізації публічного управління та перспективи його застосування в Україні. *Науковий вісник: Державне управління*. 2020. №2(4). 228–238.

46. Мак Фарлейн Н. Постреволюційна Грузія на межі? Критика. URL : <https://krytyka.com/ua/articles/postrevolyutsiyna-hruziya-na-mezhi>

47. Маргасова В.Г. Інноваційність управління людськими ресурсами на державній службі в Україні в умовах її модернізації. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2022 р., № 1 (75). С. 135–141.

48. Махначова Н.М, Бондар В.О. Суб’єкти публічного управління: понятійно-категоріальний аналіз законодавчих норм. *Право та державне управління*. 2022. №2. С. 162–168.

49. Мельник Р.С. Категорія “публічне управління” у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98.

50. Миколюк А.В. Публічне управління в умовах військового стану: питання ефективності. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. 2022. Випуск 29. С. 45–48. URL : <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.29.8>.

51. Моніторингові звіти Програми SIGMA “Державне управління в Україні” / OECD, 2024. 217 с. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>

52. Нестеренко К.А., Богатирьова М.А. Реформування публічного управління в Україні в контексті євроінтеграції. *LEX PORTUS*. 2019. №6 (20). С.52–65. URL : https://lexportus.net.ua/vipusk-6-2019/nesterenko_k_o_bohatyrova_m_o_reformuvannia_publichnoho_upravlinnia_v_ukraini_u_konteksti_yevrointehratsii.pdf

53. Нечипоренко М. Відродження після війни. Світовий досвід економічного успіху для України. URL : <https://thepage.ua/ua/news/yaki-varianti-vidnovlennya-ukrayini-ye-uprovoyennij-chas>

54. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навчальний посібник. Київ : УАДУ, 1998. С. 37–49.

55. Нікітін В.В., Корженко В.В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance. *Державне будівництво* : електронне фахове видання ХарPI НАДУ. 2007. № 1. URL : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/doc/1/01.pdf>.

56. Оболенський О. Ю., Борисевич С.О., Коник С.М. Опорний конспект лекцій з дисципліни “Публічне управління”. К.: НАДУ, 2011. 56 с.

57. Обушна Н.І. Інституціональні аспекти розвитку публічного аудиту в умовах модернізації публічного управління в Україні : проблеми теорії та практики: монографія. Київ : Вид-во “Каравелла”, 2017. 470 с.

58. Обушна Н.І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні : теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 44 (1). С. 53–63.

59. Обушна Н.І., Теплов С.О. Цифровізація управління HR-процесами на державній службі. *Наукові перспективи*. 2021. Випуск 3 (9). С. 157–172. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/183>

60. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни “Публічне управління”: наук. Розробка / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. К.: НАДУ, 2011. 56 с.

61. Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування : конспект лекцій / Укладач А.Л. Помаза-Пономаренко. Х. : НУЦЗУ, 2020. 54 с.

62. Офіційний сайт НАЗК. Суб'єкти декларування. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/deklaruvannya/ii-sub-yektydeklaruvannya/>

63. Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL : <https://nads.gov.ua/> <https://nads.gov.ua/>

64. Пастух К. Публічне управління та адміністрування в забезпеченні розвитку територій: теоретико-організаційний аспект. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. № 1(11). С. 186–206.

65. Пархоменко-Куцевіл О. І. Забезпечення інформаційної безпеки під час здійснення військових операцій та бойових дій. Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. у трьох томах, м. Київ, ДЗВО “Університет менеджменту освіти” НАПН України, 15–28 квітня 2022 р.; ред. колегія : І.О. Дегтярьова, В.С. Куйбіда, П.М. Петровський та ін. ; уклад. Т.О. Мельник. Т. 1. К. : ДЗВО “УМО” НАПН України, 2022. С. 39–43.

66. Петринська В.В. Діагностика кадрового забезпечення державної служби: стан та сучасні виклики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2023. Вип. 9. URL: <https://orcid.org/0000-0002-8544-9848>.

67. Петринська В.В. Особливості інституційно-правового забезпечення системи управління людськими ресурсами на державній службі. *Наукові перспективи*. 2024. Вип.1(43). С.221–236. URL:<http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/8791>.

68. Політологічний енциклопедичний словник / уклад.: Л. М. Герасіна, В. Л. Погрібна та ін.; за ред. М. П. Требіна. Харків: Право, 2015. 816 с.

69. Політологія: навч. енцикл. слов. довід. для студентів ВНЗ I–IV рівнів акредитації / В. М. Денисенко, О. М. Сорба, Л. Я. Угрин та ін.; за наук. ред. Н. М. Хоми. Львів: Новий Світ – 2000, 2014. 779 с.

70. Посібник із законодавства України у сфері європейської інтеграції. URL: https://www.giz.de/en/downloads_els/Handbook_by_Alla_Dzhun_UKR.pdf

71. 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/go/2259-20>.

72. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV . URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>

73. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2411-17>

74. Про державну службу : Закон України № 889-19 від 10 груд. 2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/889-19>.

75. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : Постанова КМУ від 3 березня 2021 р. № 179 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-п#Text>

76. Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”: Закон України від 24.02.2022 р. № 2102-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2102-20>

77. Про правовий режим воєнного стану: Закону України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/389-19>

78. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

79. Про схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та плану заходів з її реалізації: Розпорядження КМУ від 27.05.2020 року №661-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/622-2020-%D1%80>

80. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018- 2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження КМУ від 17.01.2018 року № 67-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/proshvalennya-koncepciyi-rozvitku-cifrovoyi-ekonomiki-ta-suspilstva-ukrayini-na-20182020-rokita-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-yiyi-realizaciyi>

81. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/68/2022>

82. Публічне управління: термінол. слов. / Уклад.: В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. Київ: НАДУ, 2018. 224 с

83. Публічний Звіт Голови НАДС про підсумки діяльності у 2019 році. URL:<https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/zvit-2019-ost-versiya.pdf>

84. Публічний Звіт Голови НАДС про підсумки діяльності у 2020 році. URL : <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/24.02.2021/zvit-nads-2020-compressed.pdf>

85. Публічний Звіт Голови НАДС про підсумки діяльності у 2021 році. URL : <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/01.03.2022/zvit-2022.pdf>

86. Публічний Звіт Голови НАДС про підсумки діяльності у 2022 році. URL:https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82_2022.pdf

87. Публічний Звіт Голови НАДС про підсумки діяльності у 2023 році. URL:<https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82>

%D0%B8/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82_%D0%9D%D0%90%D0%94%D0%A1_2023_6.1_compressed.pdf

88. Пундор Ю. О. Історичний аспект формування категорії “суб’єкт права”. Правничий вісник Університету “КРОК”. 2011. Вип. 10. С. 24–30.

89. Решота О. А. Особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та проблеми. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1603>

90. Рудніцька Р.М. Сутність та зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. Публічне управління : теорія та практика. 2014. Вип. 4. С. 50–60. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_4_10

91. Селіванов С.В., Н.І. Обушна, С.К. Хаджирадєва. Розвиток кадрового потенціалу державної служби в Україні в умовах реформ : проблеми теорії та практики : монографія. Київ: Вид-во “Каравелла”, 2019. 293.

92. Словник української мови: в 11 томах. Том 9, 1978. Стор. 814. URL: <http://sum.in.ua/s/sub.jekt>.

93. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/45/2012>

94. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: Розпорядження КМУ № 831-р від 21 лип. 2021 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/831-2021-%D1%80>

95. Стратегія сталого розвитку “Україна-2020”. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/5/2015>

96. Стрельченко О.Г., Бухтіярова І.Г., Бухтіяров О.А. Доктринальна характеристика суб’єктів публічної адміністрації: сучасний вимір у рамках європеїзації суспільства. *Правова позиція*. 2022. № 2 (35). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/5/2022>

97. Таран Є.І. Трансформація системи публічного управління в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені*

В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2020. Том 31 (70), № 3.

URL : http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/3_2020/10.pdf

98. Теличко В.С. Використання штучного інтелекту та інтернету речей у повоєнному розвитку України. *Проблеми сучасних трансформацій*. Серія: право, публічне управління та адміністрування. 2023. № 9. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-9-02-12>

99. Теплов С.О. Стан та проблеми формування цифрового потенціалу державної служби в Україні в умовах воєнного стану. Інвестиції: практика та досвід. 2024. Випуск 4. С. 235–241. URL: <https://www.nauka.com.ua/index.php/investplan/article/view/3052>

100. Терещенко Д.А. Прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади: аналіз світового досвіду. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. 2018. Вип. 1 (53). С.143–152.

101. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони Угоду (ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

102. Уховський В.В. Сучасний стан та перспективи удосконалення публічного управління у післявоєнний період // The 6-th International scientific and practical conference “Modern problems of science, education and society” (August 14-16, 2023), Kyiv, Ukraine. 2023. С. 382.

103. Харчун А.М. Напрямки реформування системи публічного управління під час війни в контексті європейської інтеграції. *Публічне управління і адміністрування*. 2024. Випуск 39. С. 47–51.

104. Хребтова А.А. Модернізація публічного управління в Україні. <http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/431/11498/24059-1?inline=1>

105. Черниш В.І. Стратегії реформування державного управління в умовах інституційних викликів для системи публічної влади. *Дніпровський*

науковий часопис публічного управління, психології, права. 2022. Вип. 6. С. 198–202.

106. Шаров Ю.П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. С. 5–9.

107. Як Україна під час війни стала світовим лідером із цифровізації держуправління. 1 жовтня, 2023. URL : <https://www.kyivpost.com/uk/post/22145#>

108. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT: Ukraine 2023. Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Communication on EU Enlargement policy URL:https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en

ДОДАТКИ

Додаток А

Законодавча характеристика публічних осіб держави та їх класифікація*

Поняття та посилання на законодавство	Перелік суб'єктів	Прогалини законодавства
1	2	3
<p>Службові особи, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, визначені у примітці до ст. 51-3 Закону України від 14 жовтня 2014 року №1700-VII, "Про запобігання корупції"</p>	<p>1) Президент України; 2) Прем'єр-міністр України, член КМУ, перший заступник або заступник міністра; 3) член Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, НК з цінних паперів та фондового ринку, АКУ; 4) уповноважений з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель; 5) Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України; 6) Голова ФДМ України, його перший заступник або заступник; 7) член ЦВК; 8) член, інспектор Вищої ради правосуддя, член, інспектор Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; 9) народний депутат України; 10) Уповноважений ВРУ з прав людини; 11) Уповноважений із захисту державної мови, члени Національної комісії зі стандартів державної мови; 12) Директор НАБУ, його перший заступник та заступник; 13) Голова НАЗК та його заступники; 14) Генеральний прокурор, його перший заступник та заступник; 15) Голова НБУ, його перший заступник та заступник, член Ради НБУ; 16) Секретар РНБО України, його перший заступник та заступник; 17) Керівник Офісу Президента України, його перший заступник та заступник, Постійний Представник Президента України в АРК, його перший заступник та заступник, радник або помічник Президента України, Прем'єр-міністра України; 18) особи, посади яких належать до посад державної служби категорії "А" або "Б"; 19) особи, посади яких згідно з ч. 1 ст. 14 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" віднесені до 1 – 3 категорій; 20) судді, судді КСУ; 21) прокурори, слідчі і дізнавачі; 22) керівники, заступники керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, їх апаратів та самостійних структурних підрозділів; 23) керівники, заступники керівників державних органів, органів влади АРК, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, АРК, міст Києва або Севастополя; 24) керівники державних органів, органів влади АРК, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міста республіканського в АРК або обласного значення, району в місті, міста районного значення; 25) військові посадові особи вищого офіцерського складу. Інформація про те, чи належить суб'єкт декларування до службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, зазначається станом на останній день звітного періоду.</p>	<p>Розмежування службових осіб, які займають відповідальне становище, та осіб, які займають особливо відповідальне становище, Законом не передбачено.</p>

1	2	3
<p>Національні публічні діячі – фізичні особи, які виконують або виконували в Україні визначні публічні функції (п. 37 ч. 1 ст. 1 Закону України від 06.12.2019 № 361-IX “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення”</p>	<p>1) Президент України, Прем’єр-міністр України, члени КМУ та їх заступники; 2) керівник постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, його заступники; 3) керівник та заступники керівника Державного управління справами; 4) керівники апаратів (секретаріатів) державних органів, що не є державними службовцями, посади яких належать до категорії “А”; 5) Секретар та заступники Секретаря РНБО України; 6) народні депутати України; 7) Голова та члени Правління НБУ, члени Ради НБУ; 8) голови та судді КСУ, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів; 9) члени Вищої ради правосуддя, члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, члени Кваліфікаційнодисциплінарної комісії прокурорів; 10) Генеральний прокурор та його заступники; 11) Голова СБУ та його заступники; 12) Директор Національного антикорупційного бюро України та його заступники; 13) Директор Державного бюро розслідувань та його заступники; 14) Директор Бюро економічної безпеки України та його заступники; 15) Голова та члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голова та члени Антимонопольного комітету України, Голова НАЗК та його заступники, Голова та члени Рахункової палати, Голова та члени ЦВК, голови та члени інших державних колегіальних органів; 16) надзвичайні і повноважні послы; 17) начальник Генерального штабу – Головнокомандувач ЗСУ, командувачі Сухопутних військ ЗСУ, Повітряних Сил ЗСУ, ВМС ЗСУ; 18) державні службовці, посади яких належать до категорії “А”; 19) керівники органів прокуратури, керівники обласних територіальних органів СБУ, голови та судді апеляційних судів; 20) керівники адміністративних, управлінських чи наглядових органів державних та казенних підприємств, господарських товариств, державна частка у статутному капіталі яких прямо чи опосередковано перевищує 50 %; 21) члени керівних органів політичних партій</p>	<p>Інформація про те, чи належить суб’єкт декларування до національних публічних діячів, зазначається станом на останній день звітного періоду.</p>
<p>Посадові та службові особи інших державних органів (представники влади)</p>	<p>1) здійснюють функції представників влади; 2) обіймають посади, пов’язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій. До представників влади належать працівники державних органів, які наділені правом у межах своєї компетенції ставити вимоги, а також приймати рішення, обов’язкові для виконання юридичними і фізичними особами незалежно від їх відомчої належності чи підлеглості. Адміністративно-господарські функції – це обов’язки з управління або розпорядження державним, комунальним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації забезпечення контролю за цими операціями). Організаційно-розпорядчі функції (обов’язки) – це обов’язки щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, в установах чи організаціях незалежно від форм власності [62].</p>	

Продовж. Додатку А

1	2	3
<p>Посадові особи юридичних осіб публічного права (Рішення НАЗК «Про затвердження змін до Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю).</p>	<p>Під посадовими особами юридичних осіб публічного права слід розуміти осіб, які мають повноваження здійснювати організаційно-розпорядчі чи адміністративногосподарські функції [34]. У разі визначення посадових осіб на державних підприємствах слід брати до уваги положення ч. 3 ст. 65 ГК України. Так, посадовими особами підприємства є керівник, головний бухгалтер, члени наглядової ради (у разі її утворення), виконавчого органу та інших органів управління підприємств.</p>	<p>Однак цей перелік для цілей декларування не є вичерпним. Визначальним є обсяг повноважень відповідного працівника.</p>

Джерело: [48; 62]*

Додаток Б

Повноваження Національного агентства України з питань державної служби*

У сфері нормативно-правового забезпечення	У сфері контролю за дотриманням вимог закону № 889 [43]	У сфері методичного забезпечення роботи служб персоналу	У сфері професійної підготовки та підвищення кваліфікації
<p>- Формує та реалізує державну політику у сфері державної служби;</p> <p>- розробляє проекти і видає НПА з питань державної служби, надає роз'яснення з питань застосування цього Закону та інших НПА з питань державної служби.</p>	<p>- Здійснює контроль за додержанням визначених Законом умов реалізації громадянами права на державну службу;</p> <p>- проводить у державних органах службові перевірки і перевірки стану дотримання вимог цього Закону;</p> <p>- вживає заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування по службі державних службовців;</p> <p>-забезпечує ведення і оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів.</p>	<p>- Надає методичну допомогу СУП у державних органах;</p> <p>- веде облік державних службовців категорії "А";</p> <p>- розробляє за погодженням із Комісією з питань вищого корпусу державної служби типові вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії "А" та подає їх КМУ для затвердження.</p>	<p>- Забезпечує визначення потреб у проф. навчанні державних службовців згідно вимог проф. стандартів;</p> <p>- формує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб;</p> <p>- сприяє розвитку навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців;</p> <p>- організовує із залученням навчальних закладів розроблення освітньо-професійних програм у галузі знань "Публічне управління та адміністрування" та їх погодження.</p>

*Джерело: [43]

Додаток В

Склад інституційного забезпечення системи HRM на державній службі в Україні та її функціонал [67]

