

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ
ВІННИЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ МИХАЙЛА КОЦЮБИНСЬКОГО
ФАКУЛЬТЕТ ПРАВА, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на тему:
«Організація та функціонування системи органів публічного управління
та адміністрування в Україні»

Студента 2 курсу, 2 МАПУА групи
Освітньої програми «Публічне управління та
адміністрування»
Спеціальності 281 Публічне управління та
адміністрування
Галузі знань 28 Публічне управління та
адміністрування
Ступеня вищої освіти Магістра
Літовки Олександра Михайловича
Науковий керівник
Зубар І.В., заступник декана з навчальної роботи,
кандидат економічних наук, старший викладач

Розширена шкала _____

Кількість балів: _____ Оцінка ECTS _____

Голова комісії	_____	(_____)
	Підпис	Прізвище та ініціали
Члени комісії:	_____	(_____)
	Підпис	Прізвище та ініціали
	_____	(_____)
	Підпис	Прізвище та ініціали
	_____	(_____)
	Підпис	Прізвище та ініціали

Вінниця – 2023

Анотація

Літовка О.М. «Організація та функціонування системи органів публічного управління та адміністрування в Україні».

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування.

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, м. Вінниця, 2023 рік.

Кваліфікаційна робота присвячена вивченню актуального науково-теоретичного завдання – організації та функціонування системи органів публічного управління та адміністрування в Україні. Дослідження базується на аналізі теоретичних та емпіричних даних, взятих зі спеціалізованих джерел та публічних баз даних. Робота складається з трьох розділів. Звертається увага на виникненні наукової квестії із модернізації вітчизняної моделі публічного управління. Серед детермінант визначено динамічні зміни у державній політиці внаслідок процесів гармонізації національної нормативно-правової бази і законодавством ЄС та виникнення специфічних соціально-економічних умов в результаті впливу пандемії COVID-19 та військового вторгнення рф.

Перший розділ присвячено вивченню теоретичних засад публічного управління та адміністрування в Україні. Пораналізовано сутність і зміст публічного управління та адміністрування, узагальнено принципи публічного управління та адміністрування у формуванні публічного управління та адміністрування в Україні та вивчено його структуру. В результаті цього з'ясовано, що сучасний стан розвитку системи органів публічного управління та адміністрування в Україні передбачає взаємодію інституцій державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського соціуму, що організовані на правових засадах з метою реалізації інтересів соціуму та держави на засадах нових та вдосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів і методів.

У другому розділі роботи проведено аналіз функціональних засад системи органів публічного управління та адміністрування в Україні.

Досліджено систему та охарактеризовано структуру органів публічного управління та адміністрування в Україні. Розглянуто сучасний стан розвитку публічного управління в Україні в умовах суспільних змін, який перебуває у процесі трансформації публічного управління та адміністрування і переходу до публічного управління на засадах нових та вдосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів і методів. Охарактеризовано особливості адміністративно-правового статусу органів публічного управління та адміністрування в Україні. Проаналізовано вплив децентралізації на розподіл повноважень між органами публічного управління та адміністрування в Україні. Визначено спектр квестійних питань, які потребують вирішення, серед яких: недостатня спроможність центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інституцій регіонального розвитку до ефективного впровадження реформ, надання високоякісних послуг населенню та розв'язання соціально-економічних квестій розвитку територій в Україні.

У третьому розділі кваліфікаційної роботи дослідження присвячені вирішенню питань, що полягають у визначенні механізмів трансформування системи органів публічного управління та адміністрування згідно принципів адаптації до умов суспільних змін, а також розробці відповідних науково-практичних рекомендацій. Досліджено перспективи впровадження принципів концепції належного урядування в систему органів публічного управління та адміністрування України й узагальнено перспективні напрями їх розвитку. Описано основи концепції сталого розвитку та її ключові принципи, серед яких комплексність, ефективність, екологічна виправданість використання природних ресурсів, структурна збалансованість, соціальна спрямованість. Визначено, що базовим принципом у функціонуванні системи органів публічного управління та адміністрування країн ЄС є забезпечення сталого розвитку територіальних громад. Доведено важливість імплементації даного досвіду у комплекс публічної політики та вирішення описаних квестій. Обґрунтовано, напрями розвитку публічного управління в Україні в

контексті забезпечення сталого розвитку завдяки ефективному використанню людських, природних, геополітичних ресурсів, структурно-технологічної трансформації виробництва та наявних конкурентних можливостей. Запропоновано ініціювати розробку Стратегії публічного управління із забезпечення сталого розвитку територіальних громад України. Фундаментальною основою при цьому визначено формування і практичне втілення стратегічного планування, орієнтованого на соціально-економічну розбудову кожного окремо взятого сільського поселення на мікро- і макрорівні.

Ключові слова: державне управління, публічне управління та адміністрування, системи органів публічного управління та адміністрування, сталий розвиток, місцеве самоврядування, регіональна політика, належне врядування.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ	9
1.1. Сутність і зміст публічного управління та адміністрування.	9
1.2. Принципи публічного управління та адміністрування у формуванні публічного управління та адміністрування в Україні.	18
1.3. Теоретичні аспекти структури органів публічного управління та адміністрування в Україні.	31
РОЗДІЛ 2. ФУНКЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ. ...	42
2.1. Загальна характеристика системи органів публічного управління та адміністрування в Україні.	42
2.2. Інституційно-правове забезпечення функціонування органів публічного управління та адміністрування в Україні.	55
2.3 Вплив децентралізації на розподіл повноважень між органами публічного управління та адміністрування в Україні.	66
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ. ...	78
3.1. Впровадження принципів належного урядування в діяльність органів публічного управління та адміністрування України.	78
3.2. Перспективні напрями розвитку публічного управління та адміністрування в Україні.	90
ВИСНОВКИ.	98
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.	102
ДОДАТКИ.	111

ВСТУП

Розпочаті в Україні реформи територіальної організації влади мали значний успіх у напрямку соціально-політичних трансформацій, однак сучасні обставини викликані військовими діями на території України висувають нові вимоги до сфери публічного управління. В умовах сьогодення глибокого осмислення потребують сучасні зміни та пов'язані з ними соціальні, економічні й екологічні квестії, що вказує на важливість удосконалення структури органів публічного управління та адміністрування, зокрема в напрямку забезпечення сталого розвитку територіальних громад.

Актуальність теми. Вивчення особливостей організації та функціонування системи органів публічного управління та адміністрування в Україні є надзвичайно актуальним, оскільки даний напрям дослідження стосується основних аспектів функціонування державної структури та впливу на розвиток соціуму. Вивчення організації і функцій органів публічного управління та адміністрування в Україні дозволяє краще зрозуміти, як приймаються рішення на різних рівнях уряду і як це впливає на розвиток соціуму та громадян. Дослідження особливостей органів публічної влади дозволяє визначити квестії та можливості для вдосконалення адміністративної діяльності. В умовах обмежених ресурсів та потреби ефективного використання бюджетних коштів, дослідження системи публічного управління може виявити можливості для оптимізації та підвищення ефективності роботи державних органів. Отже, дослідження системи органів публічного управління та адміністрування в Україні відіграє важливу роль у забезпеченні ефективного та сучасного управління, відповідального за потреби громадян та вирішення викликів сучасного світу.

Метою кваліфікаційної роботи є дослідження та аналіз основних теоретико-категорійних основ організації та функціонування системи органів публічного управління та адміністрування в Україні, що дасть можливість для підвищення ефективності сучасного управління, відповідального за потреби громадян та вирішення викликів сьогодення.

Для досягнення мети роботи були поставлені і розв'язувались такі **завдання:**

- проаналізувати сутність і зміст публічного управління та адміністрування;
- систематизувати принципи публічного управління та адміністрування у формуванні публічного управління та адміністрування в Україні;
- описати структуру публічного управління та адміністрування в Україні;
- охарактеризувати систему та структуру органів публічного управління та адміністрування в Україні;
- дослідити особливості інституційно-правового забезпечення функціонування органів публічного управління та адміністрування в Україні;
- проаналізувати вплив децентралізації на розподіл повноважень між органами публічного управління та адміністрування в Україні;
- обґрунтувати концептуальні напрями впровадження принципів концепції належного урядування в діяльність органів публічного управління та адміністрування України;
- обґрунтувати перспективні напрями розвитку публічного управління в Україні.

Об'єктом дослідження є система органів публічного управління та адміністрування в Україні.

Предметом роботи є особливості формування та функціонування системи органів публічного управління та адміністрування в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення мети у роботі використовувались такі методи дослідження: системний аналіз (для обґрунтування принципів публічного управління та адміністрування у формуванні публічного управління та адміністрування в Україні); порівняльний аналіз (для співставлення існуючої структури органів публічного управління та адміністрування в Україні); структурний аналіз

(для визначення структури інституційно-правового забезпечення функціонування органів публічного управління та адміністрування в Україні).

Наукова новизна роботи полягає у обґрунтуванні перспективних напрямів розвитку публічного управління та адміністрування в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що отримані результати досліджень та пропозиції щодо економічного розвитку регіонів можуть бути використані Департаментами Вінницької обласної державної адміністрації, Вінницькою міською радою та іншими органами публічної влади при розробці стратегічних перспектив розвитку.

Публікації. Матеріали дослідження опубліковані у електронного журналу «Публічне управління та адміністрування: удосконалення та розвиток» № 6, який включено до переліку наукових фахових видань України з публічного управління та адміністрування кат.В.

Апробація результатів кваліфікаційної роботи здійснювалась на щорічній науковій конференції студентів, магістрантів, аспірантів та молодих науковців факультету права, публічного управління та адміністрування 6 листопада 2023 року. Матеріали доповідей опубліковано у збірниках наукових заходів..

Структура та обсяг роботи. Робота розміщена на 111 сторінках, включає три розділи, список використаних джерел із 105 позицій, 1 рисунок 2 таблиці та 1 додаток.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Сутність і зміст публічного управління та адміністрування

Публічне управління для сучасної України нове і ще не сформоване у свідомості соціуму явище, яке потребує визначення об'єктивних основ його виникнення. Спочатку розглянемо, що являє собою «управління» в широкому науковому трактуванні.

На думку видатного вченого П. Друкера, управління є особливим типом діяльності, що трансформує неорганізований натовп в ефективну цілеспрямовану та продуктивну групу. Цитуючи іншого з найвідоміших представників науки управління А. Файоля, можна стверджувати, що керувати державою – це вести її до цілей з максимально можливим використанням усіх наявних ресурсів. Підтвердження цієї думки також знаходимо у Г. Райта, яким управління трактується як організація і спрямування ресурсів з метою досягнення бажаного результату [92].

Одним з найзначніших досягнень ХХ сторіччя є визнання управлінської праці як окремого виду діяльності і запровадження наукового аналізу для визначення способів ефективного розв'язання управлінських квестів. Засновником наукового управління вважається американський вчений Ф.Тейлор. Поняття «наукове управління» введено Л. Брандейсом у 1910 р. Серед найбільш відомих, визнаних світом зарубіжних представників науки управління є: М. Вебер, Н. Вінер, Ф. Гілбрет, В. Глушков, П. Друкер, Д. Дункан, У. Ешбі, Е. Мейо, М. Мескон, Г. Саймон, А. Файоль, М. Фоллет, Д. Форрестер та інші.

Лауреат Нобелівської премії Г. Саймон, визначаючи місце і роль науки управління серед інших наук, охарактеризував її «як частину акумульованого і визнаного знання, що систематизоване й сформульоване у відповідності з

встановленими загальними істинними та закономірностями і є не тільки поєднанням багатьох дисциплін, але й новою самостійною наукою у сфері соціології. Це всеохоплююче, глибоке та філософське знання». За висловом відомого американського вченого Д. Дункана, наука управління – це, насамперед інтелектуальна революція, інноваційний світогляд та нова методологія вирішення квестів. Наука управління спирається на використання наукового методу, системну орієнтацію та використання моделей.

Як зазначено у Енциклопедичному словнику з публічного управління та адміністрування – це функція організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), яка забезпечує реалізацію мети і підтримку режиму діяльності, сталість і розвиток певних структурних елементів. Соціальне управління є властивістю будь-якого соціуму, що пов'язана з його системною природою, розподілом праці, необхідністю спілкування у процесі роботи і життя, обміном результатами матеріальної і духовної діяльності. Змістом соціального управління є процес цілеспрямованої діяльності з прийняття та реалізації рішень або виконання управлінських функцій з метою організації ефективної взаємодії об'єкта і суб'єкта в певній системі з урахуванням змін стану зовнішнього середовища. Суб'єкт і об'єкт управління відрізняються за роллю у процесах прийняття та реалізації управлінських рішень та виконання основних функцій, до яких належать планування, організація, мотивація і контроль. Керуючим є суб'єкт, але специфіка побудови його структури та технологія діяльності визначаються особливостями об'єкта (керованої підсистеми). Рівень ефективності функціонування системи значною мірою визначається ступенем її співпраці. Управління є складним явищем, тому в науковій літературі часто трапляються дослідження окремих його аспектів: функціонального, процесуального, суб'єктно-об'єктного, загального. Їх узагальнення дає можливість сформулювати певне уявлення про сутність управління [33].

Таким чином в широкому науковому трактуванні «управління» передбачає широке використання на всіх його рівнях і ланках наукових

досягнень, насамперед, результатів досліджень у сфері політології, права, філософії, соціології, економіки та інформатики; сприяння розвитку наукових досліджень з актуальних квестій управління, зокрема, розробленню нових управлінських технологій та впровадженню їх досягнень в практику; залучення науковців до аналітичної роботи; підвищення рівня забезпеченості системами підтримки прийняття управлінських рішень на базі сучасної управлінської методології та використання засобів інформатизації і комп'ютеризації. В умовах складності і масштабності квестій управління застосування наукових підходів і сучасних методів їх вирішення набувають особливого значення.

Перспективне прогнозування, стратегічне планування, вибір раціональної структури органів публічного управління та адміністрування і його кадрового потенціалу, забезпечення інноваційного, якісного управління, створення високоефективних мотиваційних підходів, розроблення сучасних методів контролю, комунікацій, прийняття рішень. Це лише частина завдань, вирішення яких неможливе без розвитку відповідної галузі науки.

В Україні історично сформувалася окрема наукова галузь «Публічне управління та адміністрування », яка з погляду системного підходу спрямована на вивчення процесу цілеспрямованого впливу суб'єкта публічного управління та адміністрування , що представляє державну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи, на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частина, внаслідок якого задовольняються потреби держави і соціуму. Що являє на думку В. Цветкова складну динамічну самокеровану систему, а управління ним як соціальну функцію, що виявляється у владно-організуючій діяльності, яка забезпечує узгодженість спільної праці і побуту людей для досягнення соціально значущих цілей та завдань [16].

При розгляді публічного управління та адміністрування як системи діяльності дуже важливим є розуміння одного з найважливіших системних принципів, а саме, що така система не просто утворюється складенням всіх

управлінських зусиль, а набуває якісно нових властивостей. В умовах сучасних суспільних змін, відбувається трансформація державного управління і перехід до публічного управління на засадах нових та вдосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів і методів.

Засновником публічного управління вважається Вудро Вільсон, якій у 1887 році в своїй статті «Дослідження адміністрації» визначає «публічне управління» як предмет адміністративного дослідження, щоб виявити, по-перше, те, що уряд правильно і успішно може зробити, і, по-друге, як можна зробити ці правильні речі з максимально можливою ефективністю і при мінімально можливої вартості або грошей або енергії [63].

Пізніше англійським автором Д. Кілінгом у 1972 р. публічне управління визначається як «пошук найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави: публічне управління спрямоване на реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і передбачає якнайповніше застосування владою принципу публічності – відкритості та прозорості діяльності її апарату, право впливу у громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату тощо» . До суб'єктів публічного управління належать органи державної влади, зокрема органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти у разі делегування їм публічних повноважень. [19]

Історичний розвиток та становлення американської системи публічного управління відбувався виходячи з процесів і функцій управління в спектрі повноважень держави (що включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади), одночасно в поєднанні з приватними інституціями на відміну від європейської, де публічне управління розглядається як підгалузь права.

У західних демократіях пропагується саме публічне адміністративне управління (Public Administration) або публічне адміністрування. Справа в тому, що публічне управління звичайно підкорялося політичній владі. Тому відношення між управлінням і політикою завжди досить складним, але

переважно для їх вирішення з зростаючим більшістю суперечностей впорюються сучасні інформаційно-комунікативні технології. При цьому отримавши особливу технологічну компетенцію, адміністративний апарат претендує на більш активне входження у сферу політики, але виявляється нездатний до домінування через зростаючу складність і комплексність публічного управління.

В енциклопедичному словнику з публічного управління та адміністрування дефініція «публічне адміністрування» визначається як теорія та практика публічного управління та адміністрування, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування соціальної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян. В Україні публічне адміністрування набуло офіційного визнання як освітня спеціальність [14].

Водночас багато науковців з публічного управління, мають власну думку щодо визначення даної дефініції. Зокрема, С. Чернов визначає публічне управління як організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи трансформування, базуючись на владній силі, яка обмежує дієвий суспільний контроль [21].

Волошин Ю. О. трактує публічне управління як владу, відкриту народу та його інтересам, публічну за характером, що здатна залучати до управління широкі верстви населення [25].

У своєму визначенні публічного управління, О. Оболенський робить акцент на тому, що це здійснення сукупності раціональних впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, оптимізацію та розвиток об'єкта управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей. Звідси логічним є висновок, що публічне управління має бути спрямоване на реалізацію цінностей

соціуму [65].

Більш вдале визначення, на ваш погляд, дали О. Амосов і Н. Гавкалова, які відмітили, що в сучасній організації соціального життя управлінські дії здійснюють, окрім спеціальних інститутів держави, також органи місцевого самоврядування, громадські та приватні організації. Адміністрування передбачає особливий вид діяльності, а саме ухвалення нормативних документів і розпоряджень, що видаються повноважними органами в умовах демократії, коли існує багатобічність взаємозв'язків між політичними й суспільними інститутами [2].

З наведених вище визначень важко встановити жорсткі рамки публічного управління та пов'язаного з цим адміністрування. Авторами розглядаються окремі аспекти публічного управління, водночас не з'ясовані суб'єкти та об'єкти, а головне принципи побудови управління. Можливо саме виходячи з такого підходу, складно в законодавчій системі визначити публічне управління, як таке. Але треба зазначити, що відповідно до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого Постановою Кабінету міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266, визначена галузь знань «Публічне управління та адміністрування», а також спеціальність «Публічне управління та адміністрування».

Тобто у підзаконних актах вже є «Публічне управління та адміністрування», а в законах України, зокрема у спеціальних законах, таких як «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування», та інших, цього немає.

Звернемося до Основного Закону України. Так згідно з Конституцією України Стаття 5. Наголошує про те, що «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи публічної влади та органи місцевого самоврядування [54].

У публікації Козуб В. П. «Перехід до парадигми механізмів трансформації публічного управління та адміністрування» сучасну модель

публічного управління в Україні визначається як взаємодію інституцій публічного управління та адміністрування, місцевого самоврядування та громадянського соціуму на засадах організаційно-правового механізму управління, який встановлений Конституцією України, законах та інших нормативно-правових актах. [52].

Так інституції публічного управління та адміністрування представлені органами публічної влади (в Україні – це Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади, місцеві адміністрації та інші органи публічного управління та адміністрування в адміністративно-територіальних одиницях України; Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції; правоохоронні органи та силові органи [54].

Місцеве самоврядування в Україні в рамках Конституції і законів України гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [82]. Також законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено система місцевого самоврядування, яка включає [42]: територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, старосту, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органи самоорганізації населення.

До інституції громадянського суспільства учені відносять: громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші непідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства, які мають функції громадського контролю за

діяльністю державного органу, сприяння у формування та реалізації державної політики [79].

Взаємодія інституцій державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства створила можливість суб'єкт-суб'єктних відносин між ними. Тобто публічне управління (на відміну від державного управління, де методологічні аспекти державотворення будувалися на суб'єкт-об'єктних відносинах між владою та суспільством) пропонує впровадження нового підходу, де методологічні аспекти державотворення визначатимуться на взаємодії і рівноправності як органів влади (інституцій державної влади) – так і соціуму (інституцій громадянського соціуму) в цілому [18].

Таким чином сучасне публічне управління в Україні можна розглядати як взаємодію інституцій державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства, що організовані на правових засадах з метою реалізації інтересів соціуму та держави на засадах нових та вдосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів і методів.

Публічне управління доцільно розглядати в декількох аспектах:

- 1) публічне управління відображає інституційні засади управління державою;
- 2) публічне управління орієнтоване на потреби громади та діє на основі організаційних структур, процесів, ролей, взаємозв'язків, політики та програм;
- 3) публічне управління відповідає за стале економічне процвітання, соціальну згуртованість та добробут людей;
- 4) публічне управління впливає на довіру населення та створює умови для формування соціальної цінності [30], [61], [55].

П. Кравчук вважає, що «стратегічний менеджмент має значний вплив на функціонування публічного управління та адміністрування». С. Цієслак зауважує, що «публічне управління – це множинність різних типів управління, що діють у сфері державних справ, зокрема державної

адміністрації та адміністрації місцевого самоврядування. Публічне управління та адміністрування – це призначення для визначення структур, діяльності та людей усіх цих типів управління» [86]. На думку Я. Пенса, «стратегічний менеджмент стосується довготривалого прагнення організації до успіху, інтегруючи різні підходи та знання з різних галузей, воно також передбачає визначення ключових факторів, дослідження та визначення взаємозалежностей між ними та їх вплив на майбутнє, пристосовуючи концепцію розвитку до передбачуваних, мінливих ситуацій, що створюються ринковими та екологічними умовами» [74]. У публічному управлінні «об'єктом управління можуть бути особи, організації, речі, пов'язані з плануванням та виконанням суспільних завдань, які, на відміну від організацій, не обов'язково повинні керувати менеджером. Управління означає множинність дій, що вживаються для досягнення бажаного перебігу процесів та явищ у межах місцевого самоврядування». Досліджувана квестійатика порівняно нова для вітчизняної науки, тому допоки не має законодавчо затвердженого тлумачення терміна «публічне управління», а також серед науковців відсутня однаковість щодо сутності цього поняття. На окрему увагу заслуговує позиція Загурський О.Б., який вважає, що «влада, відкрита народу та його інтересам, публічна за характером, що здатна залучати до управління широкі верстви населення» [37]. Але подекуди запропоновані тлумачення поняття «публічне управління», радше за все, більшою мірою відповідають змісту поняття «Публічне управління та адміністрування» [69], «муніципальне управління», «управління». Тим не менше, існують також думки, що публічне управління реалізують публічні особи, приймаючи владні політичні рішення [63], відображаючи лише незначну частину впливу суб'єктів управління на суспільні процеси.

Отже, публічне управління та адміністрування варто трактувати як вид управлінської діяльності, яку реалізують публічні інститути, приймаючи владні політичні рішення, адміністрування вносить акцент на діяльність професійних управлінців (чиновників, публічних службовців), що

орієнтована на підготовку та реалізацію цих рішень, а також здійснює контроль за їх виконанням. Із становленням України як держави із ринковою економікою, відбувається не лише трансформація понятійно-категорійного апарату у сфері державного управління, що потребує вдосконалення наукового тлумачення та закріплення його в нормативно-правових актах, чіткого визначення суб'єктів системи публічного управління та адміністрування, їх повноважень та компетенцій, засобів впливу та реалізації завдань тощо, тим самим актуалізуючи сутність нової термінології.

1.2. Принципи публічного управління та адміністрування у формуванні публічного управління та адміністрування в Україні.

Дослідження принципів публічного управління та адміністрування створює вихідні умови наукового пізнання процесів державотворення у формуванні системи органів публічного управління та адміністрування в Україні. Тому для розуміння принципів в державному управлінні перш за все, розглянемо, що являть собою принципи у широкому трактуванні цього поняття.

Так сутнісна складова основи принципу полягає у вихідних положеннях теорії, вчення, науки, світогляду, а також у внутрішніх переконаннях людини, практичних, моральних й теоретичних засадах, якими вона керується в житті й діяльності [101].

Принципи є результатом узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним началом їх діяльності. У юридичному словнику дефініція «принципи» визначаються як [25]:

1) основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного

права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо).

2) внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності (наприклад, принцип правомірної поведінки).

У деяких аспектах схоже визначення дається в енциклопедичному словнику з державного управління, де принципи визначаються як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи права, державного устрою. Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ [31].

Для розвитку сучасного публічного управління характерним залишається використання принципів, які були впроваджені в систему державного управління та управління в цілому, і які виступають базисом формування, організації, функціонування органів публічного управління та адміністрування та відображають сутність і реальність процесів публічного управління та адміністрування.

Треба зазначити, що принципи управління, як такі, характеризуються двома ознаками:

а) належністю до пізнаних наукою і практикою позитивних закономірностей;

б) зафіксованістю в суспільній свідомості (відповідних поняттях) [29].

Одним із перших дослідників, хто спробував систематизувати принципи публічного управління, був французький інженер і науковець А.Файоль. В основі запровадженої ним системи управління лежала адміністративна доктрина. Виходячи з неї вчений визначив чотирнадцять принципів адміністративної діяльності [102]:

1) поділ праці,

- 2) повноваження і відповідальність,
- 3) дисципліна,
- 4) єдиноначальність,
- 5) єдність керівництва,
- 6) підпорядкування особистих інтересів загальним,
- 7) винагорода,
- 8) централізація,
- 9) ієрархія (скалярний ланцюг),
- 10) порядок,
- 11) справедливість,
- 12) стабільність штату,
- 13) ініціатива,
- 14) корпоративний дух.

Зазначені вище принципи, доповнені функціями персоналу в організації, визначили спеціалізацію, ієрархію, рамки контролю та засади організаційної структури як основу, на якій формуються організації та здійснюються управлінські завдання.

Розкриваючи принципи управління О.В. Жадан визначає принципи управління як систему базових положень, ідей, правил, згідно з якими здійснюється діяльність працівників у тій чи іншій сфері соціального життя. Принципи управління відображають закономірності функціонування соціальних спільнот [33]. Далі автором пропонується принципи управління умовно поділяють на загальні і приватні.

Загальні принципи управління включають: поділ праці (спрямований на управління спеціалізацією працівників у процесі діяльності); узгодженість особистих і суспільних інтересів (дії керівництва спрямовані на максимальне врахування інтересів працівників і суспільних інтересів); єднання персоналу (здатність об'єднувати зусилля для ефективного вирішення практичних завдань; постійна координація зусиль, стимулювання старанності, використання здатності всіх і винагорода заслуг кожного); дисципліну

(вимоги до дисципліни залежать від її характеру та місця в системі суспільних, виробничих відносин; залежно від цього виділяють трудову, службову та суспільну дисципліну); справедливості і рівності (рівність прав і зобов'язань осіб, що перебувають на одному рівні та дотримання їх); адаптації до нових умов діяльності (вимагає інтенсифікації роботи персоналу, переоцінки накопиченого досвіду роботи, подолання сталих стереотипів у зв'язку із новими умовами діяльності); професіоналізму і компетентності (поєднання професіоналізму – високого рівня підготовки кадрів та компетентності як найвищої форми прояву професійності, коли працівник діє самостійно, відповідально та реалізує знання та досвід у своїй діяльності); стійкості складу персоналу (дотримання цього принципу полягає в збереженні стійкості персоналу, його здатності до оновлення форм і методів роботи відповідно до вимог часу); ефективність (порівняння витрат і конкретного результату діяльності. Працювати ефективно означає досягти максимального результату за мінімальних витрат). Більшість перелічених принципів була запропонована класиком науки управління – Анрі Файолем і належить до загальних організаційних принципів [33].

До приватних принципів управління відносять такі: підбір кадрів (відповідно до професійних, ділових, моральних якостей), планування (необхідність стратегії та тактики у використанні персоналу з максимальною ефективністю для організації), ротація кадрів (спадкоємність у діяльності персоналу, підтримання кваліфікації), конкуренція (передбачає конкурсну систему відбору кадрів), стимулювання (підвищенню продуктивності праці сприяє справедлива її винагорода), виховання (формування почуття відповідальності, поваги, відданості у працівників) [33].

Тобто принципи управління відображають зміст і взаємозв'язки основних елементів системи управління і покладені в основу принципів публічного управління та адміністрування. Розглянемо докладніше ці принципи, що відображають реальність процесів публічного управління та адміністрування в Україні.

Як зазначається у енциклопедичному словнику з державного управління: «...у державному управлінні «принцип» розглядається як прояви закономірностей, відношення або взаємозв'язки соціально-політичного характеру і інших груп елементів публічного управління та адміністрування, відображені у вигляді певного наукового положення, що застосовується в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління. Принципи публічного управління та адміністрування ґрунтуються на онтологічних, гносеологічних і методологічних аспектах державно-управлінської діяльності, відображають найбільш суттєві, основні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки в державному управлінні. Найбільш відомими є такі принципи [33]:

- об'єктивності (необхідність дотримання в усіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей соціального розвитку);
- демократизму (визначає роль народу як носія і джерела влади); правової регламентації (необхідність законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, принципів публічного управління та адміністрування);
- поділу влади (передбачає поділ влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову);
- публічності (забезпечує взаємозв'язок органів публічного управління та адміністрування із суспільством, громадянами).

Група науковців з публічного управління, зокрема: Ю.П. Сурмін, О.Ю. Оболенський, В.Д. Бакуменко, Ю.В. Бакаєв, В.П. Козуб, В.В. Корженко, В.Я. Малиновський, Н.М. Мельтюхова, П.М. Петровський, Н.В. Фоміцька, О.В. Червякова, С.В. Штурхецький, Лазор О.Я., Лазор О.Д., які досліджували квестійні теорії публічного управління та адміністрування, розглядаючи питання класифікації принципів, наводять такі їх групи принципів (табл.1.1.): адміністративно-правові; системно-цільові; системно-функціональні; системно-організаційні; адаптивні принципи публічного управління та адміністрування .

Таблиця 1.1.

Класифікація загальних принципів публічного управління та адміністрування за групами

№	Група принципів	Зміст групи принципів
1	2	3
1.	Адміністративно-правові принципи публічного управління та адміністрування	відповідність об'єктивним законам соціального розвитку; публічність правової регламентації; відповідність інтересам народу; об'єктивність із позицій додержання законів; співвідносність влади та публічного управління та адміністрування ; правове регулювання управлінської діяльності.
2.	Системно-цільові принципи публічного управління та адміністрування	розмежування повноважень між суб'єктами публічного управління та адміністрування по горизонталі та вертикалі; підпорядкування локальних цілей загальній меті; несуперечність цілей одна одній; взаємодоповнення цілей; послідовність у досягненні всієї сукупності цілей; розподіл цілей за функціями публічного управління та адміністрування .
3.	Системно-функціональні принципи публічного управління та адміністрування	закріплення розподілу функцій правовими нормами; сумісність функцій органів публічного управління та адміністрування ; диференціація спеціальних (конкретних) функцій; концентрація однакових функцій у відповідних органах; комбінування суміжних функцій у межах одного органу; відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям.
4.	Системно-організаційні принципи публічного управління та адміністрування	єдність системи органів державної влади; територіально-галузева організація управління; багатоманітність організаційних зв'язків; відповідність елементів діяльності органів (методів, форм, стадій) їх місцю в ієрархічній структурі; делегування повноважень та відповідальності; поєднання єдиноначальності та колегіальності; лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління.
5.	Адаптивні принципи публічного управління та адміністрування	уточнення мети при зміні обставин; відповідність елементів системи визначеній меті; орієнтація на постійне оновлення; встановлення нормативів за елементами системи; урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень; конкретизація управлінської діяльності та особистої відповідальності; посилення соціальної захищеності державних службовців.

Джерело: [16], [29]

До загальновизнаних відносять схожі за групами принципи публічного

управління та адміністрування , зокрема (табл. 1.2.) [31]:

- структурно-цільові;
- структурно-функціональні;
- структурно-організаційні;
- структурно-процесуальні.

Таблиця 1.2.

Класифікація загальних принципів публічного управління та адміністрування

№	Група принципів	Зміст групи принципів
1.	Структурно-цільові принципи	узгодженість цілей, взаємодоповнюваність цілей, підпорядкованість локальних цілей загальним та ін.
2.	Структурно-функціональні принципи	диференціації та фіксації, концентрації, комбінування, відповідності тощо.
3.	Структурно-організаційні принципи	єдності системи державної влади, централізації і децентралізації, територіально-галузовий принципи та ін.
4.	Структурно-процесуальні принципи	конкретизації управлінської діяльності, відповідність елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності їх функціям.

Джерело: [16], [17]

На практиці принципи публічного управління та адміністрування набувають характеру норм, правил, якими керуються в управлінській діяльності відповідно до соціально-економічних умов, що склалися в суспільстві [33].

Ряд вчених з публічного управління розглядають окремі категорії принципів за своїм призначенням у системі публічного управління та адміністрування. Зокрема, В.Д. Бакуменко визначає принципи публічного управління та адміністрування як прояви закономірностей у державному управлінні, що відображені у вигляді певних положень, які застосовуються в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері публічного управління та адміністрування. Як правило, це фундаментальні, науково обґрунтовані, а в певних випадках і законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується і функціонує система публічного управління та адміністрування. Серед найбільш відомих такі принципи: об'єктивності, універсальності, випереджального стану в державному управлінні, демократизму, поділу

влади, законності, оптимізації управління, а також структурні принципи. До принципів публічного управління та адміністрування можна також віднести принцип єдності економіки та політики за пріоритету політики, а також принцип поєднання загальних і локальних інтересів зі збереженням пріоритету інтересів більш високого рівня [11].

Також В.Д. Бакуменко пропонує для публічного управління та адміністрування принцип оптимальності як «... один з універсальних принципів управління, сутність якого полягає в найкращому виборі в певній ситуації. За Ю. Марковим, бути оптимальним завжди означає мати найвищу оцінку цільових установок, правильно оцінювати перспективу з погляду витрат і результатів. Оптимальність (пошук екстремуму певної функції або вибір найкращого варіанта з можливих), що досягається за допомогою економіко-математичного та соціально-математичного моделювання, можна класифікувати як строгу оптимальність. Оптимальність, що тією чи іншою мірою притаманна організованим соціальним системам, може бути класифікована як спонтанна. Остання проявляється у властивості вибіркової, тобто вибору найкращого варіанта з багатьох можливих варіантів динаміки системи. Для соціальних систем оптимальність управління – це мінімізована, економна діяльність, спрямована на досягнення бажаного результату, нижче порогу якого міститься область неефективного, небажаного. Поняття оптимального управління ще має зміст найбільш бажаного управління, найкращого з можливих. Досягнення оптимальності залежить від цільових установок, ідеалів, норм, програм та цінностей суб'єкта діяльності. На практиці принцип оптимальності проявляється в розробленні та застосуванні нових методик, процедур та управлінських технологій з метою пошуку та становлення шляхів і способів оптимізації» [11]. Також пропонується принцип управління якістю рішень – один із базових принципів сучасного управління, безпосередньо спрямований на підвищення ефективності рішень шляхом встановлення стандартів, відкритого спілкування (прозорість рішень), здійснення і одночасного

запобігання надмірному контролю, запровадження наукових підходів, методів мотивації та моделювання [7].

Л. Г. Штика запроваджує для публічного управління принцип конкретності та вимірюваності цілі – для кожної цілі має існувати критерій, який би дав змогу оцінити ступінь її досягнення. Якщо такого критерію немає, то неможлива реалізація однієї з основних функцій управління – контролю; принцип обмежування цілей – вимагає звуження кола вирішуваних квестів на користь підвищення їх розуміння та якісного розв’язання, що орієнтує на досягнення найбільшої можливої ефективності в деякій обмеженій сфері і тільки потім – на перехід до більш широкого кола квестів; принцип раціональної структури управління – вимагає врахування таких критеріїв, як: відповідність ланок управління функціям системи; найменше число рівнів (ланок) в ієрархії управління; зосередження на кожному рівні всіх необхідних функцій управління; концентрація функціональних ланок у структурних вузлах; чітке виділення участі кожної функціональної ланки в єдиному процесі управління; усунення дублювання функцій; мінімізація потоків команд з кожної ланки управління [106].

Кравченко С.О. наголошує на доцільності принципу політичної нейтральності службовців системи органів публічного управління та адміністрування – організаційно-функціонального принципу державної служби, який визначає поведінку службовців у відносинах з політичними інститутами громадянського суспільства в умовах демократичного політичного режиму. Сутність принципу полягає у попередженні (або розв’язанні) конфліктів інтересів, які виникають унаслідок політичної активності публічних службовців, з метою забезпечити використання ресурсів органів публічної влади (людських, матеріально-технічних, владних, організаційних тощо) в інтересах народу України і відповідно до законодавства. Реалізація принципу політичної нейтральності службовців є умовою для забезпечення конституційного принципу рівності прав і свобод громадян, а також принципів державної та публічної служби: служіння

народу та Українській державі, лояльності політичному керівництву держави, стабільності. У свою чергу, реалізація самого принципу політичної нейтральності потребує втілення на практиці принципів законності й верховенства права [62].

Ю.П. Сурмін запропонував принцип самоорганізації соціальних систем, для органів публічного управління та адміністрування, який вимагає врахування основної системної властивості відкритої соціальної системи – здатності самостійного формування структури, функцій, механізмів взаємодії складових. Відображає один із двох основних аспектів системотворення в соціальних системах – аспект самоорганізації (автомодельної зміни структури) та аспект управління (здійснення координуючого впливу при фіксованій структурі) [91].

У розвиток самоорганізаційної спроможності публічного управління та адміністрування покладені принципи самовпорядкування в державному управлінні, які надав І.Ю.Родченко, визначаючи їх як положення або правила, дотримання яких веде до кращого результату в державному управлінні чи у процесах самореалізації будь-якої соціальної системи [84].

Штика Л. Г пропонує об'єднати публічне управління та адміністрування і місцеве самоврядування у принципі поєднання як низку положень взаємодії системи органів публічного управління та адміністрування і місцевого самоврядування. Серед принципів поєднання він визначає такі: поєднання вирішення питань адміністративної реформи щодо організації управління на регіональному і місцевому рівнях з формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних державних та громадських послуг, а також з іншими політичними, правовими та соціально-економічними трансформуваннями, зокрема судово-правовою та муніципальною реформами; утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування; створення належного політико-правового, фінансово-економічного і організаційного забезпечення здійснення функцій та повноважень (делегованих і самоврядних) у системі місцевого

самоврядування в межах, визначених Конституцією та законами України; законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та основних самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня; законодавче закріплення інституту служби в органах місцевого самоврядування та встановлення гарантій діяльності відповідних службовців; запровадження механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування та проведення муніципальної реформи; визначення механізму судового захисту прав територіальних громад, конституційних засад самостійності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [106].

Мамонова В.В. [66] у розглядає принцип народовладдя – закріплений ст. 5 Конституції України, де сказано, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи публічної влади та органи місцевого самоврядування. Визначення народу верховним носієм публічної влади є вираженням народного суверенітету. Це означає, що народ, не поділяючи ні з ким своєї влади, здійснює її самостійно і незалежно, виключно у своїх інтересах. Право народу на встановлення і здійснення влади є його природним правом, а народний суверенітет – невідчужуваний і недоторканий. Даний принцип нерозривно пов'язаний із принципом законності, що можна ідентифікувати у двох формах:

- 1) забезпечення вимог законності в роботі органів публічного управління та адміністрування;
- 2) забезпечення законності діяльності органів публічного управління та адміністрування.

Окрім цього учені пропонують взяти до уваги наступні принципи:

Принцип гласності – забезпечує відкритий (публічний) характер діяльності органів публічного управління та адміністрування і систематичне інформування населення про їх діяльність.

Принцип колегіальності – означає таку організацію і діяльність відповідного органу публічного управління та адміністрування, коли до його складу входить відповідна кількість осіб, вибраних персонально у встановленому законом порядку, а питання, що належить до компетенції органу, вирішують більшістю голосів на засадах колективного, вільного та ділового обговорення.

Принцип виборності – означає, що більшість органів публічного управління та адміністрування формуються шляхом виборів. В Україні виборами формуються сільські, селищні, міські, районні в містах, районні та обласні ради; заміщуються посади сільських, селищних і міських голів.

Принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством – означає: правову самостійність органів публічного управління та адміністрування, що регламентується Конституцією України (ст. 140), Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами, що закріплюють повноваження органів публічного управління та адміністрування, статутами та іншими документами [54].

Принцип підзвітності та відповідальності – означає, що органи та посадові особи органів публічного управління та адміністрування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними. [66].

Розподіл влади у визначенні принципів публічного управління та адміністрування продовжує С.О. Кравченко, який визначає групу спеціальних принципів у організації виконавчої влади. Серед них ключове значення мають такі: пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади; незалежність здійснення функцій та повноважень виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами країни; здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення

ефективності публічного управління та адміністрування ; відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені; запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку соціуму через інститути парламентської та прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами; ефективність, відкритість та доброчесність у роботі уряду та інших органів виконавчої влади [62].

В контексті євроінтеграції України зміни орієнтирів та становлення системи органів публічного управління та адміністрування вимагає зміну принципів, які є основою демократичних держав світу і дотримання яких є обов'язковою умовою для України як підписанта Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part) [92]. Тобто, це стосується, у першу чергу, принципів і положень Статуту Організації Об'єднаних Націй [89], Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), зокрема Гельсінського заключного акта Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року [38], заключних документів Мадридської та Віденської конференцій відповідно 1991 та 1992 років, Паризької хартії для нової Європи 1990 року [72] та Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [53]. Що далі в роботі ми розглянемо докладніше. Отже, визначення принципів публічного управління та адміністрування, що забезпечують фундаментальну основу для розвитку України в контексті європейської інтеграції, вимагають зміни орієнтирів, які лежать в основі демократичних держав світу і які є необхідною умовою для вступу України до ЄС.

1.3. Теоретичні аспекти структури органів публічного управління та адміністрування в Україні

Структура органів публічного управління та адміністрування визначається різними рівнями влади та інституційними органами, які взаємодіють для забезпечення ефективного функціонування держави. Ці органи взаємодіють для забезпечення ефективності та стабільності управління державними справами та виконання владних функцій. Реформи та структурні зміни можуть впливати на конкретну організацію влади в кожній країні.

О. Бутейко, звертаючись до позиції американського вченого А.Д. Чандлера, зазначає, що структура може бути визначена як конструкція організації, за допомогою якої вона керується. Ця конструкція, формально чи неформально позначена, має два аспекти. По-перше, вона включає лінії влади та комунікації між різними керівниками та підрозділами організації та, по-друге, інформацію та дані, що передаються цими лініями влади та комунікації [1]. На підставі цього О. Бутейко робить висновок, що структуру слід сприймати як внутрішньоорганізаційну комунікацію [22].

Організаційна структура публічного управління – це елемент системи публічного управління та адміністрування, обумовлений її суспільно-політичною сутністю, соціально-функціональною роллю, мотивами та змістом, який консолідує в собі певну множинність державних організацій, їхній персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виокремлює та витрачає суспільство на формування та реалізацію публічно-управлінських інфлюєнсів і підтримання життєздіяльності самого суб'єкта управління.

Органи публічного управління, що характеризуються однаковим організаційно-правовим статусом і монолітністю здійснюваних управлінських завдань, позначають поняттям «ланка публічно-управлінської системи» (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації).

Системною складовою у структурі органів публічного управління та адміністрування являється орган публічної влади, пов'язаний із формуванням і реалізацією державноуправлінських впливів. Він є єдинною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і завдань. У державі, в якій встановлено конституційний поділ влади по горизонталі та вертикалі, організаційна структура публічного управління набирає певної конфігурації. Наступним елементом, що формує організаційну структуру, є організаційні зв'язки між суб'єктами управління. Можна виокремити тріаду зв'язків в організаційній структурі органів публічного управління та адміністрування:

- субординаційні (підпорядкування згори донизу, від керуючого до керованого);
- реординаційні (знизу догори, від керованого до керуючого);
- координаційні (підпорядкування на одному рівні, між двома та більше суб'єктами, що не виключає того, що загалом вони можуть перебувати на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління).

Субординаційні зв'язки в структурі публічного управління та адміністрування можуть передбачати:

- виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом;
- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування;
- функціональне або методичне підпорядкування;
- право затвердження проекту рішення;
- підконтрольність;
- підзвітність.

Реординаційні зв'язки передбачають:

- певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань орган приймає рішення без їх попереднього узгодження з вищим за організаційно-правовим статусом органом, а останній має право скасовувати чи призупиняти ці рішення);

- право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- право плановобюджетної ініціативи;
- право структурно-штатної ініціативи;
- право представлення для призначення на посаду;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом, що дозволяє брати участь у підготовці рішень органу вищого за статусом;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;
- право й обов'язок не виконувати незаконний чи злочинний наказ.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості різних органів публічної влади (та органів місцевого самоврядування) в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той самий об'єкт або на різні об'єкти і можуть передбачати:

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою й обліковою;
- прийняття одночасних спільних рішень [45].

Порядок відповідальності органів, які мають поміж собою координаційні зв'язки (або взагалі елементів механізму держави та елементів державного апарату), може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільним рішенням.

У теорії права розповсюджений підхід, за якого виокремлюють мету (місію, завдання), принципи, функції, форми та види досліджуваного феномена. Утім, щодо сфери публічного адміністрування, розуміння структури останнього має свої особливості. Зокрема, болгарський учений Н. Арабаджійський вважає, що у широкому сенсі структура публічної адміністрації включає державні органи та місцеві адміністративні органи, а також структурні ланки адміністрацій, які допомагають їм здійснювати

встановлені законом функції.

У вузькому значенні структура публічної адміністрації є відокремленою та складною соціальною системою, яка включає:

- державні адміністрації – сюди входять адміністрації законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також президентська адміністрація чи адміністрація монарха;
- адміністрації організацій, що надають публічні послуги; громадські організації з ідеальною метою (на думку автора, це фонди, об'єднання, професійні спілки, спортивні організації тощо);
- адміністрацію публічних підприємств із державним, переважно державним та муніципальним майном.

Зазначені адміністрації сприяють здійсненню правочинів відповідних публічних органів, які є суб'єктами управління в створеній системі публічної адміністрації. Але основною функцією адміністрації є надання публічних послуг громадянам [34].

З погляду розуміння структури публічного адміністрування у сучасних умовах значний інтерес становить позиція В. Абрамова, який розкриває сутність останньої через категорію «ризوما», що утверджує інноваційний тип культури публічного врядування, коли одиничне, унікальне, стверджується за рахунок множинності та невизначеності, котра не має суб'єкт-об'єктного відношення, де зникає центр, навколо якого ієрархічно організовувався увесь категоріальний апарат традиційного публічного управління та адміністрування.

Для логіки публічного управління характерним стає те, що проривні проекти – важливі, підтримка поточного – лише в межах «збереження цілісності»: умови все одно принципово зміняться, тому потрібно намагатися самим сформувати майбутній простір. Стабільність за таких умов має динамічний характер, важливі навіть не самі інститути, а можливість їх створювати. Управління майбутнім – це завдання формування суб'єкта розвитку у взаємодії держави і громадянського соціуму. Крім усього іншого,

антропологічний виклик означає необхідність відповідного наративу. І це завдан-ня винятково соціуму.

Отже, нова структура публічного адміністрування в умовах збройного кон-флікту, на думку дослідника, передбачає баланс «проектів і інститутів» та набуття умінь:

- 1) визначати ключові тренди і шукати проривні ідеї та рішення;
- 2) концентрувати обмежені (не тільки фінансові, а й людські, адміністративні та ін.) ресурси;
- 3) жорстко руйнувати застарілі елементи;
- 4) створювати середовище економічного, політичного, соціального, духовного, воєнного і технологічного зростання і середовище комунікацій всіх учасників процесу. Баланс сильного порядку (заснованого на співп-раці держави та громадянського соціуму) і потужної «творчої ризоми», що забезпечує постійний рух інновацій «знизу» [9].

Розгляд структури публічного адміністрування з позиції сингулярності, має як переваги, пов'язані із можливістю запобігти невідповідності попередньо складених планів та завдань, які втратили свою ефективність унаслідок зміни зовнішніх та внутрішніх обставин, у яких функціонують публічні адміністрації, так і недоліки, пов'язані із можливим пануванням суб'єктивного підходу до вирішення питань публічної політики. Утім, у будь-якому разі цей підхід ще є занадто новаційним для національної правової науки, хоча на практиці така сингулярність давно знайшла своє втілення у т. зв. інтуїтивних управлінських рішеннях.

Якщо розглянути в контексті структурного аналізу публічне адміністрування, як вони відображено у теоретичних джерелах, можна переконатися, що його елементи є малодослідженими. Зокрема, функції публічної адміністрації визначають як:

- 1) управління суспільством загалом;
- 2) управління у сфері економіки (забезпечення матеріальних і духовних потреб усіх членів соціуму);

3) управління у сфері соціальних відносин (соціальна сфера життя соціуму включає в себе працю, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру, національні та релігійні взаємовідносини, соціальне та пенсійне забезпечення);

4) управління у сфері адміністративно-політичній (внутрішня і зовнішня політика);

5) управління в галузі культури та ідеології (до неї відносять конституційні норми про свободу слова, друку, інформації, наукової, творчої та викладацької діяльності, захист пам'яток історії та культури);

6) управління у сфері особистого життя людини (регулювання особистого життя людини державою мінімальне і можливе лише в тих межах, коли воно отримує суспільне значення (виховання дітей, моральних норм). Така класифікація функцій виходить із розуміння ученим поняття та видів публічного адміністрування (управління) як цілеспрямованого впливу, необхідного для узгодженої спільної діяльності людей [67].

Не заперечуючи визначення функцій публічної адміністрації через термінологію публічного управління, доцільно зазначити, що не є прийнятною думка, згідно з якою терміни публічне адміністрування і публічне управління можна вживати як то-тожні. Публічне управління, на відміну від публічного адміністрування, може носити й політичний характер, натомість деполітизація публічного адміністрування є радше обов'язковою умовою його ефективності. Форми публічного адміністрування органічно поєднані із завданнями, функціями та компетенцією окремих органів управління, їх посадових та службових осіб. Через такі форми суб'єкти управління реалізують свої владні повноваження, виражають свої виконавчо-розпорядчі волевиявлення з віднесених до їх компетенції питань у сфері публічного управління та адміністрування. При цьому, залежно від правового статусу того чи іншого органу управління та характеру питань, які вирішуються, способи зовнішнього вираження їх повелінь бувають різними. Наприклад, вирішення окремих питань соціально-економічного характеру

Кабінетом Міністрів України виявляється, зазвичай, у формі відповідних постанов; керівників відомств та їх підрозділів – у формі наказів; керівників місцевих державних адміністрацій – у формі розпоряджень та ін.

Правові форми публічного адміністрування безпосередньо пов'язані з реалізацією покладених на певний орган управління його основних функцій, з проявом компетенції тієї чи іншої посадової особи щодо реалізації своїх службових повноважень. Вони передбачають чітке юридичне вираження, дотримання належно регламентованої правової процедури здійснення, спричиняють настання юридичних наслідків і спрямовані на досягнення певного юридичного результату, пов'язаного з установленням чи зміною норм права, виникненням юридичних фактів, що породжують, змінюють або припиняють відповідні адміністративно-правові відносини. До правових форм здебільшого відносять такі як: видання управлінських актів; надання адміністративних послуг; вчинення інших юридично значущих управлінських дій; укладання адміністративних договорів. До неправових відносять такі форми, як здійснення організаційних заходів та матеріально-технічні операції. Основним типом форм публічного адміністрування є правові форми [27].

При цьому, як зазначає В. Біла, правові форми органів публічного управління та адміністрування характеризуються значним різноманіттям. Їх видові особливості залежать не лише від виду правової форми (адміністративний акт, нормативний акт, адміністративний договір), однак і органу публічного адміністрування, що їх використовує для об'єктивації управлінських рішень. Один і той самий вид правової форми може використовуватися для вирішення різних управлінських завдань та функцій органу публічного управління, відповідно, володітиме різними властивостями [20]. При цьому, як стверджує вчена в іншій праці, форма права позбавлена такої якісної характеристики правової форми, як наявність нормативно встановленого порядку реалізації прав і обов'язків учасників правовідносин. Одержані висновки знаходять підтвердження і у

напрацюваннях дослідників як квестій теорії права, так і адміністративного права. Правова форма діяльності та організація діяльності публічної влади перебувають у діалектичному взаємозв'язку загального, особливого та одиничного виду. Особливість останнього поняття полягає у наявності обов'язкової процедурної складової, спеціальний характер правової форми діяльності зумовлений опосередкуванням нею саме правового регулювання, що дає змогу визначити, які із суспільних явищ у сфері публічного управління потребують установаження правової форми [20].

Як справедливо зауважує І. Шопіна, правове регулювання детермінується наявністю соціальних цілей та певних завдань, зокрема юридичних цілей, при цьому перші визначаються особливістю розвитку економічних, політичних та інших відносин у певній державі, а другі – станом розвитку нормативно-правової бази, яка ці відносини регулює [105].

Для того, щоб з'ясувати відмінності між формами та видами публічного адміністрування, зосередимося на тлумаченні цих термінів у філософії та у загальному тлумаченні. Форма є вираженням змісту, його обумовленням. Це внутрішня і зовнішня організація змісту, спосіб його існування, який має певну визначеність, стабільність і самостійність [103]. Вид тлумачиться у декількох аспектах: як окрема галузь роботи, заняття, різновид у ряді предметів, явищ тощо; підрозділ, що консолідує ряд предметів, явищ за спільними ознаками і входить до складу загальнішого вищого розділу – роду; нижча одиниця в системі класифікації тваринного та рослинного світу, що консолідує тварин або рос-лини, які мають однакові ознаки, і входить до складу вищої одиниці – роду [87].

Отож форма завжди залежить від змісту та обумовлюється його особливостями, тобто саме зміст діяльності органів публічного управління та адміністрування визначає форми публічного адміністрування. Натомість вид як більш незалежна характеристика публічного адміністрування, може розглядатися як більш стійка та стабільна у часі та за територіальною ознакою властивість останнього. Таким чином, вид органів публічного

управління адміністрування представляє собою автономну та незалежну від суб'єктивного сприйняття галузь діяльності публічних адміністрацій, у ході якої вони шляхом реалізації своєї компетенції, досягають цілей та відповідності місії свого функціонування.

Як відомо, публічна влада здійснюється суб'єктами публічного адміністрування, які здійснюють вплив на суспільні відносини з приводу організації та реалізації публічного інтересу. Такий інтерес забезпечується суб'єктами публічної адміністрації, які становлять сукупність державних та недержавних суб'єктів публічної влади, представлені органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Адміністрування є прерогативою виконавчих органів влади або державних службовців, наділених державно-владними повноваженнями. Тобто публічне адміністрування являє собою врегульовану нормами права діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на неухильне дотримання та впровадження норм права шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законодавством України адміністративних послуг [15].

Вищим у системі органів виконавчої влади є уряд – Кабінет Міністрів України (відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України) [16]. На загальнодержавному рівні виконавча влада здійснюється міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, які формують та реалізують державну політику в одній чи кількох сферах та виконують виконавчі функції з реалізації державної політики [17]. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [18]. Характерними особливостями здійснення виконавчої влади в Україні є: можливість швидкого та оперативно прийняття рішень, а самі процедури у сфері функціонування виконавчої влади, є набагато простіші у порівнянні з процедурами законотворчості та судочинства; видання обов'язкових для виконання підзаконних нормативно-правових актів (постанов Кабінету

Міністрів України, наказів, розпоряджень центральних органів виконавчої влади тощо); можливість самостійно приймати управлінські рішення та забезпечувати їх виконання.

Складовою публічної влади на підставі ст. 7 Конституції України є самоврядна (муніципальна) влада, в якій зазначено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, проте, організаційно та фінансово є відмежована від державної влади. Місцеве самоврядування в Україні є гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [19]. У зв'язку з ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування (15.10.1985 р.), положення якої стали орієнтиром для українських нормотворців щодо удосконалення національного законодавства, що дозволяє зробити висновок, місцеве самоврядування є різновидом публічної влади, який утворився шляхом децентралізації публічної влади [50].

Таким чином, механізм публічного адміністрування являє собою систему, що забезпечує практичну реалізацію публічного адміністрування для досягнення визначених цілей; має свою структуру, важелі, інструменти, а також методи впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням. Такий механізм здійснює регулюючий вплив суб'єктів публічного адміністрування на соціально-економічні системи різних рівнів задля забезпечення гідних умов життєдіяльності людей. Метою удосконалення механізму публічного адміністрування є, поперше, створення ефективної системи прийняття та виконання управлінських рішень, тобто

системи всієї вертикалі виконавчої влади, яка ефективно їх адмініструє; по-друге, переорієнтація державного апарату переважно з контрольно-репресивних функцій на функції захисту громадян та інших прав і свобод, а також ефективного та зручного для громадян надання адміністративних послуг; по-третє, що випливає фактично з двох перших – це реалізація Конституції України в сфері діяльності виконавчої влади [47].

Отже, структура публічного адміністрування та її методологічно правильне вираження мають важливе значення для розгляду правових явищ, в яких завдяки структурному підходу, можна виокремити найбільш значущі елементи. взаємозв'язки між якими породжують певні закономірності, які знаходять своє закріплення як у сфері нормотворчої, так і правозастосовної діяльності. Як упорядкована множинність певних зв'язків, що існують всередині явищ та процесів, і залишаються стійкими незалежно від зміни зовнішніх обставин, структура відіграє важливу роль у трактуванні сутності публічного адміністрування. Для опису вказаної структури на методологічному рівні використовують низку її ключових ознак, до яких належить зв'язки (або взаємозв'язки), елементи, відносини, а також функції, тобто будь-яка структура складається із низки елементів, які перебувають у взаємозв'язках або відносинах одне з одним, виконуючи при цьому певні функції.

РОЗДІЛ 2.

ФУНКЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Загальна характеристика системи органів публічного управління та адміністрування в Україні

Система органів публічного управління та адміністрування в Україні включає в себе різні рівні влади та інституції, які спільно забезпечують функціонування та розвиток держави. Нижче наведено загальну характеристику цієї системи.

До органів публічного управління та адміністрування належать органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (Уряд України), який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [76]. Систему органів публічного управління та адміністрування в Україні можемо структурувати за наступними ланками:

1. Центральні органи публічного управління та адміністрування;
2. Територіальні органи публічного управління та адміністрування;
3. Органи місцевого самоврядування.

Центральні органи публічного управління та адміністрування – це державні органи, які здійснюють управління та адміністрування державними справами на центральному рівні. Ці органи забезпечують реалізацію державної політики та виконання законодавства. Основні функції центральних органів публічного управління та адміністрування можуть включати:

1. Розробка та реалізація політики: відповідають за розробку та виконання стратегічних напрямів розвитку країни. Вони визначають основні

пріоритети та завдання у сферах економіки, соціальної політики, освіти, зовнішніх відносин.

2. Координація і контроль: відповідають за забезпечення взаємодії між різними галузями уряду та контроль за їхньою діяльністю. Вони також можуть відповідати за виконання законів та положень, прийнятих національним парламентом.

3. Розподіл бюджетних ресурсів: визначають розмір і розподіл бюджетних коштів для різних секторів економіки та галузей соціального обслуговування.

4. Виконавча функція: прямо втілюють у життя прийняті рішення та політику через свої структури та підпорядковані органи.

5. Підготовка законопроектів: Вони можуть готувати законопроекти для подальшого розгляду та прийняття парламентом.

До основних центральних органів публічного управління та адміністрування в Україні варто включити:

1. Кабінет Міністрів України. Це вищий орган виконавчої влади в Україні, який очолює прем'єр-міністр. Кабінет Міністрів координує діяльність міністерств та інших центральних органів, розробляє та виконує стратегічні завдання держави.

2. Міністерства. Центральні органи виконавчої влади, які відповідають за розробку та впровадження політики у конкретних сферах діяльності. Кожне міністерство відповідає за розробку та виконання політики у відповідній галузі. В Україні функціонує 19 міністерств: Міністерство молоді та спорту України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Міністерство енергетики України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство економіки України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерство культури та

інформаційної політики України, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України.

3. Державна адміністрація президента: обслуговує президента України в здійсненні його повноважень.

4. Секретаріат Кабінету Міністрів України: забезпечує підтримку роботи Кабінету Міністрів та реалізацію його функцій.

5. Служби. Органи публічного управління, які забезпечують реалізацію державної політики в різних сферах життя. В Україні нараховується 25 служб: Державна служба України з етнополітики та свободи совісті, Національна служба здоров'я України, Державна митна служба України, Державна податкова служба України, Державна аудиторська служба України, Національна соціальна сервісна служба України, Державна служба України у справах дітей, Державна авіаційна служба України, Державна архівна служба України, Державна казначейська служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба геології та надр України, Державна служба України з питань праці, Державна служба статистики України, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна служба експортного контролю України, Державна регуляторна служба України, Державна фіскальна служба України, Державна служба якості освіти України.

6. Агентства. Органи спеціальної компетенції у системі центральних органів виконавчої влади. В Україні функціонують 15 агенств: Агентство з управління державним боргом України, Державне агентство України з питань мистецтв та мистецької освіти, Державне агентство з

енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство розвитку туризму України, Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство резерву України, Державне агентство розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм України, Державне агентство України з питань кіно, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне космічне агентство України, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції.

7. Державні інспекції. Центральні органи виконавчої влади, які реалізують державну політику з питань нагляду (контролю) у окремих галузях. В Україні діє 4 інспекції: Державна інспекція архітектури та містобудування України, Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція ядерного регулювання України, Державна інспекція енергетичного нагляду України.

8. Центральні органи публічного управління зі спеціальним статусом. Особливий вид органів державної влади, всі питання організації, діяльності та взаємовідносин яких мають вирішуватися в індивідуальному порядку шляхом прийняття відповідних локальних статусних законів. В Україні функціонує 11 таких інститутів: Національне антикорупційне бюро України, Національна комісія зі стандартів державної мови, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Національне

агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

9. Колегіальні Органи. Організації, утворені урядом для здійснення певних функцій або послуг на користь громадян або держави. В Україні існує 3 органи: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку.

Детальніше розглянемо Кабінет Міністрів України. Він відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України. Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Кабінет Міністрів України є колегіальним органом. Кабінет Міністрів України приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України [35].

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами України. Кабінет Міністрів України затверджує Регламент, який визначає порядок проведення засідань, підготовки та прийняття рішень, інші процедурні питання діяльності.

Установлено, що до складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України; Перший віце-прем'єр-міністр; Віце-прем'єр-міністр України з питань європейської інтеграції, Віце-прем'єр-міністр України з питань економіки; Віце-прем'єр-міністр України з питань

регіональної політики, а також 20 міністрів, які очолюють відповідні установи [55].

Секретаріат Кабінету Міністрів України є постійно діючим органом, що забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України. Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства [46].

До складу Секретаріату входять: – керівництво Секретаріату – міністр Кабінету Міністрів України, його перший заступник і заступники; – патронатні служби (далі – служби) – Апарат Прем'єр-міністра України, служби Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства; – структурні підрозділи – бюро, департаменти, самостійні управління та відділи та інші підрозділи. Секретаріатом керує Міністр Кабінету Міністрів України.

Консультаційні, дорадчі та інші допоміжні органи Кабінету Міністрів України (далі – допоміжні органи) утворюються на постійній або тимчасовій основі Кабінетом Міністрів України для забезпечення здійснення його повноважень. Допоміжні органи діють на громадських засадах за колегіальним принципом. Як допоміжний орган утворюється: комісія – для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань, пов'язаних із реалізацією повноважень Кабінету Міністрів України; комітет – для розгляду питань щодо присудження державних премій; організаційний комітет (координаційний центр) – для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з питань підготовки і проведення заходів загальнодержавного значення; рада – для вивчення квестійних питань, пов'язаних із реалізацією державної політики у відповідній сфері; робоча група – для участі в підготовці проектів

нормативно-правових актів, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України; урядова комісія – для розслідування причин аварії (катастрофи), вжиття заходів до подолання наслідків стихійного лиха, надання допомоги потерпілим громадянам та їхніми сім'ям.

Суб'єкти територіальної організації влади в межах системи органів публічного управління та адміністрування можемо структурувати на схемі (рис.2.1.), розподіливши органи на 2 категорії: сектор публічного врядування та сектор громадянського суспільства.

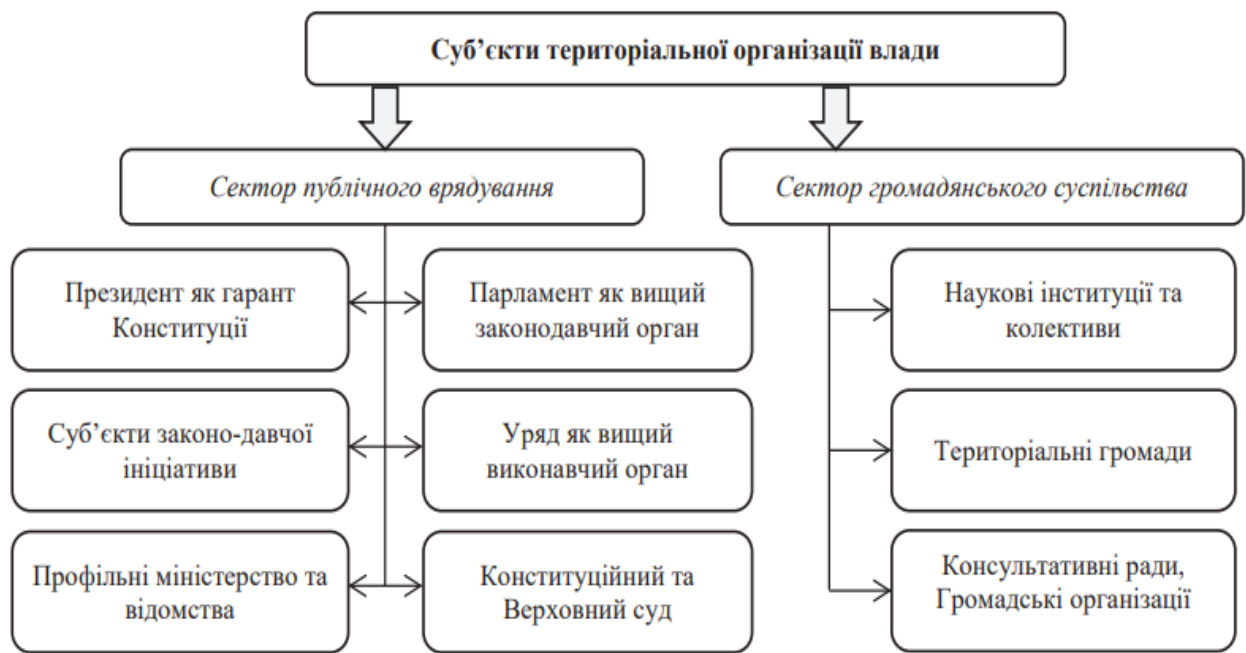


Рис. 2.1. Суб'єкти територіальної організації влади

Джерело: узагальнено на основі [47]

Територіальні органи публічного управління – це установи, які здійснюють управління на території певного регіону чи місцевості. Вони відповідають за забезпечення виконання державної політики, здійснення контролю за дотриманням законів та нормативних актів, а також за надання послуг громадянам та підприємствам. Основні територіальні рівні влади в Україні включають: Обласні державні адміністрації – керують діяльністю на рівні областей; Районні державні адміністрації – виконують аналогічні функції на рівні районів або адміністративних округів; Міські державні адміністрації – відповідають за управління містами обласного

підпорядкування [47].

Рішення про утворення допоміжного органу приймається Кабінетом Міністрів України у формі постанови, якою затверджується положення про такий орган, його посадовий склад, керівник та заступник (заступники) керівника. Допоміжний орган діє відповідно до покладених на нього завдань, а саме:

- 1) проводить аналіз стану справ та причин виникнення квестій у процесі реалізації державної політики у відповідній сфері;
- 2) вивчає результати діяльності центральних і місцевих органів;
- 3) проводить моніторинг стану виконання органами виконавчої влади покладених на них завдань;
- 4) бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів із питань, що належать до його компетенції;
- 5) подає Кабінетові Міністрів України розроблені за результатами своєї роботи рекомендації та пропозиції.

До системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення й реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів. Міністерство реалізує державну політику у відповідній галузі, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України, Кабінету Міністрів України. У межах своїх повноважень міністерство організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль їхньої реалізації.

Міністерство:

- бере участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробляє механізм її реалізації;
- прогнозує розвиток економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах;
- бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України;
- готує пропозиції та бере участь у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для державних потреб;
- розробляє цільові перспективні програми, опрацьовує комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи;
- реалізує державну стратегію розвитку відповідної галузі (групи суміжних галузей);

Міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади очолює міністр (керівник), якого призначає Верховна Рада або Президент України. Міністр (керівник) має заступників, які призначаються відповідно до законодавства. Розподіл обов'язків між заступниками провадить міністр (керівник).

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі у міністерстві утворюється колегія у складі міністра (керівника), заступників міністра (керівника) за посадою, а також інших керівних працівників міністерства. До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерства. Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя наказами міністерства.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямів розвитку науки і техніки, обговорення найважливіших

програм та інших питань у міністерстві може утворюватися науково-технічна (наукова) рада з учених і висококваліфікованих фахівців. У міністерстві з урахуванням специфіки його діяльності можуть утворюватися й інші дорадчі та консультативні органи.

Державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет (державну службу) очолює його голова.

Центральні органи виконавчої влади можуть мати свої територіальні органи, що утворюються, реорганізуються і ліквідовуються в порядку, встановленому законодавством. Керівників територіальних органів міністерства призначає на посади та звільняє з посад у встановленому порядку міністр, іншого центрального органу виконавчої влади - керівник цього органу. Для забезпечення реалізації державної політики в особливо важливих сферах діяльності та публічного управління та адміністрування ними у складі окремих центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у межах коштів, передбачених на їх утримання, можуть бути утворені відповідні департаменти (служби).

Установлено, що у складі апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади утворюються такі структурні підрозділи (якщо інше не передбачено актами, що мають вищу юридичну силу):

Департамент – структурний підрозділ, що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузовість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності), координації роботи, пов'язаної з виконанням цих завдань, за умови, що у його складі буде не менш як чотири відділи. Департамент очолює директор.

Директор департаменту може мати не більш як два заступники, в тому числі одного заступника, який не очолює відділ;

Відділ у складі департаменту – структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом (функцією) діяльності органу виконавчої влади, з чисельністю не менш як 5 працівників. Відділ очолює начальник. Начальник відділу (як самостійного, так і у складі управління чи департаменту) може мати не більш як одного заступника. Така посада може вводитись у разі, коли чисельність працівників у відділі не менш як 7 одиниць. У разі потреби у складі департаменту, самостійного управління та самостійного відділу може утворюватися сектор з чисельністю не менш як 2 працівники. Такі сектори у складі департаменту та самостійного управління утворюються понад нормативну кількість відділів, а в складі самостійного відділу – понад мінімальну чисельність працівників самостійного відділу.

В останні роки спостерігається тенденція до відокремлення підрозділів ЦОВВ від місцевих державних адміністрацій, хоч в більшості випадків зберігається взаємодія з ними в питаннях реалізації державної політики в регіонах, а іноді і підзвітність МДА з питань, що відповідають повноваженням місцевих адміністрацій. Територіальні органи виконавчої влади (ТОВВ) – органи публічного управління та адміністрування, які утворюються відповідними ЦОВВ для реалізації завдань і функцій на відповідній території (АРК, область район, місто). Разом з вищерозташованим центральним органом вони утворюють виконавчу вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості. Призначення керівників ТООВ на посаду може відбуватись за згодою (або без такої) Голови Ради міністрів АРК чи головами місцевих державних адміністрацій.

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади умовно поділяють на два типи:

1. ТОВВ, підпорядковані виключно ЦОВВ, які взаємодіють з місцевими державними адміністраціями в питаннях реалізації державної політики у певній сфері;

2. ТОВВ, які структурно входять до складу МДА і мають подвійне

підпорядкування (головам відповідних місцевих державних адміністрацій і функціонально – керівникам структурних підрозділів апарату відповідного ЦОВВ).

Загальна кількість ТОВВ в Україні останнім часом значно зросла внаслідок збільшення чисельності ЦОВВ і децентралізації влади, що супроводжується передачею публічних завдань і повноважень центральних органів на місцевий рівень. ТОВВ можуть мати різні назви: управління (державні, територіальні, міжрегіональні, регіональні, а також головні, в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, міські, міжміські, міськрайонні, міжрайонні, районні, районні у містах); відділи; відділення; представництва; адміністрації, інспекції. Наприклад:

- Головні управління юстиції в АР Крим, у м. Києві, у м.Севастополі, областях; міськрайонні управління юстиції, міські (міст обласного значення) управління юстиції, районні управління юстиції Міністерства юстиції України;
- Головні управління Державного комітету України із земельних ресурсів в АР Крим, областях, м. Києві та м.Севастополі, Управління (відділи) Держкомзему в районах, містах обласного та районного значення, міжміські та міжрайонні управління (відділи) Держкомзему;
- Управління Служби безпеки України в областях;
- Державні управління екології та природних ресурсів в областях, мм. Києві та Севастополі Міністерства екології та природних ресурсів України;
- Територіальні управління Державної судової адміністрації України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;
- Представництва Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;
- Територіальні представництва Національної комісії регулювання електроенергетики України в областях;
- Державні податкові адміністрації в АР Крим, областях, містах Києві

та Севастополі;

– Державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя);

– Регіональні відділення Фонду державного майна України.

Міністерства, державні комітети та інші ЦОВВ мають право утворювати у своєму складі територіальні органи, які виконують на відповідній території його завдання і функції у рамках наданих повноважень. Однак не всі ЦОВВ утворюють територіальні органи.

Отже, система органів публічного управління та адміністрування в Україні визначається конституційними та законодавчими положеннями та її основним завданням є забезпечення функціонування держави, захист прав і свобод громадян, забезпечення законності, ефективного управління суспільством і розвитку країни. Публічна влада в Україні має відповідати перед громадянами та діяти відповідно до принципів правової держави, демократії та громадянського суспільства та виконує ряд основних завдань, серед яких законотворча функція, що забезпечує відкритість і демократичність процесів прийняття законів; виконавча функція, що відповідає за реалізацію законів, розробку та виконання програм діяльності уряду; судова функція, що відповідає за розгляд справ і видачу судових рішень на основі закону; забезпечення прав і свобод громадян, що зобов'язує органи публічного управління гарантувати права та свободи громадян, в тому числі свободу слова, право на життя, свободу об'єднання та інші конституційно закріплені права; економічне управління, що забезпечує регулювання економічних процесів, розвиток і реформування економіки, створення сприятливого інвестиційного клімату та соціально-економічної стабільності; боротьба з корупцією, що забезпечує створення антикорупційних органів та прийняття відповідних законів мають на меті забезпечити прозорість та відповідальність у владних структурах.

2.2. Інституційно-правове забезпечення функціонування органів публічного управління та адміністрування в Україні

Останнім часом, зважаючи на девальвацію традиційних форм і методів державного управління, з метою зміцнення публічної влади і розширення меж державного регулювання соціальних і політичних процесів у державно-управлінській науці ще більшої актуальності набуває проблема правового забезпечення публічного управління.

Інституційно-аравове регулювання – це владний вплив на суспільні відносини, який здійснюється державою за допомогою усіх юридичних засобів з метою їх закріплення, упорядкування, розвитку та охорони, спрямований на відображення та узгодження суспільних інтересів задля розвитку основних сфер суспільних відносин [55].

Стратегічний вектор інституційно-правового забезпечення організації системи органів публічного управління та адміністрування в Україні націлений у напрямку євроінтеграційного розвитку. Регламентується даний процес наймісткішим і масштабним міжнародним документом за всю історію незалежності України – Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угода), де дотримання всіх принципів і положень Статуту Організації Об'єднаних Націй, Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), зокрема Гельсінського заключного акта Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року, заключних документів Мадридської та Віденської конференцій відповідно 1991 та 1992 років, Паризької хартії для нової Європи 1990 року, Загальної декларації прав людини ООН 1948 року та Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, зазначається на початку документу (у Преамбулі) [72].

На виконання Угоди [92] Указом Президента (від 12 січня 2015р. № 5/2015) було схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» (далі Стратегія), яка наголошує про відповідність Копенгагенським критеріям

(схвалені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені у червні 1993 р.) – параметрам, яким мають відповідати держави – члени Європейського Союзу [100]. Цим критеріям також повинні відповідати країни-кандидати на вступ до ЄС, а саме [60]:

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 узяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу (інші критерії).

У Стратегії визначено мета – «впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі» [99] та вектори розвитку, зокрема [102]:

– вектор розвитку - це забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя;

– вектор безпеки - це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності;

– вектор відповідальності - це забезпечення гарантій, що кожен громадянин, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг в державному та приватному секторах;

– вектор гордості – це забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт.

Далі за текстом Стратегії визначається дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації Стратегії, а також стратегічні індикатори реалізації Стратегії, засоби реалізації Стратегії (суспільний договір), нормативно-

правове, організаційне забезпечення реалізації Стратегії.

Проте у Стратегії, як найважливішому і великому за своїм змістом стратегічному документі, окремо не визначаються принципи на яких вона будується (можна виділити ключові слова за принципами). На відміну від інших стратегічних документів, які були схвалені після ратифікації Угоди, наприклад, Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки [96] має на меті створення сприятливих умов для розвитку громадянського соціуму, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації [100].

Дана Стратегія базується на принципах [97]:

- самоврядності громадянського соціуму – органи державної влади, органи місцевого самоврядування поважають право громадян на самоорганізацію, утворення та участь у діяльності інститутів громадянського соціуму. Інститути громадянського соціуму вільні у визначенні своїх цілей, прийнятті рішень, провадженні діяльності, за винятком обмежень, установлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей;

- рівності можливостей – органи державної влади, органи місцевого самоврядування створюють рівні можливості для реалізації громадянських прав незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, етнічного та соціального походження, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак;

- участі та інклюзивності – рішення, що стосуються питань реалізації Стратегії, приймаються відповідними органами за результатами вивчення інтересів та потреб громадян, територіальних громад, інститутів громадянського соціуму, зокрема шляхом проведення публічних консультацій. При цьому створюються умови для рівноправної громадської

участі, вживаються заходи для подолання перешкод для представлення інтересів тієї чи іншої соціальної групи;

- партнерства – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського соціуму та бізнес використовують можливості співпраці для реалізації Стратегії, досягнення позитивних змін у суспільстві та створення публічного блага;

- прозорості та підзвітності – інформація про реалізацію Стратегії є відкритою для громадськості та оприлюднюється на офіційних вебсайтах органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Відповідна інформація дає можливість громадянам, інститутам громадянського соціуму, міжнародним організаціям, науковим установам, експертам брати участь у моніторингу та оцінці результатів реалізації Стратегії, надавати пропозиції щодо удосконалення відповідної роботи;

- взаємної відповідальності усіх суб'єктів реалізації Стратегії – органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інститути громадянського соціуму, що долучаються до реалізації Стратегії, у межах своїх повноважень, можливостей та ресурсів докладають необхідних зусиль для ефективного виконання завдань Стратегії.

На півроку раніше до схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна 2020» Указом Президента України (від 25 серпня 2015 року № 501/2015) затверджено Національна Стратегія у сфері прав людини, яка окремим пунктом визначає принципи Стратегії, а саме [94]:

- відкритість і прозорість реалізації положень Стратегії з метою максимального залучення до її реалізації та моніторингу всіх заінтересованих сторін;

- гарантування рівності та недискримінації у забезпеченні прав і свобод людини;

- конкретність, досяжність цілей та вимірюваність очікуваних результатів реалізації Стратегії;

- добросовісність при тлумаченні та реалізації Стратегії;

- планування розподілу фінансових та інших ресурсів, виходячи з необхідності досягнення цілей Стратегії;
- забезпечення своєчасного реагування на нові виклики.

Водночас окремо хотілось би зупинитися на Стратегії реформування публічного управління та адміністрування України на період до 2021 року, яка наголошує наступне: «Європейські стандарти належного адміністрування сформульовані в документі SIGMA «Принципи публічного управління та адміністрування», який містить систему принципів і критеріїв оцінки публічного управління та адміністрування (Принципи). Структура цієї Стратегії відповідає Принципам публічного управління та адміністрування, розробленим SIGMA у тісній співпраці з Європейською Комісією, та визначає основні вимоги до системи органів публічного управління та адміністрування. Принципи публічного управління та адміністрування сформульовані на основі міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав – членів ЄС та/або держав Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Принципи публічного управління та адміністрування визнані деякими державами як перелік стандартів та система принципів і критеріїв для проведення оцінки реформ публічного управління та адміністрування » [90].

Також у Стратегії наголошується про сучасний етап реформи публічного управління та адміністрування , якій розпочався з набрання чинності у травні 2015 р. Закону України «Про державну службу», прийняття у червні 2016 р. першої редакції Стратегії реформування публічного управління та адміністрування України на період до 2021 року та підписання у грудні 2016 року Угоди про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією щодо підтримки комплексної реформи публічного управління та адміністрування в Україні [90].

Вдосконалення системи публічного управління та адміністрування і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни є метою даної Стратегії, а результатом її реалізації повинна стати більш ефективна та підзвітна громадянам система публічного управління та адміністрування , яка

працює в інтересах соціуму, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги [93].

Як зазначено у Стратегії реформування публічного управління та адміністрування України, індикатором ефективності систем публічного управління та адміністрування є позиція держави у відповідних міжнародних рейтингах. Згідно з показниками Індексу глобальної конкурентоспроможності (за 2022 рік) Україна зайняла 110 місце (серед 140 держав) у категорії «державні інституції», 49 місце в категорії «бюджетна прозорість», 82 місце в категорії «тягар державного регулювання». У рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу» позиції України є кращими – у загальному рейтингу в 2022 році Україна займає 71 місце, у сфері відкриття бізнесу Україна піднялася з 70 місця у 2018 році до 56 місця у 2022 році. Покращення позицій України свідчатиме про успішність реалізації Стратегії [93].

Враховуючи обраний Україною євроінтеграційний шлях розвитку та європейські перспективи для України Стратегія реформування публічного управління та адміністрування України на період до 2021 була розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування з питань трансформації системи органів публічного управління та адміністрування. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угода). Ця Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, а саме:

- дотриманні демократичних принципів,
- верховенстві права,
- належному врядуванні.

У статті 3 Угоди належне врядування визначається як один з основних принципів для посилення відносин між сторонами. Україна продовжуватиме політичні, соціально-економічні, законодавчі та інституційні реформи, необхідні для ефективної реалізації Угоди [92]. З огляду на важливість реформи публічного управління та адміністрування для України до

розроблення цієї Стратегії залучено заінтересовані сторони [93].

21 липня 2021 року, на черговому засіданні Кабінету Міністрів України було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України», яким схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 роки та затверджено план заходів з її реалізації. Нова Стратегія є продовженням попереднього етапу впровадження реформи державного управління та базується на результатах оцінки стану державного управління України, проведеної експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA). 82 % опитаних громадян вважають реформу державного управління важливою, 65% громадян задоволені обслуговуванням в центрах надання адміністративних послуг. Водночас потребує впровадження загальна адміністративна процедура, реформа оплати праці на державній службі та ряд інших аспектів.

Основна мета Стратегії полягає у побудові в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду. 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.

Підвищення ефективності системи державного управління вимагає комплексних та сучасних підходів, які базуються на фактичних даних та є результатом діалогу, аналізу та спільної роботи різних груп стейкхолдерів. Необхідно справедливо оцінити існуючі результати та виклики реформи та визначити подальші пріоритети та кроки.

Оновлена Стратегія реформування держуправління є загальним і

послідовним баченням того, куди рухається реформа, яких цілей прагне досягти державне управління та які конкретні завдання необхідно виконати для досягнення цілей. Основними принципами оновлення Стратегії реформи держуправління є відкритість, інклюзивність та відповідальність.

Реформування державного управління передбачає підвищення ефективності надання адміністративних послуг. Активно розвивається мережа центрів надання адміністративних послуг та запроваджується надання електронних послуг. Проте доступність послуг та якість обслуговування в різних територіальних громадах відрізняється. Залишаються перешкоди до інтеграції окремих популярних послуг до центрів надання адміністративних послуг у зв'язку з надмірною централізацією повноважень щодо їх надання.

Відповідно до Європейських принципів державна служба повинна бути професійною, доброчесною, політично нейтральною, базуватися на заслугах, бути орієнтованою на громадян. Згідно з висновками експертів Програми SIGMA, Україна відповідає багатьом Європейським принципам, зокрема в частині повноти та чіткості законодавчого регулювання державної служби, розмежування посад державної служби, політичних посад та інших посад в державних органах. У цій сфері можна виділити такі основні досягнення та проблеми, які потрібно розв'язати:

– у результаті проведення реформи у попередні роки оновлено організаційну модель апарату міністерств. Так, відповідно до встановлених єдиних вимог до формування структури апарату міністерств, формування політики здійснюється в директоратах, що посилює спроможність міністерств до планування і реалізації реформ. На початок 2021 року утворено понад 90 директоратів. Утворення директоратів та формування їх кадрового складу у 2020 та 2021 роках уповільнилося внаслідок зупинення проведення конкурсів на посади державної служби та значного скорочення фінансування реформи у зв'язку із запровадженням обмежень з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2; 6 Стратегія

реформування державного управління України на 2022-2025 роки;

– відповідно до Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. №1013, продовжується поступове позбавлення міністерств невластивих їм функцій з реалізації політики, зокрема шляхом передачі відповідних функцій до існуючих або нових центральних органів виконавчої влади. Проте міністерства продовжують виконувати значний обсяг функцій з реалізації політики, що знижує потенціал міністерств до формування політики;

– актуальною залишається проблема низької ефективності планування діяльності центральних органів виконавчої влади, зокрема забезпечення орієнтації на результат, а не на процес, Основними причинами, які призвели до цього, є застаріле законодавство щодо державного планування та підзвітності, а також недостатня координація з реформою управління державними фінансами щодо планування та звітування центральних органів виконавчої влади в процесі формування та виконання державного бюджету.

У законі України «Про державну службу», якій був прийнятий в рамках реформи публічного управління та адміністрування визначаються принципи державної служби, зокрема [40] :

1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законності – обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізму – компетентне, об’єктивне і неупереджене виконання посадових обов’язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

- 4) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;
- 5) доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;
- 6) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;
- 7) забезпечення рівного доступу до державної служби - заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;
- 8) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;
- 9) прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;
- 10) стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Таким чином систематизовані принципи публічного управління та адміністрування, основою яких є адміністративне право, спільне для західноєвропейських країн, а саме принципи: надійності і передбачуваності; відкритості і прозорості; підзвітності; ефективності і результативності знайшли відображення в рамках проведення реформи публічного управління та адміністрування, зокрема у законі України «Про державну службу» у принципах державної служби. На відміну від закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», де вищезазначені принципи практично не враховані або враховані частково. Водночас вони існують в іншому контексті, а саме, відповідно до статті 4. «Основні принципи місцевого самоврядування»

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах [42]: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Іншим законом України – «Про службу в органах місцевого самоврядування» закріплені основні принципи служби в органах місцевого самоврядування, зокрема [45]: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді, де принципи публічного управління та адміністрування враховані частково поряд зі спеціальними принципами або в них самих.

Нового поштовху законодавчому регулюванню взаємовідносин органів публічного управління та адміністрування надало формування громадянського соціуму в Україні після революції гідності 2013-2014 р. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [58].

Децентралізація влади на даний час є одним з пріоритетних напрямів державної політики, з успішною реалізацією якої безпосередньо пов'язується загальне соціально-економічне зростання України. Ключовими завданнями реформи є створення спроможних територіальних громад, які стануть основною та первинною територіальною одиницею, передача на їх рівень більшості повноважень і ресурсів, чітке розмежування компетенцій між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Першим засадничим документом, який започаткував цей процес, стала затверджена Кабінетом Міністрів України в квітні 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [58]. Таким чином стратегічні документи України у своєму змісті не обов'язково виокремлюють загальноприйняті демократичні принципи, водночас вони просліджуються у текстах самих документів, як і законах України, які прийняті після підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, та спрямовані на виконання взятих в її рамках зобов'язань.

2.3. Вплив децентралізації на розподіл повноважень між органами публічного управління та адміністрування в Україні

Для України у напрямку ефективного розподілу повноважень між органами публічного управління та адміністрування є позитивним аналіз досвіду зарубіжних країн, які ефективно поєднують децентралізацію влади із присутністю на місцях представників публічної влади. Для прикладу: у країнах континентальної правової системи, як правило, на місцях призначаються представники уряду (префекти, супрефекти, бургомістри), завдання яких полягає у виконанні державних функцій і нагляді за законністю в діяльності органів місцевої влади. Як зазначається в Аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень

«Взаємодія органів публічної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні» [24], континентально-європейська модель передбачає співіснування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на регіональному та подекуди субрегіональному рівнях, причому державні адміністрації можуть здійснювати прямий чи непрямий вплив на діяльність органів місцевої публічної влади.

Правильність концептуальних засад поєднання в Україні децентралізації та присутності на місцевому рівні місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади на місцях підтверджується також досвідом Японії. П. Ворона, досліджуючи особливості організаційної побудови місцевої влади в Японії та місце в цій системі органів місцевого самоврядування, дійшов висновку, що головний шлях для молодих демократій – досягнення успіху адміністративної реформи – має полягати в підвищенні управлінських спроможностей місцевих органів влади під контролем центрального уряду. Лише тоді можна передавати їм повноваження та засоби їх реалізації, але тільки в разі, якщо такої реформи захочуть громадяни [26].

Ураховуючи зазначене вище, необхідно наголосити на важливій ролі місцевих державних адміністрацій в Україні у розбудові системи місцевої влади, зокрема органів місцевого самоврядування. Очевидно не випадково ст. 119 Конституції України передбачає необхідність забезпечення місцевими державними адміністраціями взаємодії з органами місцевого самоврядування. Але поряд із цим серед основних конституційних повноважень передбачено, що місцеві державні адміністрації забезпечують законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян. Успішна демократизація влади в Україні можлива лише за умови комплексного її проведення. І адміністративна реформа і реформа місцевого самоврядування взаємопов'язані у своєму розвитку. У сучасних умовах назріла необхідність створення особливого механізму взаємовідносин місцевих органів публічної влади, на засадах якісного оновлення їх правового статусу [47].

Сучасний світовий та вітчизняний досвід переконливо свідчить, що ефективність функціонування й розвитку держави значною мірою залежить від оптимальної взаємодії органів публічної влади та місцевого самоврядування. Урахування інтересів територіальних громад як основи місцевого самоврядування є запорукою прийняття виважених управлінських рішень, забезпечення процесів децентралізації, самоврядування, наближення України до європейського правового простору.

Формування механізмів взаємодії органів публічної влади й місцевого самоврядування, які ґрунтуються на політиці партнерства, уможливорює удосконалення системи публічного управління та адміністрування, місцевого самоврядування, підвищення рівня місцевої демократії, активізує місцеві громади та їх представників. Важливість взаємодії органів публічної влади й місцевого самоврядування значною мірою визначається Конституційною реформою, яка передбачає розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, наділення саме громад максимально широким колом повноважень, ліквідацією державних адміністрацій і створенням натомість державних представництв тільки з контрольно-наглядовими й координаційними, а не виконавчими функціями.

Децентралізація як один із визначальних напрямів реформування в Україні не заперечує можливість та доцільність взаємодії органів публічної влади й місцевого самоврядування. Передача прав на прийняття рішень органам місцевого самоврядування, які не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні, центральним органам публічної влади суттєво розширює можливості місцевого самоврядування. Водночас, в окремих напрямках і сферах обґрунтованими є узгодження та координація діяльності органів публічної влади й місцевого самоврядування.

Взаємодія органів публічної влади й місцевого самоврядування є ефективним механізмом публічного управління. Підтвердженням зазначеного є і ст. 119 Конституції України, яка передбачає необхідність забезпечення місцевими державними адміністраціями взаємодії з органами місцевого самоврядування. Але поряд із цим серед основних конституційних

повноважень передбачено, що місцеві державні адміністрації забезпечують законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян [54].

Підтримуючи положення щодо необхідності взаємодії органів публічної влади й місцевого самоврядування, вчені більшою мірою зосереджують свою увагу на квестіях делегованих повноважень [107], комплексної взаємодії в умовах децентралізації державно-управлінських послуг М. Левчук [65], реалізації планів і програм комплексного розвитку територій, забезпеченням виконання взаємних зобов'язань державних та місцевих органів влади Є. Кіцул [49]. Водночас, питання, що стосуються організаційно-правового регулювання взаємовідносин органів публічної влади й місцевого самоврядування залишається недостатньо дослідженим.

Саме тому подальший аналіз потребує дослідження правових засад, моделей взаємодії, правового регулювання діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування. Важливим у дослідженні організаційно-правового регулювання є визначення правових засад взаємодії органів публічної влади та місцевого самоврядування в цілому й нормотворчій діяльності зокрема. Для вирішення цього дослідницького завдання слід звернутися до поглядів А. Батанова, який зазначає, що «чітке визначення системи конституційних принципів взаємовідносин між органами публічного управління та адміністрування й органами місцевого самоврядування в питаннях організації та функціонування цих органів є основою впорядкування взаємовідносин і підвищення ефективності їх діяльності» [19].

Взаємодія органів публічної влади й місцевого самоврядування у сфері організаційно-правового регулювання визначається принципами взаємовідносин і принципами їх організації та діяльності. У контексті пропонованого дослідження поняття «взаємовідносини» розглядається як ширше поняття, ніж поняття «взаємодія», та відображає не тільки зв'язки, а й незалежність і самостійність цих органів. Поняття «взаємодія» «фіксує процеси впливу різних явищ одне на одного та є таким, що виступає інтегруючим фактором різних частин в єдине ціле» [88].

Окрім того, розмежовуючи принципи «взаємовідносин органів» і «принципи їх організації та діяльності», слід ураховувати, що принципи «взаємовідносин» є похідними від принципів «організації та діяльності», хоча й вони органічно пов'язані. Але принципи «взаємовідносин» за своєю специфікою мають як завдання узгоджене здійснення взаємних по відношенню один до одного прав, обов'язків та відповідальності з метою підвищення ефективності управлінської діяльності органів як цілісного процесу здійснення публічної влади на місцевому рівні [19].

Сучасні вчені субординаційні відносини розглядають як класичний вид управлінських відносин. Субординація передбачає службове підпорядкування нижчого органу вищому. Субординаційні відносини передбачають пряме підпорядкування. Субординаційні зв'язки функціонують за принципом «вертикалізації» і знаходяться в субординаційних структурних зв'язках. Ураховуючи те, що органи публічної влади й місцевого самоврядування є самостійними, незалежними, субординаційні відносини їм не притаманні. Водночас, у випадку делегування повноважень має місце підзвітність і підконтрольність щодо виконання делегованих повноважень. Так, Кабінет Міністрів України 9 березня 1999 р. своєю Постановою «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» № 339 встановив інноваційний порядок контролю за відповідним здійсненням повноважень [77]. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних і міських рад. Копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, впродовж 10 днів з дня їхнього прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль.

У разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень

органів виконавчої влади, орган, що здійснює контроль, упродовж трьох місяців надсилає органу місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність акта.

Сучасними вченими виокремлюється і такий вид взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, як реординаційні, які в умовах децентралізації влади набувають суттєвого значення. Не вдаючись у наукові дискусії щодо характеру, особливостей реординаційних відносин, що є предметом адміністративного права, до уваги візьмемо погляди Г. Атаманчука, який визначає «реординацію» як зворотні управлінські відносини, що існують переважно у вигляді реакції нижчого органу на управлінський вплив і виокремлює два види зворотних зв'язків: об'єктивні й суб'єктивні, що пов'язано з місцем їх виникнення та реалізації [37]. В. Козуб, критикуючи погляди вченого, слушно зазначає, що зведення автором об'єктивних зворотних зв'язків до підконтрольності та підзвітності, а суб'єктивних – до контролю, аналізу й оцінювання організації та діяльності державних органів, не дає змоги отримати об'єктивне уявлення про характер і сутність реординаційних відносин.

Підконтрольність, підзвітність і реординацію не можна ототожнювати, оскільки це – різні режими відносин між органами виконавчої влади [52]. У контексті предмета нашого дослідження звернення до реординаційних відносин спричинено тим, що вони відображають певну модель соціальної взаємодії, особливі правові ситуації, особливий характер взаємодії органів публічної влади й місцевого самоврядування, який полягає в наявності зворотних зв'язків, у праві одного органу чи особи вимагати від іншого здійснення певних дій (утримання від них) як реакцію на своє звернення; передбачає обов'язок (що має бути закріплений у законодавстві) керуючого об'єкта відреагувати на зазначені звернення в певному порядку та в певні строки [28].

Визначальною організаційно-правовою формою реординаційної взаємодії є взаємне інформування, а також конкретні дії органів, які втілюються в управлінських актах (у широкому сенсі). Суб'єктом прийняття

нормативно- правових актів при реординації є один орган (самоврядний або державний), на відміну від спільних нормативно-правових актів, що приймаються під час координаційної взаємодії. Суттєвою особливістю таких актів є те, що вони враховують і відображають як власні, так і «чужі» (державні або місцеві) інтереси, погляди, пропозиції депутатів місцевих рад, представників органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Найістотнішу роль у взаємодії органів публічної влади й місцевого самоврядування відіграють координаційні відносини, які відображають взаємні управлінські зв'язки, спрямовані на узгодження дій. Поширеною є точка зору, що «основним завданням координаційних взаємовідносин є кооперація управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Цей вид взаємовідносин повинен здійснюватися в тих сферах громадського життя, які однаковою мірою є важливими для держави в цілому і для територіальних громад зокрема, тобто торкаються загальних інтересів (державних та місцевих)». Йдеться, насамперед, про взаємодію органів публічної влади й місцевого самоврядування у вирішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку територій, а також у галузі соціального захисту населення, охорони навколишнього середовища й раціонального використання природних ресурсів відповідних територій, а також в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян. Основним завданням координаційних взаємовідносин є узгодження дій для успішного рішення сумісних завдань [40].

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування складають плани взаємодії, в яких визначаються основні спільні заходи, що проводяться ними з метою прийняття узгоджених нормативно-правових актів. Обмін інформацією може здійснюватися також з інших питань, які визначаються у процесі підготовки планів взаємодії зазначених органів або уточнення цих планів. Терміни та порядок складання планів взаємодії, заходи щодо їх виконання, а також порядок обміну інформацією визначаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування

відповідно до їхніх повноважень. При визначенні організаційно-правових засад взаємодії органів публічної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати й принципи взаємовідносин органів публічної влади та місцевого самоврядування.

Як зазначає А. Батанов, усі принципи взаємовідносин між органами публічного управління та адміністрування й органами місцевого самоврядування можна розподілити на загальні (конституційні й похідні), що стосуються системи органів публічної влади в цілому, і спеціальні, дія яких розповсюджується лише на відносини між названими суб'єктами. До першої групи загальних принципів віднесено принципи народного та державного суверенітету, найвищої соціальної цінності людини, демократизму, унітаризму, визнання й гарантованості місцевого самоврядування, правової та соціальної держави, верховенства права, законності та гласності, а до другої – принципи професіоналізму (компетентності), економічно й соціально необхідного і достатнього рівня централізації та децентралізації в умовах унітарної держави, ефективність здійснення повноважень, визначення меж делегування повноважень на засадах субсидіарності, раціонального поєднання галузевих та функціональних засад управління, самостійності, рівного доступу громадян до державної і муніципальної служби, поєднання виборності та призначуваності, колегіальності та єдиноначальства, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів тощо. До спеціальних принципів учений відносить принципи правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії); взаємної підтримки і взаємодопомоги у вирішенні питань загальнодержавного та місцевого значення; доцільності й ефективності взаємовідносин; паритетності взаємовідносин; можливості взаємного делегування повноважень; взаємного контролю за виконанням делегованих повноважень; наукової організації взаємовідносин; багатоманітності форм і методів взаємовідносин; самостійної відповідальності; судового розгляду спорів, що виникають тощо [19]. Слід зауважити, що існують й інші підходи до класифікації принципів взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування,

зокрема на рівні компетенції [29].

Удосконалення організаційно-правового регулювання органів публічної влади й місцевого самоврядування в контексті їх взаємовідносин передбачає визначення правових засад нормотворчої діяльності. Важливість і значущість оптимізації взаємовідносин полягає у тому, що від узгодженості дій уповноважених органів публічної влади та місцевого самоврядування залежить якість нормативно-правових актів, які вони приймають, а отже, – якість нормотворчої діяльності та практики, рівень реалізації та захисту прав і свобод людини, державних та суспільних інтересів.

Наступним, другим масивом нормативно-правових актів, які виступають правим підґрунтям регулювання діяльності органів публічної влади й місцевого самоврядування є закони України, що безпосередньо регламентують діяльність органів публічної влади та місцевого самоврядування і визначають статус цих органів. До цієї ж групи слід віднести закони України: «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про центральні органи виконавчої влади» [50].

Повноваження органів виконавчої влади, тобто їх перелік не повинен переважати власних повноважень органів місцевого самоврядування. Таке делегування може відбуватися виключно на законодавчій основі. На сьогодні перелік повноважень органів виконавчої влади, делегованих органам місцевого самоврядування, міститься у главі 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [42].

Делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування у світовій практиці застосовується з метою економії фінансових і людських ресурсів, створення оптимальної моделі управління регіонами. Така практика не порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень. Держава гарантує

здійснення цих повноважень за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків. У ст. 64 Бюджетного Кодексу України визначається перелік доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів [23].

Взаємодія органів публічної влади й місцевого самоврядування має місце на різних рівнях. Потреба у взаємодії цих органів зумовлена, насамперед, необхідністю організації в Україні такої влади на місцях, яка здатна забезпечити оптимальну єдність виконавчої влади й самостійність органів місцевого самоврядування. Враховуючи самостійність цих органів та незбіг інтересів у низці напрямів та сфер і, водночас, наявність спільної компетенції, їхня взаємодія постає у формі партнерства або конкуренції.

Аналіз чинного законодавства, насамперед – Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 43, 44, 49, 71, 73, 74, 76, 79) [26] та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (в ст. 17, 18, 19, 21, 25, 28, 35, 44) [43] свідчить, що поряд із правовими засадами нормотворчої діяльності органів публічної влади й місцевого самоврядування цими законами встановлюються основні засади їхньої взаємодії шляхом розмежування повноважень та переліку делегованих повноважень.

Партнерські відносини між органами публічної влади й місцевого самоврядування формуються, насамперед, у тих сферах, у яких їхні повноваження не перетинаються, не збігаються, але припускають чи передбачають суспільний діалог. Так, згідно зі ст. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» адміністрації вирішують питання:

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- 3) бюджету, фінансів та обліку;
- 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;

- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей;
- 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- 8) зовнішньоекономічної діяльності;
- 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їхніх повноважень [43]. Глава 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначає повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, а саме: повноваження у сфері: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (ст. 27), у галузі бюджету, фінансів і цін (ст. 28), щодо управління комунальною власністю (ст. 29), в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (ст. 30), у галузі будівництва (ст. 31), у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (ст. 32), у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (ст. 33), у сфері соціального захисту населення (ст. 34), в галузі зовнішньоекономічної діяльності (ст. 35), в галузі оборонної роботи (ст. 36), щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою (ст. 37), у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб (ст. 37–1), щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (ст. 38), у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги (ст. 38–1), щодо відзначення державними нагородами України (ст. 39), інші повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (ст. 40) [42].

Отже, децентралізація влади ускладнює квестію ефективного розв'язання питань місцевого значення, зумовлює пошук такої моделі

взаємовідносин органів публічної влади й місцевого самоврядування у діяльності, яка б забезпечувала необхідну єдність публічної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. Оптимальна модель взаємовідносин ґрунтується на визначені граничних можливостей самоврядування з метою розвитку демократії, забезпечення суверенітету народу та сприятиме реалізації адміністративної реформи у напрямі децентралізації в частині більш чіткого забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь в загальнодержавних податках, ліквідації державних адміністрацій і створення натомість державних представництв тільки з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями. Слід погодитись із пропозиціями щодо доцільності впровадження громадівського підходу до здійснення реформи системи місцевого самоврядування в Україні, суть якого полягає в інституціоналізації територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, оптимізації їх функцій та повноважень, формуванні громад як базового рівня місцевого самоврядування навколо центрів соціально-економічного розвитку.

РОЗДІЛ 3.

ПЕРСПЕКТИВИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Впровадження принципів належного урядування в систему органів публічного управління та адміністрування України

Система публічного управління в Україні, яка формується на засадах міжнародних угод, стратегічних та інших нормативно-правових актах України має низку різноманітних аспектів, серед яких, зокрема: стратегічна основа реформ публічного управління, політика розвитку і координації, державна служба і управління персоналом, підзвітність, надання адміністративних послуг, управління державними фінансами, які здійснюються шляхом реалізації міжнародних програм Європейської політикою сусідства враховуючи практику належного врядування та традиції, культуру і особливості розвитку публічного управління та адміністрування в Україні.

Європейська політика сусідства, яка була переглянута в листопаді 2015 року, побудована на співпраці ЄС зі своїми Південними та Східними сусідами, зокрема з Алжиром, Вірменією, Азербайджаном, Білорусією, Єгиптом, Грузією, Ізраїлем, Йорданією, Ліваном, Лівією, Республікою Молдова, Марокко, Сирією, Палестиною, Тунісом та Україною відповідно до Глобальної стратегії зовнішньої політики та політики безпеки Європейського Союзу. Європейська політика сусідства здійснюється на засадах спільних інтересів із країнами-партнерами Сходу та Півдня, що зобов'язує працювати спільно в ключових пріоритетних сферах, включаючи просування демократії, верховенства права, поваги до прав людини та соціальної згуртованості. Ця політика передбачає створення більш ефективних партнерських відносин між Європейським Союзом та його сусідами і визначає ключові пріоритети співпраці.

Так для України одним з пріоритетних напрямків співпраці в рамках

Європейська політика сусідства є реформування публічного управління та адміністрування України. Важливу допомогу у впровадженні реформ, передбачених Угодою про асоціацію, здійснює Група підтримки України в Європейській Комісії, яка була створена 10 квітня 2014 року. Країни, що входять у перелік ЄПС (Європейська Політика Сусідства) мають можливість брати участь у близько 20 програм Європейського Союзу відповідно до різних модальностей [71]. Відповідні Положення про агентства передбачають різні варіанти участі, а також різний рівень залучення та роботи. Усі країни ЄПС мають деякі форми співпраці з агенціями ЄС [2].

Незважаючи на сучасні військові загрози та виклики, Україна продовжує процес демократичного переходу. Останні Президентські та парламентські вибори були проведені значною мірою відповідно до стандартів ЄС та міжнародних стандартів. Прийнято закон про державне обвинувачення та кілька антикорупційних законів. Розпочато роботу з питань судової реформи та правоохоронних органів; було обговорено декілька пропозицій, але нове законодавство ще не було прийнято.

Європейський Союз створив Консультативну місію ЄС з питань реформи цивільної безпеки (EUAM Ukraine) для допомоги країні у реформуванні її сектору цивільної безпеки, включаючи верховенство закону та поліцію. Водночас швидко розвивається громадянське суспільство в Україні. Відзначається розпочатий процес реформування публічного управління та адміністрування, зокрема процес децентралізації влади щодо об'єднання муніципалітетів та бюджетної децентралізації.

Також відповідно до положень Угоди про асоціацію з 1 січня 2016 року Україна прийняла низку важливих законодавчих реформ для вирішення орієнтирів Плану дій щодо лібералізації візового режиму.

На основі Звіту про прогрес в Україні ЄС рекомендувало наступне [2]:

- забезпечення того, щоб конституційний перегляд здійснювався та завершувався включно та за участю прийняття та впровадження законів, що запроваджують реформи децентралізації;
- вжиття заходів щодо гармонізації всього виборчого законодавства з

першим пріоритетом, який надається перегляду закону про місцеві вибори;

- вжиття додаткових кроків щодо судової реформи відповідно до європейських стандартів та у тісній консультації з Комісією Ради Європи / Венецією;

- забезпечення того, щоб процеси люстрації в органах виконавчої влади та судовій владі відповідали відповідним міжнародним стандартам;

- належним чином реалізувати комплексний антикорупційний правовий пакет;

- розпочати комплексну реформу публічного управління та адміністрування, зокрема, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- у тісній співпраці з Консультативною місією ЄС, приймаючи та впроваджуючи план реформи поліції;

- узгодження енергетичного законодавства та практики з «Третім енергетичним пакетом»;

Міжнародні програми які впроваджуються в Україні в рамках Європейської політики сусідства та Угоди про асоціацію здійснюються за допомогою механізмів публічного управління та адміністрування, практики належного врядування, що у свою чергу, має бути трансформовані в систему публічного управління та адміністрування на засадах міжнародно визнаних Принципів.

Належне врядування є відповідальним веденням державних справ та управління державними ресурсами із забезпеченням результатів, що відповідають потребам суспільства. Європейські принципи публічної адміністрації визначають практичні засади належного врядування та є дороговказом для всіх, хто задіяний у розробці та впровадженні реформи публічної адміністрації у своїх країнах. Ці Принципи впливають із міжнародних стандартів та передових практик в країнах-членах ЄС та країнах Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD).

Принципи належного врядування передбачають:

Залученість та врахування інтересів: усі громадяни мають право голосу

та їх позиція буде врахована.

Орієнтація на консенсус: у процесі ухвалення рішень дотримується баланс інтересів.

Підзвітність: діють збалансовані механізми захисту і прав людини на належну адміністрацію, і громадські інтереси в цілому.

Відповідальність: органи державної влади приймають на себе відповідальність та гарантують виправлення ситуації у випадках правопорушень.

Прозорість: рішення ухвалюються згідно із законодавством, а інформація про діяльність публічної адміністрації повна і доступна громадянам

Належне реагування: державні інститути й процедури максимально задовольняють інтереси громадян за розумний проміжок часу.

Ефективність та результативність: ресурси для задоволення потреб суспільства використовуються ефективно

Відповідність принципу верховенства права: правова система має бути справедливою й діяти однаково для всіх [90].

Тому модель впровадження принципів належного врядування та адміністрування в систему публічного управління України є фундаментальною основою при розробки стратегічних документів України, кодексів, законів, підзаконних нормативно-правових актів та актів органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що включає:

- нормативні акти Верховної Ради України;
- нормативні акти Президента України;
- нормативні акти Кабінету Міністрів України;
- нормативні акти Верховної Ради та Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- нормативні акти міністерств, державних комітетів, інших органів центральної виконавчої влади зі спеціальним статусом;
- нормативні акти місцевих державних адміністрацій;
- нормативні акти органів місцевого самоврядування;

- нормативні акти відділів та управлінь відповідних центральних органів на місцях;
- нормативні акти керівників державних підприємств, установ, організацій на місцях;
- інші підзаконні нормативні акти.

Також важливим аспектом впровадження принципів належного врядування та адміністрування в систему публічного управління України залишаються традиції, культура і особливості розвитку публічного управління та адміністрування в Україні, що, в свою чергу, представлено принципами публічного управління та адміністрування, які були закладені переважно науковцями з публічного управління та адміністрування в розвиток науки та практики публічного управління та адміністрування в Україні.

Запропоновану модель впровадження принципів належного врядування та адміністрування в систему публічного управління України представимо у вигляді рисунку (додаток 1.).

В Україні проводяться реформи у різних сферах державної політики та її європейському вибору за європейськими стандартами належного врядування державою. Стратегічні напрямки реформування публічного управління та адміністрування в Україні зазначені у Стратегії реформування державного управління України до 2025 року і є передумовою європейської інтеграції країни з урахуванням Принципів публічного управління та адміністрування, зокрема [90]:

- формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості);
- модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;
- забезпечення підзвітності органів публічного управління та адміністрування (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів публічного управління та адміністрування з

чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);

- надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);

- управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка та виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит).

Принципи належного врядування та адміністрування створюють поведінкові схеми для проведення реформ и подальшої роботи. Тим не менш, система державного служби, регульована нормативно-правовими актами про державну службу, недостатня для того, щоб зробити перехід до публічного управління та адміністрування, а діяльність професійною, ефективною та результативною відкритою і прозорою, надійною і передбачуваною, підзвітною, дотримуючись також принципів верховенства закону та добросовісності.

Також необхідно мати матеріальне та процесуальне адміністративне законодавство достатньої якості. Це є важливим механізмом публічного управління та адміністрування для реалізації принципів публічного права, описаних у попередніх підрозділах нашого дослідження, але також повинні бути й чіткі процедури, спрямовані на їхню роботу та надання передбачуваних дій та рішень.

Необхідне забезпечення внутрішнього та зовнішнього контролю за державним управлінням та державною службою, особливо в частині державних фінансів, контролю якості, процесуального нагляду та, перш за все, для забезпечення незалежної, добре функціонуючої судової системи здатний ефективно відшкодувати адміністративні дії та рішення шляхом оскарження. Ця вимога полягає не лише задля правової визначеності публічного управління, а й для забезпечення належного правового захисту прав людини та законних очікувань.

Стратегія реформування державного управління України до 2025 року передбачає, що Уряд забезпечує стратегічне бачення та лідерство для

гнучкого, інноваційного та постійно вдосконалюваного державного управління, здатного реагувати на нові виклики:

Формування і координування політики

- Центр уряду
- Планування політики
- Оцінювання впливу
- Консультації Реалізація та оцінювання політики
- Парламентський контроль

Державна служба та управління людськими ресурсами

- Система зайнятості
- Комплектування кадрами
- Керівники вищої ланки
- Мотивація та умови праці
- Професійний розвиток

Управління державними фінансами

- Формування бюджету
- Бюджетна звітність
- Виконання бюджету
- Внутрішній аудит
- Внутрішній контроль
- Законодавство про закупівлі

Закупівельна діяльність

- Огляд закупівель
- Зовнішній аудит
- Фіскальна автономія

Надання послуг та цифровізація

- Користувачі у центрі
- Впорядковані якісні послуги
- Доступність
- Цифровізація

Отже Принципи належного врядування визначають, що на практиці спричиняється належне врядування, і визначають основні вимоги, яких повинні дотримуватися країни в процесі євроінтеграції. Вони також мають структуру моніторингу, що дозволяє регулярно аналізувати прогрес у застосуванні Принципів та встановлювати орієнтири країни.

Таким чином впровадження Принципів належного врядування та адміністрування в систему публічного управління в Україні передбачає вдосконалення у першу чергу правового механізму щодо адаптації публічного адміністрування ЄС в систему публічного управління України, щоб відповідати адміністративним стандартам, визначеним ЄС, з метою забезпечення критеріїв для проведення реформ публічного управління та адміністрування та їх оцінки, а це є умовою отримання допомоги країнам-кандидатам у виконанні Копенгагенського та Мадридського критеріїв публічного управління та адміністрування для вступу до ЄС.

У цьому контексті сформуємо науково-практичні рекомендації щодо впровадження принципів належного врядування та адміністрування в систему публічного управління України.

По перше, враховуючи те, що Принципи належного врядування та адміністрування можна знайти в адміністративному праві у всіх європейських країнах [4]. На цих засадах формується європейський адміністративний простір, що створює стандарти публічного управління та адміністрування за Принципами належного врядування, які стосується головним чином основних інституційних механізмів, процесів, загальних адміністративних стандартів та цінностей публічного управління. Виходячи з цього, країнам-кандидатам, які планують до вступу в ЄС потрібно буде розвинути свої адміністрації для досягнення рівня надійності Європейського адміністративного простору та прийнятного порогу спільних принципів, процедур та адміністративних структурних механізмів. Країни-кандидати повинні досягти мінімального рівня якості та надійності публічного управління та адміністрування.

Також слід враховувати той факт, що інтеграція до ЄС є еволюційним

процесом (принцип прогресу у побудові ЄС). Це означає, що країна повинна продемонструвати достатній прогрес, щоб задовільно порівняти себе із середнім рівнем країн-членів ЄС. Рівень конвергенції у 1986 р. (коли Португалія та Іспанія вступили до ЄС) змінився у 1995 р. (коли Австрія, Фінляндія та Швеція вступили до Союзу), і в майбутньому воно знову буде іншим, коли країни-кандидати приєднаються до Європейського Союзу. Це означає, що країнам-кандидатам недостатньо досягти середнього рівня державних адміністрацій у існуючих державах-членах ЄС, їм потрібно буде досягти середнього рівня в майбутньому країн-членів. Іншими словами, країна-кандидат повинна мати можливість заповнити розрив між поточним рівнем якості її публічного управління та адміністрування та рівнем її в майбутньому, коли вона повинна ефективно приєднатися до Союзу. Для країни-кандидата буде недостатньо порівняти себе з «найгіршою» державою, яка вже є членом ЄС. Порівняння має бути встановлено між країною-кандидатом та середнім рівнем усіх країн-членів.

Іншим джерелом наближення адміністративної служби є постійна взаємодія між посадовими особами держав-членів та між останніми та представниками Європейської Комісії. Ці міжбюджетні відносини, які, головним чином, стосунки між людьми, сприяють формуванню загального розуміння того, як здійснювати політику та регулювання ЄС на національному рівні, і плідному обміну найкращими практиками для досягнення результатів, які ці політики мають досягти. Міжадміністративна співпраця також є однією з концепцій, що сприяють і підкріплюються статтею 209 А Маастрихтського договору [8]. Ці міжурядові відносини сприяють поширенню та обміну набором загальних адміністративних принципів та способів управління, що, в свою чергу, допомагає формувати спільну ідеальну модель для поведінки державних службовців у всьому Європейському адміністративному просторі. Зазначені наслідки таких міжурядових відносин можливі значною мірою розвивати досить стабільну професійну кар'єру в межах своїх національних державних служб.

Одним з головних елементів публічного управління та адміністрування ,

серед інших, таких як відповідні матеріальні та процесуальні закони, є державна служба. Поведінка державної служби визначається за принципами адміністративного права як керівних та обов'язкових принципів. Матеріальні та процесуальні адміністративні закони, сформовані на тлі національних конституцій та європейського адміністративного права, забезпечують правову інституційну базу, в рамках якої органи публічної влади та державні службовці повинні вести себе в країнах-членах ЄС.

Таким чином, по-перше, ступінь, в якому загальні принципи публічного управління та адміністрування, які визнані країнами-членами ЄС надихають національне законодавство та присутні в системі сучасного публічного управління та адміністрування в Україні. По-друге, це вимагає пильної уваги до розвитку національних державних служб в Україні, оскільки вони є вирішальними інструментами для забезпечення або перешкоджання передачі цих принципів у фактичні публічні дії та процеси прийняття рішень.

Треба також звернути увагу на те, що сучасна концепція публічного управління та адміністрування тягне за собою поняття ієрархічного делегування державних повноважень особам, що діють в межах публічної системи. Ці особи, державні службовці, є не просто працівниками держави, але й значною мірою є власниками державних повноважень. Таким чином, вони також повинні забезпечити, щоб принципи належного управління та адміністрування реально застосовувалися в повсякденній діяльності публічного (державного) управління та адміністрування. Це стосується, в першу чергу, законодавства, яке регулює відносини між державою та державними службовцями, їх зміст має враховувати ці принципи.

Сучасна конституційна державна служба в умовах демократії [5] вважається можливою лише за умови встановлення набору умов, зокрема:

- поділ між публічною сферою та приватною сферою;
- розмежування між політикою та адміністрацією;
- розвиток індивідуальної відповідальності державних службовців шляхом подолання колишніх колегіальних процесів прийняття рішень (що

потребує освічених та вмілих державних менеджерів);

- достатній захист роботи, стабільність та рівень оплати праці та чітко визначені права та обов'язки державних службовців;

- набір та підвищення по службі за досягнення.

Усі ці умови значною мірою сприяють визначенню природи та цінностей сучасної професійної публічної служби.

Реформи публічного управління та адміністрування в Україні також повинні бути спрямовані на створення професії публічного управління в межах державної служби. Це тягне за собою дії у кількох сферах [7]:

- підготовка керівників;

- введення положень, що визначають обов'язки, підзвітність та відповідні права персоналу, як у специфічному регламенті про державну службу;

- вдосконалення стандартів управління та управління персоналом;

- встановлення адміністративного контексту, в якому посадові особи та керівники можуть виконувати свої обов'язки професійним, неупередженим, прозорим та контрольованим способом.

Таким чином впровадження принципів належного врядування та адміністрування в систему публічного управління України передбачає адміністративний контекст, який складається з декількох факторів, найбільш важливими з яких є:

- нормативне законодавство, що забезпечує основу для прийняття рішень у певній галузі політики (наприклад, у сфері містобудування чи екологічних питань). Іншими словами, це інструмент для чиновників та джерело інформації та прогнозування для громадськості;

- належні процедури для прийняття адміністративних рішень, координації та збалансування повноважень, відносин чиновників та взаємодія з громадськістю, а також для того, щоб будь-яка зацікавлена сторона мала можливість вирішення питань адміністративним шляхом;

- механізмів фінансової та адміністративної підзвітності та контролю,

які необхідні для забезпечення прозорості, проведення перевірки фінансових та адміністративних рішень та забезпечують засоби для виправлення, судового переслідування та відшкодування збитків.

У той же час, ці три механізми забезпечують правові цінності та принципи, що визначально сприяють формуванню ставлення та поведінки публічних службовців, зокрема службовців на керівних посадах, що працюють в межах адміністративного контексту. Принципи будуть важливими як керівні принципи прийняття рішень та поведінки; вони зменшать вірогідність довільних рішень, дозволяючи дискреційним прийняттям рішень в рамках правової адміністративної бази. Водночас, якщо адміністративний контекст, в якому службовці повинні працювати, також не буде покращений, їм доведеться приймати довільні рішення з недостатньою комунікацією з громадськістю та недостатньою координацією з іншими установами, навіть якщо вони перебувають у ситуації, коли вони мають відбиратися по заслугі та піддаються систематичному навчанню.

Підсумовуючи викладене вище, необхідно відзначити, що впровадження принципів належного врядування та адміністрування в систему публічного управління України потребує глибоко вкорінені в культурні, соціальні та політичні цінності України, що об'єднуються навколо принципів демократії. Публічне управління є наступним кроком розвитку сформованого роками публічного управління та адміністрування. Принципи належного врядування та адміністрування, які становлять орієнтири прийняття стандартів для державних адміністрацій у державах-членах ЄС, а також в установах ЄС, потребують закріплення в законодавстві України. Ці принципи створюють поведінкові схеми публічного управління та адміністрування і роблять публічне управління та адміністрування професійним, надійним і передбачуваним, відкритим і прозорим, підзвітним, ефективним та результативним в рамках створення європейського адміністративного простору.

3.2. Перспективні напрями розвитку публічного управління в Україні

Розпочаті в Україні реформи територіальної організації влади мали значний успіх у напрямку соціально-політичних трансформацій, однак сучасні обставини викликані військовими діями на території України висувають нові вимоги до сфери публічного управління. В умовах сьогодення глибокого осмислення потребують сучасні зміни та пов'язані з ними соціальні, економічні й екологічні квестії, що вказує на важливість удосконалення публічного управління та адміністрування, зокрема в забезпеченні сталого розвитку територіальних громад.

Метою модернізації існуючої моделі публічного управління є забезпечення їх ефективності в умовах трансформаційних змін. Під час вивчення питань теоретичного й практичного досвіду розвитку системи органів публічного управління варто для початку приділити увагу теоретизуванню дефініцій «Публічне управління та адміністрування» та «публічне управління». Цю думку підтримують учені Лазор О.Я та Лазор О.Д., стверджуючи, що важливо у науковій думці прийти до єдиного розуміння сутності публічної влади. За логікою публічна влада функціонує у двох основних формах – як державна влада і як влада місцевого самоврядування. Однак і в науковій літературі, і в навчальній часто публічну владу ототожнюють із державною владою, а публічне управління із державним управлінням [63], що вважаємо хибним судженням.

У руслі ініційованого наукового пошуку, виникає потреба обґрунтувати сутність інтенції «публічне управління». Раціональним вважаємо визначення, яке пропонують учені Лазор О. Я., Лазор О. Д. «публічне управління – цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив органів публічної влади на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення мети та реалізації функцій соціуму, відображених у Конституції та інших нормативно-правових актах» [63]. Публічне управління є діяльністю органів публічного управління та адміністрування, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів

громадянського соціуму в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків щодо формування та реалізації управлінських рішень соціального значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць [83]. Як зазначено в Енциклопедії з публічного управління та адміністрування, публічне управління містить у собі «роздержавлення» управлінських функцій, передачу значної їх частини від уряду до інших суспільних суб'єктів задля досягнення кращої керованості соціуму, його впорядкованості і спрямування на досягнення поставлених стратегічних цілей [32].

Н. Обушна визначає публічне управління як вплив суб'єкта управління, що володіє публічною владою, на об'єкт – суспільство (суспільні відносини, процеси) відповідно до покладених на нього соціальнозначущих функцій і повноважень. Вчена зазначає, що таке управління виникає як результат соціального договору між державою і суспільством, коли владними повноваженнями наділяються органи і посадові особи [69].

Слушною також вважаємо думку О. Михайловської, яка акцентує увагу на ключовій особливості публічного управління – безпосередній участі в управлінських процесах народу, який, згідно з Конституцією України, є джерелом публічної влади [68]. Відповідно до вищезазначеного, сутність «публічного управління», на нашу думку, яскраво ілюструє Г.Б. Сабурова як «поєднання двох складових частин: публічного управління та адміністрування, де суб'єктом є органи державної влади, та громадського (соціального) управління, де суб'єктом є громадські інституції» [85]. Під державним управлінням авторка вбачає «особливого роду діяльність, зміст якої полягає у дотриманні нормативних актів шляхом різних форм організаційного впливу на суспільні процеси та явища» [85]. Отже, можемо резюмувати, що поняття «Публічне управління та адміністрування» те не є тотожним із «публічним управлінням» котре є багатшим за змістом та глибшим за обсягом. Зауважимо, що публічному управлінні інститути громадянського соціуму, органи місцевого самоврядування та публічної влади є одночасно і суб'єктами і об'єктами.

Державна політика України останніми роками зазнала динамічних змін також у зв'язку із гармонізацією національної нормативно-правової бази і законодавством ЄС у напрямку подальшої співпраці із модернізації системи публічного управління у напрямку «менеджеріальної парадигми». Тобто, управлінська діяльність публічної сфери переймає підходи та методи, притаманні менеджменту. Учені зазначають, що більшість розвинених країн застосовують методи недержавного сектору управління, спрямовані на передачу окремих повноважень із вищого рівня на місцевий, просуваючи при цьому схеми взаємодії та взаємозв'язку з органами місцевого самоврядування [85].

Наукова квестія із модернізації вітчизняної моделі публічного управління, відповідно до сучасних соціально-економічних реалій, стає очевидним. На цій квестії фокусують увагу сучасні науковці із публічного управління та адміністрування, обґрунтовуючи необхідність модернізації системи публічного управління виникненням специфічних соціально-економічних умов в результаті впливу пандемії COVID-19 та військового вторгнення рф. Так, М. Латинін вказує на необхідність впровадження нових підходів до публічного управління, що сприятиме його удосконаленню [3]. В. Бакуменко звертає увагу на важливості підвищення якості та ефективності публічного управління з метою забезпечення поступального розвитку, системних суспільних трансформацій [11]. Пастух К. підкреслює важливість наближення діяльності органів публічної влади до проведення комплексних реформ у напрямку її євроінтеграції у напрямку адаптації наявних механізмів спрямування та координації міністерств [73]. Наявність невирішених питань подальшого розвитку публічного управління в Україні підтверджено також у «Державній стратегії регіонального розвитку на 2021– 2027 роки» [75]. У документі підкреслюється недостатня спроможність центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інституцій регіонального розвитку до ефективного впровадження реформ, надання високоякісних послуг населенню та розв'язання соціально-економічних квестій розвитку територій в Україні. Однією із загроз безпеці держави

розглядається «слабкість органів виконавчої влади, насамперед на регіональному та місцевому рівні, та органів місцевого самоврядування, що часто проявляється у відсутності ініціативи, досвіду та компетенцій щодо розв’язання квестій регіонального та місцевого значення, оперативного реагування на виклики, що постають, розроблення заходів щодо прискорення економічного розвитку територій» [75]. Варто також відзначити, що реформа територіальної організації влади в умовах України стикається з рядом бар’єрів, зокрема дефіцитом політичного компромісу, бюрократизацією та корупцією адміністративного апарату на всіх рівнях, що залишається значною перешкодою на шляху успішності розпочатих реформ [48]. Ці квестійні питання підтверджено у Національній економічній стратегії на період до 2030 року, у якій до квестій публічного управління також віднесено: низький рівень прозорості та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування; низький рівень компетенції керівників і спеціалістів органів місцевого самоврядування; низьку спроможність агенцій регіонального розвитку; незабезпеченість інструментами управління та моніторингу; неактивність територіальних громад [76]. Вплив зазначених квестій можна підтвердити значенням показника субіндексу «Державні інституції» індексу Глобальної конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму, у якому Україна займає 104 місце (піднявшись із 110 місця порівняно з попереднім роком).

Сучасні соціально-економічні та екологічні квестії в Україні вказують на важливість подальшого приділення уваги публічному управлінню в забезпеченні сталого розвитку територіальних громад. Щодо сутності сталого розвитку, поява цієї концепції пов’язана з необхідністю розв’язання екологічних квестій і врахування екологічних питань в процесах планування та ухвалення рішень щодо соціально-економічного розвитку територій. В основу сталого розвитку покладені принципи комплексності, ефективності, екологічної виправданості використання природних ресурсів, структурної збалансованості, соціальної спрямованості результатів діяльності [47]. Забезпечити сталий розвиток можна завдяки ефективному

використанню людських, природних, геополітичних ресурсів, структурно-технологічної трансформації виробництва та наявних конкурентних можливостей [64].

Рекомендації для органів публічної влади щодо впровадження засад сталого розвитку громад за кордоном зазначено в Світовій програмі дій «Порядок денний на XXI століття - Agenda 21», що була ухвалена на зустрічі «Планета Земля» в Ріо- де-Жанейро в 1992 році: «Місцева влада, оскільки вона знаходиться ближче до народу, бере на себе відповідальність за освіту людей та їх заохочення до реалізації сталого розвитку»; «...Кожна місцева влада має встановити діалог з населенням, місцевими організаціями та приватними фірмами, розробити та впроваджувати Місцевий план дій на XXI століття. Здійснюючи постійні консультації та досягаючи консенсусу, місцева влада заохочує до співпраці та обміну інформацією громадян, місцеву громаду, комерційний і промисловий сектори, і вони разом впроваджують оптимальну політику розвитку території» [50]. Забезпечення сталого розвитку громад є одним із базових принципів регіональної політики країн ЄС і є пріоритетною метою Програми дій Союзу з охорони навколишнього середовища.

Зважаючи на зазначене вище, а також на квестії сталого розвитку територій в Україні, наразі актуальним постає необхідність у розробці Стратегії публічного управління із забезпечення сталого розвитку територіальних громад України. При її розробці може бути використано зарубіжний досвід публічного управління та адміністрування в контексті забезпечення сталого розвитку територій, зокрема створення відповідних органів публічної влади, діяльність яких сприятиме посиленню координації між органами публічної влади у забезпеченні сталого розвитку територій, запровадженню міжсекторальних підходів. Зауважимо, що в процесі адміністративно-територіальної реформи до складу об'єданих територіальних громад увійшло більше 9 тис. сіл. Відповідно, розширення повноважень місцевих громад потребує гармонізації розвитку сільськогосподарського виробництва та сільських територіальних громад,

інтересів та ініціативи кожного жителя села щодо забезпечення високої ефективності виробництва та довкілля і, на цій основі, оптимізацію якості та безпеки їх життя.

Враховуючи деструктивний вплив війни в Україні та усі сфери соціально-економічного життя, Стратегія публічного управління із забезпечення сталого розвитку територіальних громад України, опираючись, на чинні інституції [76], [78] та авторські пропозиції має віддзеркалювати наступні вектори розвитку:

- економічну складову, – яка базуватиметься на максимальному отриманні сукупного доходу при збереженні та примноженні функціонуючого сукупного капіталу й збільшенні обсягів виробництва конкурентоспроможної продукції;

- соціальну складову, – яка базуватиметься на створенні оптимальних соціальних умов та підвищенні якості життя людини, реабілітації постраждалих у результаті війни, як головної цінності розвитку соціуму;

- екологічну складову, – яка базуватиметься на балансовій ув'язці біологічних і природних систем, цілісності біосфери й екосистеми та їх здатності до самовідтворення, а також розробці загальнодержавного плану регенерації зруйнованих у результаті війни екосистем.

Політика регіонального розвитку відповідно до Стратегії публічного управління із забезпечення сталого розвитку територіальних громад має ґрунтується на врахуванні під час стратегічного та просторового планування ключових викликів, які впливають на людину, інфраструктуру, економіку та навколишнє природне середовище, а також включати побудову культури партнерства та співробітництва, орієнтованої на взаємодію громадян та публічних інституцій щодо сталого розвитку. Фундаментальною основою при цьому повинно стати формування і практичне втілення стратегічного планування, орієнтованого на соціально-економічну розбудову кожного окремо взятого сільського поселення, розпочинаючи з мікро- і до макрорівня у наступних напрямках:

I. Економічний вектор сталого розвитку:

- диверсифікація сільської економіки;
- розвиток підприємництва та малих форм господарювання на селі;
- розвиток агротуризму та рекреаційної сфери на селі;
- розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації;
- побудова системи ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування;

II. Соціальний вектор сталого розвитку:

- формування оптимальної сільської поселенської мережі та покращення відтворення людності на селі;
- забезпечення зайнятості та підвищення рівня життя сільського населення;
- посилення соціальної спрямованості розвитку виробництва на мікрорівні і на цій основі опрацювання ефективних заходів у сферах зайнятості і життя селянства;
- забезпечення проведення реінжинірингу публічних послуг;
- забезпечення спрощення процедур і безперешкодного доступу громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях, до соціальних та публічних послуг;
- забезпечення розвитку технологій дистанційного отримання соціальних та публічних послуг;
- сприяння проведенню публічного діалогу між місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та підприємництвом;
- розширення форм публічно-приватного партнерства у частині розбудови соціальної інфраструктури за прикладом револьверних фондів на підтримку місцевих програм підвищення енергоефективності.

III. Екологічний вектор сталого розвитку:

- раціональне використання природно-ресурсного потенціалу сільських територій;
- техногенна та екологічна безпека сільських територій.

Зазначена Стратегія передбачає упродовж всього періоду її реалізації

спільну та скоординовану діяльність органів публічного управління та місцевого самоврядування у партнерстві з науковими установами, інститутами громадянського соціуму, міжнародними організаціями та бізнесу. Для ефективної реалізації зазначених векторів розвитку необхідна інституційна спроможність органів влади різних рівнів приймати відповідальні рішення, формувати реальні цілі, застосовувати адекватні індикатори, що свідчать про їх досягнення, впроваджувати прийнятні управлінські моделі, створювати умови для сталого розвитку.

Підсумовуючи результати проведених досліджень, слід зазначити, що сучасні соціально-економічні реалії створені результатами військової агресії РФ детермінують необхідність удосконалення чинної моделі публічного управління в Україні. Обраний вектор модернізації передбачає вибір моделі управління, яка є відповідною до конкретних умов забезпечить функціонування і розвиток територіальних громад. Магістральним вектором удосконалення слід розглядати сталий місцевий розвиток, який носить системний характер і складається з цілісної системи принципів діяльності, що передбачає соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток територіальних громад та поселень, спрямований на формування їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів.

Інституційним підґрунтям зазначених пропозицій має стати розробка Стратегії публічного управління із забезпечення сталого розвитку територіальних громад. Відповідно до напрацьованих базових кроків публічне управління сталим місцевим розвитком потребує забезпечення раціонального природокористування, соціальної справедливості, економічного розвитку, а також посилення взаємодії між органами публічної влади, бізнесом, організаціями громадянського соціуму, науковими установами та населенням на принципах демократичного управління.

ВИСНОВКИ

1. Проаналізовано сутність і зміст публічного управління та адміністрування, у результаті чого пропонується визначити сучасний стан розвитку публічного управління в Україні як взаємодію інституцій державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства, що організовані на правових засадах з метою реалізації інтересів соціуму та держави на засадах нових та вдосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів і методів. Публічне управління та адміністрування пропонується трактувати як вид управлінської діяльності, яку реалізують публічні інститути, приймаючи владні політичні рішення, адміністрування вносить акцент на діяльність професійних управлінців (чиновників, публічних службовців), що орієнтована на підготовку та реалізацію цих рішень, а також здійснює контроль за їх виконанням.

2. Систематизовано принципи формування публічного управління та адміністрування в Україні. Звертає особлива увага на зміст поняття принципу, яке полягає у вихідних положеннях теорії, вчення, науки, світогляду, а також у внутрішніх переконаннях людини, практичних, моральних й теоретичних засадах, якими вона керується в житті й діяльності. Визначено, що принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Характерним помічено використання принципів, які були впровадженні в систему державного управління та управління в цілому, і які виступають базисом формування, організації, функціонування органів публічного управління та адміністрування та відображають сутність і реальність процесів публічного управління та адміністрування. На практиці принципи управління відображають політичні, соціально-економічні та культурні умови, що склалися та розвиваються в суспільстві. Розглядаючи питання класифікації принципів, наведено групи, виходячи із системного підходу: адміністративно-правові; системно-цільові; системно-функціональні; системно-організаційні; адаптивні.

3. Описано структуру публічного управління та адміністрування в Україні. Структура публічного адміністрування та її методологічно правильне вираження передбачають упорядковану множинність певних зв'язків, що існують всередині явищ та процесів, і залишаються стійкими незалежно від зміни зовнішніх обставин. Для опису вказаної структури на методологічному рівні використовують низку її ключових ознак, до яких належить зв'язки (або взаємозв'язки), елементи, відносини, а також функції, тобто будь-яка структура складається із низки елементів, які перебувають у взаємозв'язках або відносинах одне з одним, виконуючи при цьому певні функції.

4. Охарактеризовано систему та структуру органів публічного управління та адміністрування в Україні. Відзначено основні принципи їх сучасного розвитку у відповідності до вектору євроінтеграції України, це принципи демократії, верховенства права та представницького уряду, принципи чесності, прозорості, підзвітності та незалежності, принцип участі громадськості. До органів публічного управління та адміністрування належать органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Систему органів публічного управління та адміністрування в Україні структуровано за наступними ланками: центральні органи публічного управління та адміністрування; територіальні органи публічного управління та адміністрування; органи місцевого самоврядування. В межах територіальної організації влади варто розмежовувати органи публічного врядування та сектор громадянського суспільства.

5. Досліджено особливості інституційно-правового забезпечення функціонування органів публічного управління та адміністрування в Україні. Серед ключових інституційно-правових основ розвитку системи органів публічного управління та адміністрування України варто відзначити стратегічний вектор євроінтеграційного розвитку України. Він регламентується Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Також вплив на структуру

публічного управління здійснює дотримання всіх принципів і положень Статуту Організації Об'єднаних Націй, Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), зокрема Гельсінського заключного акта Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року, заключних документів Мадридської та Віденської конференцій відповідно 1991 та 1992 років, Паризької хартії для нової Європи 1990 року, Загальної декларації прав людини ООН 1948 року та Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, зазначається на початку документу. Дотримання умов зазначених документів є передумовою для прозорого та ефективного демократичного управління, основою для функціонування держави, визначає здатність уряду надавати державні послуги та сприяє підвищенню конкурентоспроможності та зростання.

6. Проаналізовано вплив децентралізації на розподіл повноважень між органами публічного управління та адміністрування в Україні. Визначено, що децентралізація влади ускладнює квестію ефективного розв'язання питань місцевого значення, зумовлює пошук такої моделі взаємовідносин органів публічної влади й місцевого самоврядування у діяльності, яка б забезпечувала необхідну єдність публічної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. Оптимальна модель взаємовідносин ґрунтується на визначенні граничних можливостей самоврядування з метою розвитку демократії, забезпечення суверенітету народу та сприятиме реалізації адміністративної реформи у напрямі децентралізації в частині більш чіткого забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь в загальнодержавних податках, ліквідації державних адміністрацій і створення натомість державних представництв тільки з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

7. Обґрунтовано концептуальні напрями впровадження принципів концепції належного урядування в діяльність органів публічного управління та адміністрування України. З'ясовано, що міжнародні програми які впроваджуються в Україні здійснюються за допомогою механізмів

публічного управління та адміністрування, практики належного врядування, що у свою чергу, має бути трансформовані в систему публічного управління та адміністрування на засадах міжнародно визнаних Принципів. Важливим аспектом впровадження принципів належного врядування в систему публічного управління України залишаються традиції, культура і особливості розвитку в Україні. Обґрунтовано, що модель впровадження принципів належного врядування та адміністрування в систему публічного управління України є фундаментальною основою при розробки стратегічних документів України, та передбачає вдосконалення правового механізму щодо адаптації публічного адміністрування ЄС в систему публічного управління України

8. Обґрунтовано перспективні напрями розвитку публічного управління в Україні. Відзначається, що сучасні соціально-економічні реалії створені результатами військової агресії РФ детермінують вектор модернізації моделі управління, яка є відповідною до конкретних умов забезпечить функціонування і розвиток територіальних громад. Удосконаленням слід розглядати сталий місцевий розвиток, який носить системний характер і складається з цілісної системи принципів діяльності, що передбачає соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток територіальних громад та поселень, спрямований на формування їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів. Інституційним підґрунтям зазначених пропозицій має стати розробка Стратегії публічного управління із забезпечення сталого розвитку територіальних громад. Відповідно до напрацьованих базових кроків публічне управління сталим місцевим розвитком потребує забезпечення раціонального природокористування, соціальної справедливості, економічного розвитку, а також посилення взаємодії між органами публічної влади, бізнесом, організаціями громадянського суспільства, науковими установами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Chandler A. D. Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise. Alfred Dupont Beard Books, 2003. 463 p.
2. ENP Progress reports. URL: <https://eeas.europa.eu/>
3. Latynin M., Pastukh K., Tarasenko D., Shevchenko S., Munko A. Public administration in the economic sphere in Ukraine: strategic approach. Estudios de Economía Aplicada. 2021. Vol. 39. pp 5-20.
4. Preparing public administrations for the European Administrative Space. SIGMA Papers. No. 23 URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/>
5. Raadshelders and Rutgers, «The Evolution of Civil Service Systems», in Bekke, Perry and Toonen (eds.), Civil Service Systems in Comparative Perspective, Indiana University Press, 1996.
6. Section IV of the Statistical Annex and on the following websites of the European Commission. URL: <http://ec.europa.eu/>
7. Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries, SIGMA Papers, No. 1, OECD, Paris, 1995.
8. Treaty on European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992. URL: <http://www.europarl.europa.eu/>
9. Абрамов В.І. Концепт «номадична сингулярність» публічного врядування в умовах збройного конфлікту. Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку: матеріали щоріч. Всеукр. наук.практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.): у 5 т. Т.4. С.103-105.
10. Актуальні квестії публічного управління та адміністрування: Колективна монографія. за заг. ред. д.е.н., проф. Кирич Н. Б. Тернопіль: ФОП Паляниця В. А., 2020. 268 с.
11. Бакуменко В.Д. Енциклопедичний словник з публічного управління та адміністрування . уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ;. Київ: НАДУ, 2010. С. 562-563

12. Бакуменко В.Д., Бондар І.С., Горник В.Г., Шпачук В.В. Особливості публічного управління та адміністрування: навч. посіб. Київ: вид. Ліра -К. 2017. 256 с.
13. Баранов А. П. Визначення принципів публічного управління та адміністрування в нормативно-правих документах України. Актуальні квестії публічного управління та адміністрування . 2019. № 2. С. 123-129.
14. Баранов А. П. Методологічні аспекти механізмів впровадження системи принципів публічного управління та адміністрування. Публічне управління та адміністрування: удосконалення й розвиток. 2018. № 5. С.12-19.
15. Баранов А. П. Сучасний стан розвитку публічного управління в Україні. Аспекти публічного управління. 2019. Т. 7. № 8. С. 5-12.
16. Баранов А.П. Характеристика принципів публічного адміністрування в країнах-членах ЕС. Теорія та практика публічного управління та адміністрування . 2019. № 3. С. 207-218.
17. Батанов О. В. Місцева влада. Політологічний енциклопедичний словник. Генеза, 2004. С. 355-356.
18. Батанов О.В. Взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: квестії адміністративно-правової теорії та практики. Вісник Запорізького національного університету. Запоріжжя. 2012. № 1. 22-29 с.
19. Біла В.Р. Правова форма як категорія науки адміністративного права. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки». 2017. №876. С. 98–105.
20. Біла В.Р. Правові форми публічного адміністрування: питання класифікації. Міжнародний юридичний вісник: актуальні квестії сучасності (теорія та практика). 2019. №14. С.52-61.
21. Бутейко О. Стратегия. Киев: КІС, 2015. 200 с.
22. Бюджетний кодекс України. Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
23. Взаємодія органів публічної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Аналітична

доповідь. Нац. ін.-т стратегічних досліджень. Київ. 2011. 54 с.

24. Волошин Ю. О. Юридичний енциклопедія. URL: <http://leksika.com.ua/16211205/legal/printsip>

25. Ворона П. В. Особливості розвитку місцевого самоврядування Японії в процесі децентралізації місцевої влади. Актуальні квестії публічного управління та адміністрування . 2009. № 2. С. 277-285

26. Гончарук С.Т., Гурченко О.Ю. Форми публічного адміністрування: поняття і зміст. Сучасне право в епоху соціальних змін: матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф. 26 лютого 2021 р. Київ Т.1. С. 157-159.

27. Дерещ В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини: монографія. ТОВ «Видавництво «Юридична думка». 2007. 180 с.

28. Публічне управління та адміністрування підр. у 2 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України К. НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

29. Державний контроль в органах виконавчої влади Словаччини. Президентський контроль. 2004. № 4. С. 76–79.

30. Енциклопедичний словник з публічного управління та адміністрування. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

31. Енциклопедія публічного управління та адміністрування . В 8 т. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. Т.8. Публічне врядування. 630 с.

32. Жадан О.В. Енциклопедичний словник з публічного управління та адміністрування. К: НАДУ, 2010. С. 576.

33. Жукова Є.О. Структура публічного адміністрування Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2022. ПРАВО. № 69. С. 287-291.

34. Загальної декларації прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text

35. Загурська-Антонюк В. Ф. Сучасні тенденції децентралізації публічної влади та їх реалізація в Україні. Публічне управління та адміністрування: удосконалення та розвиток. 2019. № 2.

36. Загурський О.Б., Король В.С. Концептуальні підходи до розуміння

феномену «публічне управління». Юридичний науковий електронний журнал. № 4. 2020. С. 72-75.

37. Заключний акт Наради із безпеки та співпраці в Європі. База даних. URL: https://zakon.cc/law/document/read/994_055

38. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини» №3477-IV від 23.02.2006 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>

39. Закон України «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

40. Закон України «Про міжнародні договори України» № 1906-IV. від 29.06.2004 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>

41. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» №280/97-ВР від 21. 05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

42. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-XIV від 09.04.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

43. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, №2, 4, 7 та 11 до Конвенції» № 475/97-ВР. від 17.07.1997 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр>

44. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2493-III від 07.05.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

45. Закон України Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: від 7 грудня 1990 р. № 533-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/533-12>

46. Зубар І.В. Концептуальна модель розвитку сталого землекористування фермерських господарств. Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики. 2016. № 4. С. 87-104

47. Зубар І.В., Літовка О. М. Перспективні напрями розвитку публічного управління в Україні Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» 2023. № 6. DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.6.12>

48. Зубар І. В., Яременко О. І., Онищук Ю. В.. Перспективи розвитку

земельних відносин фермерських господарств в умовах децентралізації публічної влади в Україні [Текст] : монографія / Зубар І. В., Яременко О. І., Онищук Ю. В. ; Вінниц. держ. пед. ун-т ім. Михайла Коцюбинського. - Вінниця : Рогальська І. О., 2021. 247

49. Зубар І. В. Пайлик Р. Л. Напрями реформування органів виконавчої влади України в умовах децентралізації, // Інвестиції: практика та досвід. - 2023. № 13. С. 121-125.

50. Зубар І. В., Онищук Ю. В. Практика ЄС у децентралізації публічної влади та перспективи її застосування в Україні. Публічне управління та митне адміністрування. 2022. № 1 (32). С.41-45.

51. Зубар І.В., Онищук Ю.В. Державне управління земельними ресурсами в умовах воєнного стану в Україні Публічне управління та митне адміністрування № 4 (35), 2022. С. 34-39. DOI <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2022-4.6>

52. Зубар І. В., Пайлик І. І. Теоретико-правові засади здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями, як органу виконавчої влади загальної. Інвестиції: практика та досвід. № 19, 2023. С. 153-157

53. Зубар І. В., Пайлик О. І. Інституційно-правові засади оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади в умовах децентралізації. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 10, 2023.

54. Зубар І. В., Літовка О. М. Перспективні напрями розвитку публічного управління в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 6, 2023.

55. Зубар І. В. Розвиток малих форм господарювання в регіоні. Економіка АПК. 2014. № 11. С. 106-114.

56. Зубар І. В. Передумови формування ринку землі сільськогосподарського призначення. Ефективна економіка. 2015. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4405>.

57. Зубар І. В., Пайлик Р. Л. Напрями реформування органів виконавчої влади України в умовах децентралізації. Інвестиції: практика та досвід. № 13, 2023. С. 121-125.

58. Концепція державної регіональної політики, схвалена на засіданні Уряду 02.07.2008 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249573705>

59. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні № 333-р від 01.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

60. Концепція розвитку законодавства про державну службу: Указ Президента України від 20.02.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140/2006>

61. Копенгагенські критерії членства в Європейському союзі (інформаційно-аналітична довідка). URL: <https://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774>

62. Кохан С.О. Зарубіжний досвід організації системи контролю. Науковий вісник Академії муніципального управління. 2013. № 2. С. 284-290.

63. Кравченко С.О. Енциклопедичний словник з публічного управління та адміністрування. Київ : НАДУ, 2010. С. 569.

64. Лазор О.Я., Лазор О.Д. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. Університетські наукові записки. 2015. № 4. С. 111–121.

65. Латинін, С.В. Майстро, Н.В. Статівка М.А. та ін. Державна економічна політика регіонального розвитку: монографія; за заг. ред. д.держ.упр., проф. М.А. Латиніна. Х.: Вид. ХРІ НАДУ «Магістр», 2017. 329 с.

66. Левчук М. Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг. 2008. № 1 (7).

67. Мамонова В.В. Енциклопедичний словник з публічного управління та адміністрування. Київ: НАДУ, 2010. С. 566-568.

68. Миронюк Р.В. Конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне адміністрування». Дніпро: ДДУВС, 2016. 81 с.

69. Михайловська О. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування. та ін. Університетські наукові записки. 2016. № 58. С. 241–253.

70. Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації публічного управління та адміністрування в Україні: теоретичний аспект. Ефективність публічного управління та адміністрування, 2015. № 44. С. 53-63.

71. Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань державної служби України. URL: <https://nads.gov.ua/ua/diyalnist/ukrayina-yes>

72. Офіційний веб-сайт Європейського Союзу. URL: http://europa.eu/index_en.htm

73. Паризька хартія для нової Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_058

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

75. Писаренко В.П. Державний контроль у системі органів виконавчої влада зарубіжних країн. Актуальні квестії публічного управління та адміністрування : зб. наук. пр. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2005. Вип. 3 (21). С. 91–96.

76. Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки» № 695 від 05.08.2020 р.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text>

77. Постанова КМУ «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року». № 179 від 03.03.2021 р.. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennyanacionalnoyi-eko-a179>

78. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» № 339 від 09.03.1999 р. URL: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>

79. Проект Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції сільського розвитку до 2030 року». URL: <https://www.me.gov.ua/>

80. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного

соціуму: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.

81. Публічне управління та адміністрування у забезпеченні регіонального розвитку населення: монографія. Н. Л. Гавкалова, Л. Й. Аведян, Т. А. Власенко [та ін.]; за заг. ред. Н.Л. Гавкалової. Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2019. 375 с.

82. Публічне управління та адміністрування у цифровому суспільстві: монографія. Г. В. Ортіна та інш. Мелітополь: ФОП Однорог Т.В., 2020. 194 с.

83. Публічне управління: навч. посібник. А. В. Стасишин, Г.В. Капленко, Г. О. Комарницька. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2019. 460 с.

84. Публічне управління: термінол. слов. за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрось. Київ. НАДУ. 2018. 224 с.

85. Родченко І. Ю. Механізми, принципи, критерії та пріоритетні напрями самовпорядкування в системі публічного управління та адміністрування. Теорія та практика публічного управління та адміністрування. 2017. 3(58). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-3/doc/1/08.pdf>

86. Сабурова Г.Б. Основні напрями розвитку системи публічного управління в Україні. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2021. № 21. С.23-28

87. Система федерального державного контролю в Канаді. Президентський контроль : інформ.-аналіт., наук.-метод. бюлетень. 2004. № 2. С. 77–78

88. Словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. Т.1. Київ: Наукова думка, 1970. 567 с.

89. Солянік К. Припинення дії актів органів місцевого самоврядування: квестії реалізації. Київ. 2009. №1 (15). URL: <http://www.cvk.gov.ua/>

90. Статут ООН. Видано Департаментом громадської інформації ООН. URL: http://www.un.org.ua/images/UN_Charter_Ukrainian.pdf

91. Стратегія реформування публічного управління та адміністрування України на період до 2021: Розпорядження КМУ від 24.05.2016 № 474. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

92. Сурмін Ю.П. Енциклопедичний словник з публічного управління та адміністрування. Київ: НАДУ, 2010. С. 563.

93. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. База даних «законодавство України» ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004

94. Указ Президента України «Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського соціуму в Україні на 2016 – 2020» № 68/2016 від 26.02.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/68/2016>

95. Указ Президента України «Національна Стратегія у сфері прав людини» № 501/2015 від 25.08.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>

96. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» № 810/98 від 22.07.1998 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

97. Указ Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського соціуму в Україні на 2021-2026 роки». №487/2021 від 27.09.2021 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>

98. Указ Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського соціуму в Україні на 2021-2026 роки» № 487/2021 від 27.09.2021р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>

99. Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського соціуму в Україні» №68/2016 від 26.02.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>

100. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку Україна – 2020» №5/2015 від 12.01.2015 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

101. Указ Президента України «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»». від 12.01.2015 № 5/2015. База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

102. Українська Радянська Енциклопедія. URL:
<http://leksika.com.ua/13660616/ure/printsip>
103. Файоль Анрі: 14 привил успішного менеджмента. URL:
<https://thermos.wordpress.com>
104. Філософія: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. С.П.Щерба, В.К.Щедрін, О.А.Заглада; За заг. ред. С. П. Щерби. Київ: МАУП, 2004.216 с.
105. Червякова О. В. Нова парадигма орієнтирів публічного управління. Наукові записки Інституту законодавства ВРУ. 2017. №1, С. 171-175.
106. Шопіна І.М. Поняття та цілі публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони. Аналітично-порівняльне правознавство.2021. №3. С.133-136.
107. Штика Л.Г. Енциклопедичний словник з публічного управління та адмінстрування / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. Київ: НАДУ, 2010. С. 562-563.
108. Bereziuk S., Zubar I. Streamlining the usage of organic animal husbandry as a determinant of increasing agricultural production efficiency. The scientific heritage. 2020. № 7. P.3-10.
109. Onyshchuk Yu., Zubar I. Economic-energy efficiency evaluation of growing and use of bioenergy crops. The scientific heritage. 2020. № 48. P. 27-35.
110. Samborska O., Zubar I. A production of biogas is on wastes of Alcohol industry of Ukraine. World science. 2019. Vol 2. №10. P.10-14
111. Zubar I., Yaremchuk N. Food security of the state: the main problematic aspects. Colloquium-journal. 2021, Vol 1. № 88. P. 43-52.
112. Zubar I., Onyshchuk Yu. Prospects of heliculture development as an innovative industry of agriculture in Ukraine. The scientific heritage. 2021. VOL 3. № 60. P. 18-27.
113. Zubar I., Onyshchuk Yu. Features of land relations reform in Ukraine. Colloquium-journal. 2021. VOL 7. №94. P. 48-57.

ДОДАТОК 1



Модель впровадження принципів належного врядування

Джерело: узагальнено на основі [18]