

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ, УПРАВЛІННЯ,  
ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ  
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю  
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування  
Ступінь вищої освіти Магістр

**ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ**

Завідувач кафедри

Тамара ЛОЗИНСЬКА

грудня 2021 року

## **КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

На тему: «Адаптація зарубіжного досвіду реформування публічного  
управління до вітчизняних умов»

виконав здобувач вищої освіти заочної форми навчання

**Харченко Віктор Іванович**

Керівник кваліфікаційної роботи

Олександр ГАЛИЧ

Полтава – 2021 року

## ЗМІСТ

|                                                                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ВСТУП                                                                                                              | 5  |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ:<br>ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД                                                  | 6  |
| 1.1. Характеристика моделей публічної влади зарубіжних країн                                                       | 6  |
| 1.2. Територіальна організація публічної влади у зарубіжних країнах                                                | 16 |
| Висновки до розділу 1                                                                                              | 25 |
| РОЗДІЛ 2. ЗАРУБІЖНИЙ ВИМІР ПРАКТИЧНИХ АСПЕКТІВ<br>РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ                                     | 27 |
| 2.1. Реалізація реформ публічної влади                                                                             | 27 |
| 2.2. Управління якістю публічних послуг                                                                            | 33 |
| Висновки до розділу 2                                                                                              | 42 |
| РОЗДІЛ 3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД У КОНТЕКСТІ<br>РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ                                  | 43 |
| 3.1. Зарубіжний досвід у реформуванні публічної влади в Україні                                                    | 43 |
| 3.2. Упровадження зарубіжного досвіду в систему управління якістю<br>адміністративних послуг органів влади України | 49 |
| Висновки до розділу 3                                                                                              | 59 |
| ВИСНОВКИ                                                                                                           | 61 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ                                                                                         | 64 |
| ДОДАТКИ                                                                                                            | 72 |

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Актуальність даної теми підкреслюється тим, що від проголошення незалежності України і до цього часу наша держава перебуває в стані пошуку власної моделі публічної влади, яка була б достатньо ефективною і одночасно успадкувала найкращі історичні традиції публічного управління, всотувала в себе адаптований до вітчизняних умов місцевого самоврядування практичний досвід моделінгу і реформування публічної влади розвинених демократичних країн світу. На сучасному етапі розвитку реформи з децентралізації закладено конституційні засади місцевого самоврядування (далі МС), ратифіковано Європейську хартію МС, прийнято базові нормативно-правові документи. Проте станом на сьогодні система МС не повною мірою задовольняє суспільні потреби. Робота МС у переважній більшості територіальних громад (далі ТГ) не забезпечує існування якісного життєвого середовища, дружнього самореалізації людини, її всебічного розвитку, оберігання прав людини, надання громадянам доступних і якісних публічних послуг за умов сталого розвитку ТГ.

Найбільш послідовними у питанні реформування публічної влади і системи виконавчої влади та ОМС є представники ОМС та їх громадських об'єднань й асоціацій, бо усвідомили, що під час фінансової, політичної, економічної криз і світової загрози пандеміологічного характеру гостро постає проблема проведення антикризового управління: як за умов економічного спаду, при максимально обмежених ресурсах створити максимально комфортні умови для життєдіяльності громадян.

**Інформаційна база.** Протягом останніх років особливу увагу проблематиці адаптації зарубіжного досвіду реформування публічної влади (далі ПВ) приділили українські вчені, зокрема, В. Бабаєв, що вивчав взаємозв'язок адміністративно-територіальний устрій (далі АТУ) та сталого розвитку регіону [1], Ю. Куц, В. Мамонова, О. Чаплигін [2], які розглядали питання сталого розвитку ТГ. Але питання стосовно сталого реформування ПВ

залишається відкритим, впровадження в практику в цьому напрямку ускладнюється недоліками й недостатньою ефективністю механізмів співпраці органів державної влади (далі ОДВ), ОМС і громади на місцевому рівні.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дослідження виконане в межах теми науково-дослідної роботи «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0117u003104).

**Мета і завдання дослідження.** Метою кваліфікаційної роботи є обґрунтування теоретичних і методичних положень зарубіжного досвіду реформування ПВ та розробка практичних рекомендацій щодо адаптації історій успіху зарубіжних країн у сфері реалізації реформ ПВ до умов управлінської системи ПВ України.

Відповідно до даної мети були поставлені такі основні завдання:

- характеристика моделей ПВ зарубіжних країн;
- аналіз стану територіальної організації ПВ у зарубіжних країнах;
- систематизація практичних аспектів організації ПВ та розгляд процесу реалізації реформ ПВ в зарубіжних країнах;
- з'ясування практичних аспектів управління якістю публічних послуг;
- з'ясування адаптивних можливостей застосування зарубіжного досвіду у реформуванні ПВ в Україні;
- виявлення напрямів упровадження зарубіжного досвіду в системі управління якістю (далі СУЯ) адміністративних послуг (далі АП) органів влади України.

**Об'єктом дослідження** в кваліфікаційній роботі є зарубіжний досвід реформування публічної влади.

**Предметом дослідження** в кваліфікаційній роботі є поняття, ознаки, сутність і особливості реформування публічної влади.

**Методи досліджень.** У процесі дослідження використовувалися такі наукові методи: системного підходу, аналізу і синтезу, класифікації, систематизації, порівняльного статистичного аналізу, формально-логічного

методу. Інформаційну основу дослідження складають бази нормативних документів, статистичні та спеціальні періодичні довідники, підручники, посібники, нормативно-правові документи, статистичні матеріали, збірники наукових праць.

**Практичне значення** одержаних наукових результатів міститься в тому, що висновки магістерської роботи мають практичне спрямування та можуть бути корисними при вирішенні наукових та практичних завдань реформування ПВ в Україні з метою побудови вітчизняної моделі ПВ, вдосконалення СУЯ надання послуг на рівні ТГ.

**Апробація результатів роботи.** За результатами проведеного дослідження опубліковані тези на теми: «Історичний ракурс польського досвіду децентралізації владних повноважень», які увійшли до матеріалів V Міжнародної науково-практичної конференції «Менеджмент XXI століття : глобалізаційні виклики» (2021 р., м. Полтава) [3], та «Зарубіжний досвід управління якістю публічних послуг», які включені до матеріалів щорічної студентської наукової конференції Полтавського державного аграрного університету (18 листопада 2021 р., м. Полтава) [71].

**Структура та обсяг кваліфікаційної роботи.** Кваліфікаційну роботу сформовано зі вступу, трьох розділів, висновків, переліку інформаційних джерел та додатків. Загальний обсяг кваліфікаційної роботи складає 63 сторінки комп'ютерного тексту.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

#### 1.1. Характеристика моделей публічної влади зарубіжних країн

Світовою спільнотою накопичено великий позитивний досвід взаємовідносин між інститутами публічної влади та організаціями громадянського суспільства. Вони співзвучні національній специфіці, відповідають економічним, політичним, соціальним рисам державницьких управлінських систем, позначають їхні культурно-історичні традиції.

Теоретичні наукові моделі на базі абстрактних образів формалізують наявні закономірності притаманні поведінці діючих інститутів.

Існуючі підходи до класифікації моделей публічної влади зарубіжних країн зазвичай побудовані з використанням класифікаційних підходів, що застосовуються у правових, політичних, економічних науках. На нашу думку, такий підхід є цілком доречним враховуючи накопичені суспільними науками масштабні інформаційні запаси та вплив політико-правових факторів на формування і розвиток організаційної системи публічної влади.

Зазвичай моделі публічної влади (далі МПВ) мають три рівні: загальнодержавний, регіональний і місцевий. На першому рівні формуються загальнодержавна і порегіональна програми розвитку соціальної і економічної сфер, розробляються фіскальна і фінансова політики, прописуються пріоритетні цілі економічного розвитку регіональної економіки і держави. Центральними органами виконавчої влади (далі ЦОВВ) виконується низка функцій: міждержавної взаємодії, зміцнення обороноздатності, екологічної безпеки, регулювання обігу фінансових ресурсів, контролю за банківською діяльністю, оподаткування, розвитку галузей культури та освіти, адміністрування податків. На другому (регіональному) рівні відбувається узгодження регіональних,

галузових і підприємницьких цілей з урахуванням принципу самостійності основного суб'єкту регіонального управління – всіх сфер на рівні області як адміністративно-територіальні одиниці (далі АТО). Самоврядні рішення щодо інтересів ТГ і державна регіональна політика реалізуються на третьому (місцевому) рівні.

Не зважаючи на певну обмеженість за критеріальними ознаками, вартують уваги визначені З. Махельські критерії типології моделей МС. За основу цієї типології у зарубіжних країнах, а також і в Україні, можна обрати систему таких взаємопов'язаних критеріїв:

- традиції та історичні основи МС, їх сталість та стійкість;
- тип АТУ, характер співпраці, взаємодії держави і ТГ (префектур, комун, мін), ступінь децентралізації ПВ;
- особливості нормотворчості питань МС та тип правової системи;
- ступінь розвиненості місцевої демократії у різноманітності її форм, результативність демократичних процедур;
- модель локальної виборчої організаційної системи;
- характер бюджетно-фінансової державної системи та механізми надходження додатків і здійснення витрат з місцевих бюджетів, рівень організаційної незалежності місцевих бюджетів;
- розвиток партійно-політичної системи та інституцій громадянської спільноти на місцевому рівні.

Використання вище зазначених та інших критеріїв дає змогу виокремити різноманітні моделі МС у зарубіжних країнах. Елементарні класифікації МПВ зазвичай вибудовуються в рамках системно-структурного підходу, в яких акцент зміщується на організаційний механізм формування, функціонування та організацію діяльності органів державної служби, базуючись на критеріях закритість – відкритість, централізація – децентралізація моделей. Виходячи з даних критеріїв виділяють раціональну централізовану закриту французьку МПВ, раціональну відносно децентралізовану закриту німецьку, частково децентралізовану відкриту британську, децентралізовану відкриту МПВ,

притаманну США [4, с. 292]. Також виокремлюють раціональну централізовану закриту та емпіричну децентралізовану відкриту МПВ [5, с. 224]. Деякі науковці МПВ поділяють на кар'єрну, змішану та посадову [6, с. 272].

У додатку Е розглянемо МПВ на тлі взаємовідносин органів публічної влади (далі ОПВ) та інституцій громадянського суспільства (далі ІГС).

У додатку Б наведено класифікацію моделей взаємовідносин влади і громадянського суспільства.

Дієвими чинниками функціонування інститутів громадянського суспільства зарубіжних країн продовжують бути незавершені процеси формування внутрішньодержавних громадянських суспільств (додаток В).

На думку Ш. Арнстейн, участь громадян можна уявити у вигляді сходів [9]. Проте це дещо примітивізоване уявлення, бо в повсякденному житті взаємовідносини між ОДВ і громадянським суспільством складають близько 150 сходинок з більш помірними відмінностями між ними. З кожною наступною, більш високою, сходинкою відбувається зростання масштабності участі населення у прийнятті рішень та управлінні справами.

О. Сунгуров [10] виділяє вісім моделей взаємодії ІГС і ОПВ.

Три моделі (підтримки розвитку ІГС або модель садівника, партнерська, архітектора) успішно розвиватимуться за умови партнерських відносин між ОПВ та ІГС. Коли відбувається конфронтація, то можливе втілення сценаріїв моделей «боротьби з противником» і «громадської непокори».

Цікавою, на нашу думку, є запропоноване Ю. Воробйовим дворівневе моделювання: на першому управлінському рівні розглядається взаємодія «державна влада – громадянське суспільство», на другому – «муніципальна влада – громада» (додаток Ж).

У результаті керуючих комунікаційних дій та під час оберненого зв'язку відбувається структуризація комунікативних елементів зі стандартизованими функціями взаємодії ОДВ та суспільства, діалоговими формами договірного партнерства, багатовекторного спілкування. Використання останніх забезпечує обопільний контроль і рівновагу інтересів між елементами системи відносин

«державна влада (далі ДВ) – громадянське суспільство».

В основу моделі комунікативної взаємодії на місцевому рівні покладено міні-модель громадянського суспільства в межах муніципального утворення. В якості модулів тут виступають місцеві депутати, виконавчі ОМС, органи самоорганізації населення (селищні комітети, районні в містах комітети самоорганізації населення, будинкові, квартальні, вуличні комітети, комітети мікрорайонів), бізнес-структури, інститути соціалізації, місцеві ЗМІ та засоби комунікації, з урахуванням впливу соціальної інфраструктури населеного пункту. Для всіх елементів системи передбачено механізми оберненого зв'язку та взаємного контролю (включаючи моніторинг громадської думки та соціально-економічної ситуації, ефективності ОДВ і самоуправління).

Моделінг Ю. Воробйова базується на тому, що комунікативний ресурс демократії значно вищий порівняно з іншими режимами суспільного устрою. Тому для перехідного трансформування суспільного устрою природним є зростаючий тренд участі громадян в управлінських процесах [11, с. 18-22].

В. Ледяєв [12, с. 259] змодельовав ідеальну схему взаємовідносин між державою та громадянським суспільством (далі ГС), за якої сфера впливу держави обмежена рівнем самостійності громадянського суспільства реалізувати суспільні ініціативи та діяти, реалізуючи приватні інтереси громадян. Також держава не повинна перешкоджати здійсненню цієї діяльності в рамках правового поля, реалізуючи ліберальний принцип «негативної свободи». Правова система в практичному аспекті оберігає сектори свободи громадян від державного впливу, а держава дотримується визначених суспільством правових норм. Одночасно державна влада є достатньо ефективною для гарантування інституціям громадянського суспільства та громадянам прав і свобод, створення можливостей для участі у реалізації інтересів у бізнес-середовищі. Держава повинна мати здатність до подолання незаконних способів впливу на громадянське суспільство.

За ідеальної моделі потенціал впливу громадянського суспільства на державу рівномірно розподілений серед усіх основних соціальних груп, ОДВ

виконують нейтральну роль, працюють легальні канали впливу на рішення ОДВ і накопичені достатні ресурси супротиву режиму у випадку наявності передумов до монополізації влади [12, с. 259].

Науковці: Г. Еспінг-Андерсен, який за класифікаційну ознаку обрав ймовірність досягнення гідного рівня життя, С. Лейбфريد, що виділив сучасний (скандинавський), обмежений (англосаксонський), інституціональний (бісмарківський), рудиментарний чи напівінституціональний – латинський типи, Б. Діакон проаналізував соціальну політику бувших комуністичних країн XX ст. тощо, представили доробок моделей соціальної політики держав [14; 15].

І. Кресіна, В. Цветков розглядають відносини ДВ і ГС у площині колективізм (громадянське суспільство підкорене і залежить від ОДВ) – індивідуалізм (самостійне, автономне від держави громадянське суспільство і незалежний контроль за ОДВ) (додаток 3) [13, с. 17].

У дослідженні типології моделей МС у державах ЄС, авторства польського вченого З. Махельські, виділено такі критерії: територіальна організація, функціональна децентралізація, вплив політичних партій на розвиток самоврядної діяльності, конструкції локальних місцевих виборчих систем [16].

На базі аналізу наукових напрацювань англійських (А. Ліндстром, Дж. Лоухлін, П. Хендрікс) і польського (П. Свянєвіч) учених дослідник З. Махельські наводить в табличній формі класифікацію, яка дає уявлення про типологію моделей МС у Західній Європі (додаток Б).

Також розглянемо сформовані в ЄС популярні моделі МС, які потім набули поширення в усьому світі. П. Гураль вважає, що в основу цих систем покладено «різні принципи відносин МОВ між собою та із ЦОВ» [17]. При обранні за основні класифікаційні критерії типологізації державного управління (далі ДУ) рівень політичної культури і ступінь цивілізованості суспільства можна виділити моделі, наведені у додатку І.

В основі англосаксонської моделі лежить принцип самостійності в рамках

наданих законом повноважень, звичаєм, судового прецеденту або практики. В межах сучасного порівняльного правознавства виділено дві основні традиції ПВ (англосаксонську і континентальну). За переважної акцентуації уваги на країнодослідницьких або історико-географічних аспектах, науковці надають класифікацію, яка виокремлює західні та східні моделі ПВ [20, с. 292].

В основі класифікації (див. додаток І) лежить система заздалегідь визначених критеріїв розмежування різних моделей МС та їх груп (типів). Критерії обрано з урахуванням соціокультурної специфіки місцевого розвитку зарубіжних країн. Моделі у цілому співзвучні з загальноприйнятими правовими системами. В межах цих моделей можна виділити інші за різними критеріями.

Узагальнення існуючих підходів до класифікації МПВ дозволило виділити такі особливості: їх концентрування на соціокультурних чинниках, які обумовлюють специфічні риси організації публічної влади конкретної країни, зазвичай не розкриваючи докладно змістовну складову, представляючи у кінцевому підсумку дещо абстрактну класифікацію. З іншого боку за визначальний критерій класифікації автори моделей обирають функціональні особливості та системно-структурні. Розробники моделей таким чином одержують конкретизовану класифікацію в контексті науки державного управління, проте одночасно не враховують широкий соціокультурний контекст і дотримуються чітких дихотомій: централізованість – децентралізованість, емпіричність – раціональність та ін.

Науковий плюралізм та релятивізм у питаннях класифікації МПВ може бути обумовлений інваріантністю явищ багатоаспектної соціальної дійсності, які в цьому випадку класифікуються, а також певною свободою науковців при виборі класифікаційних критеріїв. Ми схиляємось до думки О.В. Онуфрієнко, який вважає за потрібне доповнити та внести уточнення до сучасних класифікацій, новаційний підхід, в якому системно поєднати правові, соціокультурні та політичні аспекти наявних традицій ПВ з її сучасними особливостями з урахуванням взаємодії елементів організаційних структур ОПВ.

На думку О.В. Онуфрієнко, вихідним положенням сучасного підходу до класифікації МПВ є бачення визначальності цих моделей конкретно-історичною формою співіснування ОДВ і громадянського суспільства. Взаємодія відбувається на тлі складних процесів одночасної дивергенції та конвергенції, які діють в інструментальній, інституціональній, ціннісній, телеологічній, площинах [21, с. 6-8]. Конвергентну МПВ можна охарактеризувати:

лояльним ставленням чиновників до держави без урахування ротації політичних еліт, до ОПВ та до громадян як отримувачів послуг. Пред'явлення вимог до особистісних якостей держслужбовців, зокрема, орієнтація ПВ на забезпечення прав і свобод громадянина, високі моральні стандарти (ціннісний аспект конвергенції);

ймовірність приходу на роботу до ОДВ активістів громадянського суспільства та потенційна можливість покладення певних функцій ПВ на органи самоорганізації населення в історичному «походженні» ПВ з інститутів громадянського суспільства проявляється інституціональний аспект конвергенції;

уявлення про тандемну діяльність ОДВ та громадянського суспільства в сферах розвитку держави і суспільства, незважаючи на притаманну публічній службі елітарність. Кооперація зусиль чиновників в ОДВ, а також робітництва з громадянським суспільством, що підтверджує телеологічний аспект конвергентної МПВ;

високою ефективністю діяльності ПВ, оптимальністю її структури та функцій, дієвістю адміністративних методів та апробація управлінських підходів з метою використання і громадянським суспільством. Висока поінформованість ОДВ з урахуванням реалій сьогодення, сформованих інформаційним суспільством, доступ до послуг ПВ та низька забюрократизованість, що описує інструментальний аспект конвергентності.

Тому основні моделі ПВ стають певною мірою об'єктами рецепції (державні (цивільні, публічні) служби Великої Британії, Німеччини, США,

Франції) і належать до конвергентного типу. Істотні відмінності у формах конвергентної взаємодії органів ДУ та ГС дозволяють поглибити класифікацію моделей (додаток К).

Реалізація програми «Наступні кроки» у 1988 р. призвела до утворення особливої частини ПВ Великої Британії напівнеурядових організацій - «кванго»-організацій (quango) [22, с. 261–262], створення яких стало визначеним кроком на шляху реалізації конвергентної форми взаємодії ОДВ та ГС.

Конвергенція у Франції обмежена – кастовістю, закритістю, уніфікованістю держслужби (інституціональний аспект), лояльністю державних службовців в ціннісному аспекті, в інструментальному аспекті (роботою держслужбою за інерцією, обмежений антикризовий інструментарій).

Дивергентна МПВ формується під впливом процесів комунікаційного роз'єднання між ОДВ та громадянським суспільством (додаток Д).

Дивергентні моделі ОПВ притаманні авторитарним та тоталітарним політичним режимам. На думку О.В. Онуфрієнко [21, с. 6-8], сьогодні з появою нових бачень «неоавторитаризму», що зазвичай реалізуються за декоративним демократичним фасадом, відстеження дивергентних процесів у сфері організації ПВ сприятиме визначенню «зламу» демократичного режиму на початковій стадії. Наукова зацікавленість спрямована на спостереження за появою окремих аспектів дивергенції у постмодерністській моделі розмежування держави й громадянського суспільства.

Гібридна модель ПВ формується зазвичай в громадянських суспільствах, які застигли на стадії переродження дивергентної моделі в конвергентну. Суспільні перетворення за таких обставин відбуваються згідно моделі циклічної кризи [23] та невизначеності конвергенції в одних аспектах взаємодії та одночасної дивергенції в інших, що обумовлюється політичною ситуацією, специфікою впливу зовнішнього середовища та перебування на відповідному етапі внутрішніх циклічних перетворень. Тому гібридна ДВ поєднує як елементи архаїчної дивергентної моделі, так і безсистемно запозичені елементи

певних конвергентних моделей. Різностямовані пазли елементів гібридної моделі негативно впливають на її ефективність [25].

Однією із найскладніших проблем права є питання типології досліджуваного явища. Теоретики права традиційно виокремлюють типи держав (Н. Оніщенко), типи правових систем (Р. Давід, М. Марченко), типи державно-політичних режимів (І. Кресіна), типи виборчих систем (Ю. Ключковський, В. Нестерович), і типи референдної демократії (М. Оніщук). В основу типологій, на відміну від класифікацій, покладено не окремо взяті, а групи критеріїв.

В демократичних країнах відмінності між англосаксонською та континентальною моделями МС не мають суттєвого характеру [18, с. 61]. Тому дослідники в сфері МС подають змішану модель, яка поєднала в собі риси вище наведених моделей.

## **1.2. Територіальна організація публічної влади у зарубіжних країнах**

У англосаксонських країнах (США, Великій Британії, Канаді, Австралії) системне формування публічної влади розпочалося з місцевих громад і парафій та від англійських міст середньовічної історичної епохи.

При цьому місцеве управління є максимально децентралізованим. Місцеві представницькі органи мають точно визначені повноваження і діють максимально самостійно.

Для розв'язання місцевих питань населення АТО обирає раду (правління), як правило на чотирирічний період. Рада зазвичай формується з 3-7 осіб, а у великих містах чисельність членів коливається від 35 до 50 осіб.

Населення реалізує виборче право шляхом обрання посадових осіб: шерифа, повіреного, скарбничого тощо. Повірений (атторней) АТО в судових інстанціях обирається тільки у великих АТО, наприклад, графствах.

Органи загальної компетенції на кшталт виконавчих комітетів не

створюються. Наприклад, у Великій Британії місцеву управлінську діяльність здійснюють галузеві постійні комітети (комісії), які формуються із числа членів ради, у США – обрані населенням посадовці і призначені члени ради: з питань освіти, з будівництва, охорони здоров'я, культури, торгівлі тощо.

Місцеві ради і мери обираються, як правило, відповідно до статуту (хартії) самоуправління, що діє у конкретному населеному пункті (місті).

Мера обирає рада або населення. Обраний населенням мер має більше повноважень і в більшості випадків наділений правом вето щодо актів прийнятих радою. Обраний радою мер залежить від неї. Ради окремих міст наймають на строк до 12 років фахівця (менеджера-управителя), який має посаду під назвою мер або бургомістр.

Англо-американська система ПВ не передбачає централізованого призначення на обраних місцях для контролювання діяльності обраних населенням рад.

ОМС у правовому полі, в межах традицій, визначених практичним досвідом правил самостійно розв'язують питання, що не входять до компетентнісних обов'язків ЦОВВ. Контролювання діяльності ОМС з центру здійснюється шляхом проведення фінансових аудитів, ревізій, перевірок із центральних міністерств. Основну частку при забезпеченні місцевих видатків складають дотації із державного бюджету, а не податкові надходження до місцевого бюджету. Функція судового контролю реалізується коли центральні органи державної влади можуть звернутися до судових інстанцій із позовами до ОМС [25, с. 232-254].

Спостерігається лінія розвитку МС відкритого типу, коли відбувається рух знизу вгору: населення об'єднується для вирішення проблем, узгоджують правила, концентрують фінансові ресурси для утримання інститутів, виконання певних завдань.

Розглянемо територіальну організацію ПВ Австрії. У форматі сучасної самостійної європейської держави Австрія утворилася після завершення Першої світової війни, коли її парламент 10 листопада 1920 р. прийняв

Федеральний конституційний закон. У 1919 р. до складу Австрії увійшли насамперед традиційні австрійські землі відповідно до Сен-Жерменського мирного договору. У 1921 р. приєднано частину західної Угорщини – провінцію Бургенланд, де в основному проживало австрійське населення. Міжнародна спільнота визнала сформовані територіальні кордони Австрії [26].

Конституція (1920 р.) стала компромісом між соціал-демократичною і консервативною політичними концепціями. Прихильники першої концепції прагнули до централізму з територіальним центром у місті Відень. Консерватори схилились до впровадження федерального устрою з акцентом на високу пріоритетність автономії федеральних земель. В цей період відбувся перехід до Австрії як республіки із федеративним устроєм натомість монархічної форми правління за децентралізованої унітарної держави.

Партії прийшли до компромісного рішення щодо офіційного створення федеральної держави з належно функціонуючими державними інститутами, із потужним урядом та національним парламентом, централізмом у розподілі владних повноважень. Таким чином, австрійський федералізм є переважно політичним поняттям на відміну від класичної побудови адміністративно-територіального устрою. Рушійним двигуном австрійського федералізму є не підлеглість окремої незалежної федеральної землі центральній владі, а швидше базова взаємодія центральних та регіональних політичних сил. Бо австрійська федеральна система заснована на політичній співпраці, на владі політичних партій, які працюючи у парламенті надають ідеї федералізації реального сенсу і співставними правотворчими та державотворчими практиками.

Конституція Австрії 1920 р. переглядалась декілька разів переважно з метою підсилення федеральної влади. У 1922 р. було внесено зміни щодо розділення компетенцій у фінансовій сфері між федерацією та її суб'єктами, які набрали чинності у 1925 р.

У 1955 р. було підписано Державний договір про відновлення незалежності та демократичності Австрії. Також Національна рада Австрії схвалила Федеральний конституційний закон (далі ФКЗ) «Про нейтралітет

Австрії», який є складовою Конституції Австрії. У цьому ФКЗ прописано нейтралітет щодо вступу до військових союзів і неможливість утворення на території Австрії іноземних військових баз [27, с. 117]. Це підтверджено на найвищому міжнародному і національному рівнях.

Незважаючи на коригування Конституції по посиленню позиції федеральних земель перед Федеральним урядом, протягом 1960-1970-х рр. вони виборювали право на власну автономію в облаштуванні внутрішньої політики, проте зупинити тенденцію до централізації держави не вдалося. Тому Австрія залишалася країною з системою «унітарного федералізму», в якій регіональна влада підпорядкована федеральній державній владі [28].

За формою правління вона є парламентською республікою: нижня палата (Національна рада) спільно із верхньою палатою (Федеральною радою) здійснюють законодавчу владу згідно ст. 24 ФКЗ. Національна і Федеральна ради разом формують Федеральні збори.

До вищих органів виконавчої влади (далі ОВВ) відносять Федерального президента, федеральних міністрів, державних секретарів, членів уряду земель. Главою держави є Федеральний президент, який з 1957 р. обирається на основі рівного і прямого виборчого права шляхом таємного особистого голосування населення країни, що прописано у частині 1 ст. 60 ФКЗ.

Державне управління справами здійснюється Федеральним урядом у складі Федерального канцлера, віце-канцлера та інших федеральних міністрів. Порядок формування уряду прописано у ст. 70 ФКЗ. Так, із числа членів парламентських політичних партій, яким довіряють члени Національної ради, Федеральним президентом призначаються Федеральний канцлер й інші члени Федерального уряду. Органи судової влади – Конституційний і Адміністративний суди, які наділені компетенцією у сфері конституційної та адміністративної юстиції, – контролюють додержання ОДВ Конституції та законності. Рахункова палата як центральний орган державної влади контролює дотримання ОДВ правил фінансової взаємодії [27, с. 67].

До складу Австрії входять самостійні федеральні землі: Бургенланд,

Відень, Верхня Австрія, Каринтія, Нижня Австрія, Зальцбург, Штирія, Тіроль, Форарльберг. Відень як столиця Австрії має статус землі, щодо організаційного функціонування якої у Конституції присвячено окремі положення.

Описуючи територіальну організацію влади Австрії, з урахуванням історичного поступу її утворення, можемо погодитися із П. Пернталером, який зазначив, що федерація в цілому і землі як АТО є особливими історично-політичними формуваннями, утвореними австрійським населенням на базі загальнонаціонального права і права кожного окремого народу на самовизначення [28].

Члени ландтагів обираються громадянами окремої землі у процесі таємного голосування за пропорційною системою на основі рівного і прямого виборчого права. Згідно ст. 95 ФКЗ їм належить законодавча влада земель. Відповідно до ст. 15 ФКЗ землі наділені компетенцією щодо всіх видів діяльності, окрім діяльності пов'язаної безпосередньо з конституційними повноваженнями Федерації. З одного боку згідно ст. 16 ФКЗ землі, маючи повноваження у сфері зовнішньої політики, можуть заключати державні договори з питань, які входять до компетенції земель щодо транскордонного співробітництва. Суб'єктом державних договірних відносин у цьому випадку виступають прикордонні з Австрією державами, а також в разі потреби їх складові частини. Паралельно такі угоди згідно законодавства контролюються та узгоджуються Федеральним урядом, який має право заперечити проти прийнятого ландтагу рішення, яке може суперечити інтересам Федерації. За поданням Федерального уряду і на основі згоди з Федеральною радою Федеральний президент має право розпуску ландтагу.

Конституція землі приймається у формі конституційного закону землі, зміни до нього вносять на основі конституційного закону землі і положень ФКЗ.

Виконавча влада на рівні окремої землі уособлюється урядом землі. Він утворюється ландтагом і відповідає перед ним. Організаційно до складу уряду входять губернатор землі, який крім виконавчої виконує і представницьку

функцію, заступники губернатора та інші члени уряду.

Згідно ст. 102 ФКЗ федерального управління поділене на пряме (федерація здійснює виконавчу владу в землях, крім наявності в землях власних федеральних органів) і непряме (коли виконавча влада в землях представлена губернатором землі та підпорядкованими йому органами землі). Адміністративний суд і Адміністративні сенати в землях виконують функцію законності державного управління. Адміністративні сенати призначаються урядом землі на період не менше 6 років.

В останньому десятилітті ХХ ст. в Австрії посилилася конституційна децентралізація земель. Внесення змін до земельних конституцій дозволило більш широко гарантувати певні фундаментальні права проти запропонованих Федеральною конституцією. На рівні земель поширеною стала практика запровадження нових форм прямої демократії, зокрема, місцевих законодавчих ініціатив. Паралельно розширили обсяг повноважень ландтагів і земельних розрахункових палат для вирівнювання «шальків» управлінського впливу земельного уряду.

Більшість з 2 357 громад, створених в Австрії, мають до 10 тис. населення. Окружні адміністративні організації, які за обсягом виконуваних повноважень є земельними організаціями, ще й виконують федеральні функції, проте не є територіальними одиницями, оскільки найменшою територіальною одиницею є федеральна земля. Певні громади мають поділ на місцеві округи як незалежні одиниці місцевого управління. Зокрема, Відень поділено на 23 округи. Кожен округ наділений власними повноваженнями, а їх асамблея (легіслатури) формуються шляхом виборів.

В особливо визначених випадках громади можуть експропріювати приватну власність або обмежити доступ до користування нею. До подібних правозастосовуваних законів висувуються вимоги: необхідності, доцільності, а також відповідності суспільним інтересам. При здійсненні такого роду діяльності громади мають бути готові до оскарження дій громади в судовому порядку [29].

Далі проаналізуємо особливості територіальної організації ПВ у зарубіжних країнах, таких як: Бельгія, Болгарія, Італія, Польща, Туреччина, Фінляндія, Франція. Перша з яких – поєднанні державного управління із місцевим самоврядуванням. Друга – підпорядкованість та підзвітність.

Крім того варто виділити:

поєднання призначуваності і виборності місцевих органів влади (далі МОВ);

мер і рада можуть обиратися громадянами, окреме голосування за мера і членів ради. У Франції мер, заступники мера обираються радою. У Польщі раду обирає правління на чолі з обраним війтом;

при радах створюються виконавчі органи;

призначені із центру на місцях держслужбовці є представниками Президента, уряду, міністерства внутрішніх справ. Ці держслужбовці створюють свою адміністрацію, контролюють дотримання законності ОМС. У певних зарубіжних країнах такі чиновники можуть звертатися до Президента із пропозиціями про розпуск ради та про призначення нових виборів у випадках систематичного порушення радою вимог законодавства або якщо вона стала недієздатною [30].

Для територіальної організації ПВ Бразилії, Мексиці, Португалії, іспаномовних країн Латинської Америки характерні свої особливості. У державах Латинської Америки система МС роль представників із центру є дуже значною. У деяких з них на систему ПВ значно впливають власники масштабних земельних латифундій і переважання місцевих землевласників.

На субнаціональних рівнях управління здійснюється представницькими ОМС (радами) та посадовцями очільниками ОМС (мерами, регідорами, префектами, алькадами). Ці посадовці очолюють ради, їх кандидатури як представників АТО затверджує президент, міністр. Очільник рад наділений правом контролювати її діяльність.

Територіальна організація ПВ в Австрії, ФРН, Японії поєднує риси континентальної та англо-американської моделей і є змішаною. Ця модель

найбільш виразно проявляється у ФРН, де в симбіозі функціонують та результативно діють чотири моделі МС:

положення про магістрат закріплює паралельне функціонування двох органів: ради обшин, члени якої визначаються на прямих виборах на період чотирьох років, і колегіального ОВВ – магістрату, члени якого обираються радою. На чолі магістрату стоїть бургомістр;

у положенні про діяльність бургомістра прописано функціонування ради обшин, члени якої обираються на період п'яти років, а депутати працюють на громадських засадах; бургомістра, що обирається радою та її очолює; виконавчого органу ради – управи;

у південнонімецькому положення про раду як ОМС визначено наявність ради общин, що обирається шляхом прямих виборів на період шести років, а її депутати працюють на громадських засадах; бургомістра (обирається громадянами на період у шість років і виконує функції голови МС, тобто представляє місцеву громаду та виконує повноваження з ДУ і голови ради);

у північнонімецькому положення про раду прописано наявність ради, члени якої обираються на період п'яти років шляхом прямих виборів (депутати виконують обов'язки на громадських засадах); бургомістра, обраного депутатами ради та який виконує повноваження голови ради і МС; директора комуни, що обирається на період восьми років, – голови виконавчої влади [25].

У Китаї, КНДР і на Кубі основу територіальної організації ПВ становить заперечення розподілу сфер влади і визнання повновладдя знизу догори представницьких органів (так звана радянська модель). При цьому всі ради є ОДВ на певній території, а інші ОДВ підпорядковані радам. Збереглася фрагментарно у частині існування «системи рад усіх рівнів» і суцільного державного контролю за МОВ [31].

При класифікації МОВ за критерієм – спосіб розподілу публічно-владних ресурсів, виділяють: північно-американську, південно-європейську, скандинавську моделі (О. Оффердал) і східноєвропейську, характерну для пострадянських (Грузія, Естонія, Латвія, Литва, Україна) і постсоціалістичних

(Болгарія, Польща, Румунія, Словаччина, Чехія, Угорщина) республік, які розвиваються демократично, впроваджують прогресивні моделі МС, засновані на принципах субсидіарності та децентралізації.

Спосіб делегування і обсяг повноважень, які застосовуються ОДВ при передачі повноважень ОМС у зарубіжних країнах відрізняється. Так, у Франції компетенцію місцевих виборних представницьких органів докладно регламентовано законами, нормативно-правовими актами і встановлено контроль виходу за межі повноважень. Їх компетенція включає перелік прав прописаних у законі.

У ФРН в законах прописано перелік прав, якими наділені ОМС, проте існують окремі випадки, коли влада вищого рівня дозволяє вийти за межі кола повноважень.

Компетенцію ОМС зарубіжних країн можна умовно поділити на первинну і вторинну [32, с. 34-35]. До первинної компетенції відносять вирішення справ місцевого значення (благоустрій територій, дотримання архітектурних норм при плануванні і забудові населених пунктів, система середньої освіти, діяльність закладів охорони здоров'я, облаштування паркових зон відпочинку, скверів, соціальний захист малозахищених верств населення, безпритульних, людей поважного віку тощо). Вторинна компетенція проявляється у вирішенні завдань, які місцеві органи влади здійснюють при передачі повноважень за дорученням органів більш високого рівня (наприклад, ведення реєстрів призовників, виборців, вжиття заходів цивільного захисту населення), тобто справи з компетентнісного переліку органів центральної влади, у яких місцева влада зацікавлена опосередковано.

Обсяг повноважень МОВ постійно розширюється, зокрема у сферах: надання освітніх послуг, будівництва транспортних мереж, ведення комунального господарства і т. і.

В унітарних державах права МОВ прописані у законах та актах уряду, у федеративних державах – закріплюються нормативно-правовими актами субпідрядних суб'єктів федерації. ОМС мають право звернутися до

законодавчих органів із проханням наділити їх додатковими повноваженнями, у певних державах додаткові права закріплюються у підзаконних актах (додаток Л).

Для втілення в життя повноважень МОВ потрібні фінансові ресурси, що надходять до бюджету території із різних джерел, зокрема:

від одержання місцевих податків і зборів (податок на землю, майновий податок, податок від прибутку приватних, комунальних підприємств);

із державного бюджету у формі загальних (нецільових) субсидій виплачуваних регулярно, цільових субсидій (на чіткі, конкретні цілі, наприклад, на освіту, екологію, культуру), спеціальних субсидій з держбюджету, що призначені для окремих муніципалітетів, міст, селищ;

надходження плати за водокористування, вивезення та утилізацію сміття, а також платежі за видачу дозволів на видовищні заходи, торгівлю, реалізацію будівельних проєктів;

позики, які МОВ в разі потреби можуть залучати до місцевого бюджету.

Очевидно, що наведена вище компетенційна система МС не вичерпує всієї різноманітності функцій, завдань і повноважень ОМС, їх посадових осіб. Це спонукає до дослідження конституційних основ, правового забезпечення публічної влади у зарубіжних країнах.

## **Висновки до розділу 1**

Широкий спектр сучасних класифікацій моделей ОПВ підкреслює багатоаспектність явища, що піддається класифікації, проте говорить і про релятивізм пропонованих підходів. Акцентування уваги науковців на соціокультурному контексті, що впливає на еволюцію та сучасний стан МПВ в зарубіжних країнах, дозволяє в майбутньому збагатити науковий доробок даними усього спектра суспільних наук. Проте ця можливість не використовується. Як результат – занадто абстрактні класифікації, які

ігнорують залежність характеру ПВ від форми взаємодії ОДВ і громадянського суспільства. На протилежному боці тематичних досліджень згуртувались класифікації, які використовують як критерій лише структурно-функціональні аспекти ПВ, що робить ці підходи більш конкретними, але не враховує особливості еволюційного розвитку ПВ в соціокультурному контексті, пропонуючи абсолютно статичну картину моделінгу.

Запропонована класифікація МПВ, що базується на кореляції властивостей ПВ та конкретно-історичної форми взаємодії ОДВ і громадянського суспільства, представлена конвергентними, дивергентними та гібридними МПВ, передбачає поєднання та узгодження означених підходів. За її допомогою є можливість прослідкувати динаміку змін фундаментальних характеристик ПВ в зарубіжних країнах відповідно до змін у формах взаємодії ОДВ і громадянського суспільства. Таким чином, виокремлюються конвергентна модель «розриву спадкоємності» (державна служба ФРН), слабка конвергентна ітераційна модель (держслужба Франції), суперконвергентна модель (держслужби США і Великої Британії).

Науково актуальною залишається проблема функціонування гібридних МПВ, які всотують суперечливі у поєднанні властивості конвергентних та дивергентних моделей. Гібридні моделі є результатом їх складної взаємодії на концептуальному і практикозорієнтованому рівнях. Пояснення узгоджувальних процесів формування за допомогою оновленого методологічного інструментарію становить перспективу подальших наукових досліджень у цьому напрямі.

Отже, ми проаналізували основні сучасні класифікації МПВ в зарубіжних країнах, виокремили в них спільне та особливе, описали підхід до класифікації, що використовує як класифікаційний критерій специфічні риси форм взаємодії органів державної влади, МС та громадянського суспільства.

## РОЗДІЛ 2

### ЗАРУБІЖНИЙ ВИМІР ПРАКТИЧНИХ АСПЕКТІВ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

#### 2.1. Реалізація реформ публічної влади

На думку науковців, проведена у Польщі реформа МС вважається однією з найбільш успішних. За її результатами оформилася нова децентралізована система влади. Зазначимо, що з 01 січня 1999 р. адміністративно-територіально Польща стала поділятися на воєводства, повіти і гміни, тобто набув чинності триступеневий адміністративно-територіальний поділ. Державу очолює президент, на чолі воєводства стоїть воєвода, повіту – староста, а гміни очолює вуйт, президент міста чи бурмістр [33].

Для ПВ Польщі характерним є поділ державної (публічної) адміністрації на адміністрацію самоуправління (муніципальну) та на владну адміністрацію.

Органи адміністрації разом з управліннями, які її обслуговують, формують державну (публічну) адміністрацію. Владна адміністрація являє собою систему адміністративних органів, ними керує Рада Міністрів. Адміністрація самоуправління (муніципальна) – це адміністрація на місцевому рівні і рівні регіонів.

Зазначимо, що виконавчу владу у гміні здійснюють публічні службовці, обрані на виборах: у сільських гмінах – вуйт, у місько-сільських гмінах – бурмістр, у великих міських гмінах – президент.

В Україні реформа з децентралізації низового, базового рівня, рівня ТГ європейськими експертами визнана однією з найуспішніших реформ. Також розглянемо польський досвід реалізації реформи з децентралізації низового рівня. Підкреслимо, що найнижчим рівнем АТУ в Україні є ТГ, а в Польщі вона називається гміна. Нижче розглянемо організаційно-управлінські процеси, що відбуваються у гміні, як здійснюються повноваження, відбувається розподіл фінансів та побудована система контролю за ними.

Реформування ПВ в Польщі привнесло найбільш суттєві зміни на рівні гмін. ОМС отримали реальне право здійснювати управління ТГ та розпоряджатися своїми власними фінансовими, земельними, майновими, інфраструктурними та ін. ресурсами, з додатковими повноваженнями отримали і більшу відповідальність.

Модель ПВ змінилася на користь ТГ і реалізації їхніх прав на МС. Фінансово спроможне МС на базовому рівні змогло ефективно виконувати більшість функцій із життєзабезпечення ТГ. Ефективне МС стало рушійною силою соціально-економічного розвитку сіл і сільських ТГ. У своєму складі гміна може утворювати менші за розміром територіальні підрозділи з власними органами влади, наприклад, солецтво, на чолі з солтисом, якого обрали мешканці села. В Україні це аналог села на чолі зі старостою.

Далі проілюструємо основні зміни у різних галузях суспільного життя при впровадженні реформи з децентралізації в Польщі, яка реалізовувалась паралельно з реформуванням системи освіти, системи бюджетного перерозподілу коштів, охорони здоров'я тощо. В Україні ж кожна реформа здійснюється відмежовано одна від одної. У Польщі застосовувався системний підхід, який базувався на зміні АТУ. І вже після цього на реформу з децентралізації накладались супутні реформи і вони спрацювали разом (додаток В).

Таким чином, гміна стала незалежним юридичним суб'єктом, з правом захищати власні самоврядні інтереси в судовому порядку (в разі потреби і перед урядовими установами). І гміни це право успішно застосовують. Гміни наділені відкритим переліком компетенцій, який може збільшуватись, тоді як воеводство таких прав не має. Це пов'язано з виконанням більшості завдань життєзабезпечення ТГ саме на рівні гмін. Активна гміна, крім власних фінансових ресурсів (податків, зборів), залучає ще й грантові кошти. При цьому ОМС самі вирішують яким чином витратити фінанси для задоволення потреб своєї АТО при втіленні різних проєктів. У реалізації проєктів активну участь

приймають й самі жителі АТО. Поширений громадський бюджет міст. Його витрачають на проєкти-переможці, які ініціюють громадяни.

Активні містяни розробляють проєкти, а потім уряд міста визначає доцільність їх реалізації. Потім під час відкритого голосування жителі обирають проєкти до моменту фінансового вичерпування затвердженого бюджету. На рівні АТО щорічно втілюють від 25 до 30 культурних або інвестиційних проєктів.

Варто підкреслити, що реформування МС низового рівня не повинно бути фінальним завданням, а має за мету важливіше завдання – запобігти занепаду сільських територій і розпочати відновлювальні процеси.

Висока активність населення і баланс розвитку сільських територій ментально можуть змінити систему організації ПВ в Україні. Тому варто звернутися до практичного досвід реформування з децентралізації влади Польщі.

На думку Н. Шпортюк, основна мета адміністративно-територіальної реформи Польщі полягала у децентралізації державного управління й демократизації суспільного життя як основ для розбудови локальної демократії на противагу соціалістичній представницькій системі розв'язання місцевих проблем [34, с. 16-17].

Так, один із авторів польської реформи МС, Єжи Регульський, вказав, що реформування АТУ Польщі було довготривалим та досить успішним [35].

27 травня 1990 р. стартувала реформа в Польщі паралельно із першими виборами до МОВ. Згідно вимог Конституції та відповідно до принципів субсидіарності, унітарності, децентралізації та надання права суб'єктності ТГ, було вирішено, що новий основний територіальний поділ повинен стати трьохланковим і складатися з гмін, повітів й воєводств; відповідати принципів, коли кожний суб'єкт територіального поділу повинен бути водночас одиницею МС з відповідним обсягом повноважень. Норма набула юридичної сили з 5 червня 1998 р. Три закони, ухвалені Сеймом, закріпили принципи організації територіальної адміністрації: про самоврядування воєводства; про

самоврядування повіту; про урядову адміністрацію у воєводстві. Зміст цих законів відповідав нормам Конституції і основним принципам реформ.

МС після реформи АТУ в Польщі складається з повітових, регіональних і спільнот гмін, які відповідають трьом рівням територіального державного поділу. Між трьома рівнями МС немає стосунків організаційної залежності. Вони є рівноправними, а різняться обсягом і переліком поставлених перед ними завдань. За підсумками реформи змінено основний принцип організації польського суспільства: «МС організовує громадян навколо місць проживання, а не навколо їхніх робочих місць» [35].

На сучасному етапі розвитку МС кількість територіальних одиниць першого рівня МС Польщі становить 2479 гмін (громад), у кожній із яких живуть біля 15 тисяч осіб. Гміна виконує всі державні функції на місцевому рівні, які не входять до компетенцій інших органів влади (у сферах комунального господарства, територіального порядку, початкової освіти, соціальної допомоги, охорони здоров'я та ін.). Рада гміни обирається прямим голосуванням, приймає рішення й контролює їх виконання на території громади. Очолює виконавчий орган гміни президент гміни – вїйт. Другим рівнем МС є 314 повітів (районів). Живуть у повіті в середньому до 81 тисяч громадян. Статус повіту мають також 65 міст Польщі з чисельністю населення понад 190 тисяч осіб. Повіт, займаючись МС локального типу, виконує завдання надмуніципального рівня (громадський порядок і безпека, боротьба з безробіттям, захист прав споживачів, середня освіта, охорона здоров'я на рівні спеціалізованих госпіталів та ін.). Рада повіту приймає рішення й контролює їх виконання. Члени ради повіту обирають виконавчий орган – правління повіту, керований старостою. У Польщі є 16 воєводств (областей) – одиниць адміністрації третього, регіонального рівня МС. Кожне воєводство населяє близько 2 млн. 400 тис. осіб. Воєводство є подвійним урядовсамоврядним типом державної адміністрації на рівні регіону. МС воєводства займається визначенням напрямів розвитку воєводства, розвитком технічної й суспільної інфраструктур, створенням умов для інвестицій та економічного розвитку,

тобто розв'язує завдання регіональної політики. Органи МС на рівні воєводства – сеймик воєводства і правління. Сеймик як рада обирається шляхом прямих виборів. Правління воєводства є виконавчим органом під керівництвом маршалка, що обирається членами сеймика. Воєвода як представник уряду в регіоні здійснює у воєводстві державне управління [36].

Далі проілюструємо досягнення Латвії у царині реформування системи АТУ. Станом на початок 90-х рр. у країні було 590 самоуправлінь. АТУ Латвії був представлений 26 районами, 7 містами республіканського значення, 17 об'єднаними самоуправліннями, 457 сільськими самоуправліннями (волостями) і 58 містами. До 1995 р. було прийнято низку законів щодо МС, схвалено концепцію реформування самоуправлінь (фінансова, юридична, адміністративно-територіальна) [37, с. 7-8].

Політики Латвії не ризикнули реалізувати комплексну всеохоплюючу реформу АТУ в примусовому порядку, тому було вирішено розпочати реформу з «добровільного об'єднання волостей». Проте протягом наступних шести років періоду добровільного об'єднання волостей утворилось лише до 20 об'єднаних самоуправлінь.

Основною перешкодою для успішного впровадження реформи стало негативне відношення громадян через ігнорування ОДВ необхідності надання населенню інформації та розтлумачення сутності реформи, очікуваних наслідків. Іншою перешкодою була непрогнозованість перебігу процесу реформування. Місцева влада затягувала реформування, перешкоджаючи добровільній децентралізації [38, с. 679].

Розроблений наприкінці 2000 р. – на початку 2001 р. Проект адміністративного поділу МС включав пропозиції щодо адміністративного поділу території держави на 102 органи МС. Центральний уряд проявив політичну волю для примусового об'єднання, яке розпочалось тоді, коли відповідно до проекту адміністративного поділу за принципом добровільності об'єдналось 51 % громад.

У 2009 р. понад 500 самоуправлінь переформатувались у 110

самоуправлінь (тепер вони мають назву краї). Після об'єднання держава наділяла об'єднані громади додатковою дотацією в розмірі 5 % до загального волосного бюджету. Крім того на кожне територіальне об'єднання, створене згідно проекту, припадало 285 тисяч євро дотації на розбудову крайової інфраструктури. Незважаючи на це 35 самоуправлінь на початок 2009 р. так і не об'єдналися, тому були об'єднані примусово без надання додаткових дотацій [38, с. 677].

Отже, польській моделі АТУ, яка є своєрідним синтезом французької та англосаксонської моделей МС, притаманні надзвичайно широкі повноваження для одиниць МС субрегіонального рівня. Проте до цієї моделі закладено високий рівень самосвідомості й політичної активності населення громади, достатньо високий рівень розвитку громадянського суспільства та адміністративний метод формування базового рівня польського АТУ. Утім латвійський досвід з децентралізації влади вказує на добровільність процесу реалізації реформи як на базовий принцип. В Україні за роки реформи з децентралізації напрацьовано власний вітчизняний досвід. Реформування розпочалося за мінімального фінансового та законодавчого забезпечення, проте переважно на основі принципу добровільності. Успішному завершенню української реформи децентралізації посприяли такі фактори:

політичне бажання керівників на державному рівні завершити процес формування ТГ з урахуванням принципу добровільності й застосувати адміністративний метод утворення на базовому рівні (ТГ) на основі затверджених урядом перспективних планів, і після чергових місцевих виборів 2020 р. сформовано другий (районний) рівень АТУ України;

підтримка суспільства, без якої реформа втрачає зміст;

кваліфіковані кадри, здатні впроваджувати реформи МС та АТУ України.

Тобто позитивний досвід європейських країн і взяті урядом України зобов'язання прописані у Європейській хартії МС щодо фінансової самодостатності й повсюдності ТГ доводить, що надавати якісні публічні

послуги на місцевому рівні та зробити ДУ більш ефективним без розвитку децентралізаційних процесів неможливо.

## **2.2. Управління якістю публічних послуг**

Сучасні процеси демократизації українського суспільства та реформування системи ДУ включають застосування нових управлінських технологій, упровадження ефективних та інноваційних моделей управління. Моделі ПУ, такі як: «governance», «good governance» і «new public management», мають успішний досвід при їх впровадженні у багатьох розвинених країнах світу. Їх сутність полягає в еволюційному переході від виконавчо-розпорядчих форм ПУ до врядування, зорієнтованого на врахування інтересів та задоволення потреб споживачів послуг (населення, громадян, мешканців ТГ та ін.).

Серед напрямків успішного ПА останніх років проаналізуємо концепцію ефективного управління («good governance»). Ця концепція враховує суспільний контекст у реформуванні ПА у сфері використання універсальних стандартів ПУ (професіоналізму, порядності, політичної нейтральності, усунення конфліктів інтересів). За вихідну взято думку, що сфери публічної адміністрації і бізнесу є принципово відмінними, тому і спосіб їх організаційного функціонування повинен різнитися. Сутнісно «добре управління» передбачає ефективну і демократичну систему ПВ, достойну якість адміністративних послуг, ефективні громадські інституції та вміння швидко пристосуватися до зміни суспільних потреб. Реалізація концепції «добре управління» передбачає наявність високого рівня суспільної довіри до уряду, який працює з урахуванням принципів особистої порядності, прозорості, відкритості, високих етичних стандартів, відповідальності, доступу, солідарності з населенням, дотримання закону.

Як зазначають М. Куйбіда та О. Парфенюк [39], головна суть публічного

адміністрування (далі ПА), яку представляють державні службовці всіх рівнів, поводитись при виконанні службових обов'язків приязно як до громадян, бо вони сплачують податки й мають право на докладний, терміновий й ввічливий спосіб вирішення справ, так і до бізнесу, підприємців, оскільки вони також платять податки і збори й бажають справедливості від ОДВ. За такого підходу державні службовці мають відповідати певним вимогам для виконання поставлених перед ними завдань. Ці вимоги є необхідними кроками держави назустріч суспільству. В такому випадку мова йде про наближене до суспільних вимог державне адміністрування, а не про публічне (суспільне), адже суспільство не може займатись самоадмініструванням.

Інший погляд на ПА мають прихильники наявності у ньому обов'язкової демократичної складової – демократичного врядування. Відомий західний філософ і учений Дж. Міль [40] зазначив, що врядування одночасно наділене і величезною силою впливу на людські душі, і сукупністю заходів щодо організації суспільного життя. На його погляд, суспільство, де панує варварський егоїзм, за якого кожен індивід живе для задоволення власних потреб, зрідка підкоряючись зовнішньому контролю, практично не здатне навіть незначно просунутися у своєму цивілізаційному розвитку допоки його члени не навчаться покорі. Тому врядувати над таким суспільством означає примусити його коритися [40].

ПА базується на принципах: спрямованість дій публічних службовців на забезпечення гідного сервісу; максимальне задоволення потреб клієнтів (громадян); здатність до новаторських рішень та гнучкість при забезпеченні сервісних адміністративних послуг. Відтак, завдання адміністрації полягає у створенні умов для надання прозорих та доступних послуг, забезпечення гідного рівня підготовки персоналу для обслуговування клієнтів та запровадженні конкурентних умов, зорієнтованих на сервісне обслуговування.

Ключовою проблемою розвитку ПА в Україні є забезпечення якості адміністративних послуг, що надаються громадянам ОБВ та МС. Для вирішення даної проблеми, на думку багатьох науковців та практиків

управління, потрібно юридично визначити у чинній Конституції України сутність понять «публічна послуга» та «адміністративна послуга». Сьогодні ці поняття тлумачаться в контексті ідеології ДУ як системи, що спрямована на надання послуг населенню. У розвинених демократичних країнах світу подібну ідеологію унормовано у спеціальних актах. У Великобританії, Індії – у нормативно-правовому актів «Хартія громадян», у Бельгії – у «Хартії клієнтів», в Італії – «Хартія державних службовців». Для практичного виконання права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня та якості в ЄС запроваджено стандарти публічних послуг, розроблено систему показників та інструментарій вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту.

На нашу думку, публічними варто вважати послуги, що надаються ОВВ та ОМС в процесі безпосередньої взаємодії зі споживачами цих послуг (клієнтами). Публічні послуги також можуть надаватися неурядовими, некомерційними та комерційними організаціями, яким було доручено ОДВ надання цих послуг.

Вчені розрізняють два види державних послуг: до державних публічних послуг зараховують послуги, які спрямовані на зовнішніх, по відношенню до держави, споживачів; до державних АП – послуги, спрямовані на муніципальні та інші державні органи [41, с. 81-85]. До того ж оцінюючи якість послуг науковці пропонують це робити з позиції комфортності умов одержання послуги і з позиції змісту одержаних результатів [41, с. 99].

Приєднуємось до думки науковців, які вважають, що найбільш прийнятним підходом до визначення поняття «якість» стосовно державно-управлінської системи є розуміння якості як функції управління. Якість надаваних послуг може бути і показником повноти задоволення потреб громадян або досягнення визначеної на перспективу управлінської мети. Управління якістю державних послуг містить процес перенесення уваги з контролю за створенням вартості надаваних державних послуг, зміцнення технологічної орієнтації та вимогу задоволення очікувань замовника (клієнта).

Орієнтація на якість обслуговування громадян підтверджує ефективність та цінність публічного управління (далі ПУ) для населення. У цьому ракурсі одним з напрямів адміністративних реформ, проведених у країнах з розвиненою демократією, було запровадження оцінювання ефективності роботи ОДВ і МС на фоні якості надаваних ними публічних послуг. За висновками експертів Світового банку [42], якість урядування (адміністрування) у більшості демократичних держав визначається за певною мірою сталим набором критеріїв, які стосуються таких аспектів ПВ: передбачуваність (прогнозованість) і публічність; відсутність насилля і політична стабільність; результативність дій уряду; верховенство права; якість регуляторної діяльності; контролювання рівня проявів корупційних дій.

Слід зазначити, що критерії ефективності та якості діяльності ОДВ щодо надання публічних послуг відмінні в різних країнах, проте спільними є універсальні принципи взаємовідносин між громадянами та ОДВ, які відіграють пріоритетну позицію для країн-членів ОЕСР. Такими універсальними (базовими) принципами є:

- законність як основа для ПА згідно наданих повноважень та у визначеному законом порядку;

- верховенство права як підґрунтя конституційних прав і свобод людини, гуманізму і справедливості ПВ;

- процедурна справедливість, що забезпечує зважене та неупереджене застосування права, захисту честі та гідності, поваги до людини;

- прозорість та відкритість з точки зору доступності для населення інформації про рішення та діяльність ПА;

- підконтрольність як обов'язковий вид контролю за діяльністю ПА, в тому числі у судовий контроль;

- пропорційність як спосіб обмеження адміністративних дій запланованою метою, яку необхідно досягти, а також обов'язку ПА зважати на наслідки прийнятих рішень, своїх дій та/або бездіяльності;

- високі етичні стандарти поведінки публічних службовців для створення

сприятливої атмосфери в процесі надання державних послуг та забезпечення їх якості;

відповідальність як обов'язок кожного ОПВ прозоро і відкрито (публічно) відповідати за вчинені дії та виконані рішення перед окремою особою та суспільством в цілому.

Як свідчить практика ПА, впровадження критеріїв оцінки якості надання публічних послуг ОДВ та МС у розвинених демократичних країнах входить до системи оцінювання ефективності ДУ та діяльності влади. Так, у всіх країнах, що входять до Організації економічного співробітництва та розвитку (далі ОЕСР), актуалізовано розроблену цілісну систему виконавчих критеріїв, а на національному рівні діють програми із забезпечення підтримки оціночної системи, гнучкі та прозорі механізми перегляду форм, методів, інструментів самих результатів діяльності та системи ПУ в цілому. У США понад тридцять штатів і федеральний уряд мають законодавчо визначені виконавчі критерії оцінки діяльності своїх департаментів і муніципалітетів. Цей процес стає рушійною силою уточнення діючих і визначення новаційних критеріїв, оцінки їх відповідності як інтересам громадськості, так і муніципалітетів.

Крім того критерії оцінки якості публічної діяльності ОДВ є також інструментом підвищення рівня результативності взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Вони показують наскільки ефективно працює ОМВ, в якому обсязі та за якими напрямками він використав фінансові доходи. За цими критеріями громадськість отримала можливість контролювати діяльність влади.

У ПА дотримання якості надаваних населенню та іншим клієнтам послуг впливає на задоволення клієнтських потреб, на створення позитивного іміджу ОДВ і МС. Ми переконані, що ефективність та якість є основними показниками успішності ПУ, повноти забезпечення законних інтересів і прав громадян та відповідності якості фактично наданих управлінських послуг очікуванням до їх якості.

Ефективним засобом оцінювання якості АП вважаємо СУЯ, що була запроваджена в практику ПА у другій половині 90-х рр. XX століття і

відповідає вимогам норми ISO 9001. Використання у ПУ адаптованих методів з бізнес-сфери дозволило отримати деякі позитивні результати.

Як довів досвід діяльності органів публічної адміністрації розвинених демократичних країн, зважаючи на впровадження СУЯ адміністративних послуг, а потім її сертифікацію, зазначені органи отримують вигоди:

надійність публічних адміністрацій для структур, що управляють допоміжними програмами, а надійність виконання рішень і надання послуг органами МС – для інвесторів;

управління ОДВ чи ОМС відповідає стандартам ЄС;

зростання престижу публічної адміністрації та публічних службовців;

ймовірна економія фінансових ресурсів завдяки оптимізації використання наявних матеріальних та інформаційних засобів.

Аналізуючи сучасну СУЯ в публічній адміністрації, варто виділити чотири ключові сфери її впливу: компетенція і кваліфікація адміністрації; обслуговування замовників (клієнтів, споживачів послуг); організаційна структура; інформаційна система (управління адміністрацією) [43].

Рядовий громадянин дає оцінку функціонуванню публічної адміністрації через власний досвід від контактування з публічними службовцями. Ключові вимоги норми ISO 9001 базуються на одній з визначальних засад управління якістю, тобто на принципі «орієнтації на замовника». Даний постулат накладає на публічну адміністрацію, у якій запроваджено СУЯ, обов'язок безперервного удосконалення процесів, пов'язаних з обслуговуванням клієнтів.

Одним з найважливіших новаційних явищ, на нашу думку, є концепція «управління повною якістю» або «комплексне управління якістю» (Total Quality Management – TQM). За висновками Маршала Сашкіна, Кеннета Кісера та Едварда Демінга, комплексне управління якістю означає, що культура ОДВ або МС визначає і підтримує постійне прагнення до задоволення вимог замовників за допомогою інтегрованої системи методик, знарядь і навчання. Це пов'язано з перманентним удосконаленням процесів і наданням публічних послуг високої якості [43].

Умовою комплексного управління якістю є ставлення до організації як до цілісної системи. Добінс і Гравфорд-Масон описують системи, за які несуть відповідальність адміністративні працівники: технічна система, суспільна (культурна) система і система управління. Технічна система сформована з низки чинників: використовуваних технологій та інфраструктурних складових (програмного забезпечення і комп'ютерного устаткування, економічних рішень, капітальних інвестицій, потрібних для виконання місії ОДВ або ОМС). Суспільна, або культурна система являє собою сукупність поведінки і переконань, характерних для всіх представників ОДВ або ОМС. Система управління – це процес управління людськими, фінансовими, інформаційними і матеріальними ресурсами ОДВ чи ОМС [43].

Ще на етапі планування впровадження методики управління якістю в публічній адміністрації, на думку польських науковців, доцільно визначити основну мету цієї операції і обрати один із варіантів дій: або лише сертифікацію; або створення організаційної культури спрямованої на якісне обслуговування; або збільшення рівня задоволеності клієнтів від якості наданих публічних послуг, які надає публічна адміністрація, та підвищення ефективності видачі публічних коштів; або забезпечення якості надаваних послуг чи ліквідація помилок у функціонуванні СУЯ.

Варто пам'ятати, що головними умовами з удосконалення СУЯ є: цінності, позиції, поведінка; відповідальність управління та керівництва; комунікація в ОДВ чи ОМС і колективна праця; досягнення цілей вдосконалення якості послуг: вимірні, зрозумілі, реальні, визначені в часі, амбітні [47]. Аналізуючи стан справ щодо управління якістю послуг у системі ПА України, слід зазначити, що важливим кроком до покращення якості державно-управлінської діяльності стало запровадження в діяльності ОБВ системи управління якістю ISO 9001-2001 (Постанова КМУ від 11 травня 2006 р. № 614 «Про затвердження Програми запровадження управління якістю в органах виконавчої влади») [44]. Дана система є інструментом для розв'язання організаційних проблем і базується на вимогах нормативно-

правових документів, які регулюють внутрішню діяльність ОВВ. Вона спрямована гарантувати здатність апарату ОДВ досягти поставлених перед ним цілей. Перехід до новаційної ідеології державної служби, в якій є «замовник» і «споживач» послуг, а не «прохач», як було раніше, вимагає від публічних службовців ОВВ оновленої професійної та етичної культури і покладає на них реальну відповідальність за надані послуги чи прийняті рішення.

На думку українських фахівців ДУ, впровадження системи управління якістю в ОДВ України дає можливість: підвищити прозорість діяльності ОДВ та прийнятих ними рішень; покращити якість наданих клієнтам послуг; підвищити цілеспрямованість роботи, якість управління ОДВ як організацією та можливості щодо її удосконалення; покращити систему мотивації праці та підвищити задоволеність персоналу за рахунок ліпшої організації виконавських процесів [45, с. 53].

На відміну від України у Литовській Республіці надання АП юридично унормовано Законом «Про публічне адміністрування» від 17 червня 1999 р № VIII-1234 (зі змінами) [46]. Відповідно до ст. 15 Закону «Про публічне адміністрування» до адміністративних послуг віднесено: видачу документів, що засвідчують певний юридичний факт; видачу дозволів, ліцензій; прийняття і впорядкування декларацій; консультування осіб з питань компетенції суб'єкта ПА; здійснення адміністративної процедури; надання особам встановленої законами інформації, наявної у суб'єкта ПА.

АП надаються виключно суб'єктами ПА. Система суб'єктів ПА складається з суб'єктів адміністрування самоврядувань і суб'єктів державного адміністрування. Суб'єктами державного адміністрування є державні установи або органи, їх посадові особи та державні службовці, публічні установи, державні підприємства, власником або співвласником яких є держава, асоціації, наділені повноваженнями у сфері ПА відповідно до законодавства, безпосередньо застосовуваним правовим актом ЄС, ратифікованим міжнародним договором Литовської Республіки, постановою уряду, правовим актом, прийнятим уповноваженим законами ОДВ, прийнятою на підставі

безпосередньо застосовуваного правового акта Європейського Союзу, ратифікованим міжнародним договором Литовської Республіки, які визначають обсяги, загальні правила або принципи надання Литві фінансової допомоги ЄС або окремих держав.

У Литовській Республіці до суб'єктів державного адміністрування відносяться: центральні суб'єкти державного адміністрування (їх територією діяльності є вся територія держави), територіальні суб'єкти державного адміністрування (територією їх діяльності є законодавчо встановлена частина території держави).

Суб'єктами адміністрування громад виступають публічні установи, співвласником або власником яких є ОМС, органи або установи МС, їх державні службовці та посадові особи, підприємства МС, асоціації, наділені повноваженнями у сфері ПА. Такими повноваженнями в сфері ПА наділяють уповноважені законами органи МС згідно прийнятого ними нормативноправового акта. Суб'єкт ПА складає список АП, які надаються. Потім на підставі нормативноправових актів, що регламентують надання цих послуг, готує та оприлюднює опис інформаційного характеру щодо надання адміністративних послуг. Подібні описи готуються на підставі рекомендацій міністра внутрішніх справ [47, с. 287-288.].

Мита та інші види винагород за АП прописані у законах або у прийнятих на підставі законів нормативноправовими актами. Види і розміри митних зборів визначені Законом Литовської Республіки про збори, а розмір інших видів винагород за адміністративні послуги встановлюється органами ПА згідно критеріїв, затверджених урядом, і описують порядок надання певних адміністративних послуг. Як виняток, плата не передбачена за розгляд клопотань осіб про надання АП, за впорядкування і прийняття декларацій, здійснення адміністративної процедури та консультування осіб з питань компетенції суб'єкта ПА.

## **Висновки до розділу 2**

СУЯ у вітчизняних ОДВ і МС на даному етапі становлення системи ПВ має переважно формальний характер і потребує досконалого вивчення негативних і позитивних наслідків від запроваджених у діяльність ОВВ засобів оцінки якості надання публічних послуг. Також, на наше переконання, доцільним є висвітлення основних цілей та завдань СУЯ публічних послуг у рамках широких інформаційних кампаній для підвищення рівнів довіри і обізнаності громадян, які є споживачами публічних послуг і клієнтами Центру надання адміністративних послуг (далі ЦНАП).

## РОЗДІЛ 3

### ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

#### 3.1. Зарубіжний досвід у реформуванні публічної влади в Україні

Процес реформування ДУ можна уявити як перехід від традиційних цінностей до нових – ефективних і гнучких систем управління, адаптивних до швидко змінюваного зовнішнього середовища. У результаті адміністративної реформи на зміну високій забюрократизованості і ієрархічній підпорядкованості приходить принцип індивідуальної відповідальності за виконання місії державної структури. Тому на перший план виходять управління інноваціями, організаційна гнучкість, децентралізація влади, свобода дій персоналу.

Ефективність ДУ значною мірою залежить від діяльності керівників вищого рангу, недостатня оцінка роботи яких призводить до негативних наслідків. Трансформаційні процеси в сучасному суспільстві створюють умови до появи нового типу державного службовця, найбільш важливими особистісними рисами якого мають бути вміння оперативно приймати рішення; гнучко адаптуватися до виробничих технологій і мінливих ситуацій; здатність до інновацій, креативність.

Визнання особливої ролі керівної ланки в державному апараті посприяло створенню в розвинених країнах світу публічного інституту – служби вищих чиновників. Цей інститут дає змогу відбирати найталановитіших і компетентних фахівців, зорієнтованих на сумлінну роботу.

Нині в ряді країн (Великобританія, Канада, США, Франція, ФРН) запроваджуються механізми та чіткі стандарти оцінки виконання функцій і повноважень публічними установами, нові підходи до системи звітності та

контролю за держапаратом. Раніше основна увага приділялася контролю за використанням публічних ресурсів і процесом виконання завдань, то зараз акцент робиться на оцінці результатів та контролі наслідків прийнятих рішень. Встановлення зв'язку між розміром матеріальної винагороди за працю публічних службовців і результативністю, обсягом та якістю їх праці в зазначених країнах сприяє підвищенню ефективності управлінської діяльності і мотивації до кращого виконання службових обов'язків.

Головним напрямом адміністративного реформування в зарубіжних країнах є розвиток конкурентного середовища і широке використання контрактної системи в публічному управлінні. Експерти відзначають, що підвищенню ефективності держапарату значною мірою перешкоджає монопольне становище більшості ОДВ. За таких умов потрібна система, яка б забезпечувала розвиток конкурентних основ, особливо у сфері надання послуг населенню.

У більшості розвинених країн реалізується політика демонополізації, за якої розповсюдження набуває практика заключення контрактів із недержавними й приватними структурами на виконання певного виду робіт. Як наслідок населення отримує більшу свободу вибору в отриманні послуг, публічні службовці одержують стимул підвищувати якість надаваних громадянам послуг. Як наслідок підвищується ефективність діяльності всього державного апарату.

Основними напрямками державно-управлінських реформ в країнах ЄС на сучасному етапі є: новий менеджеризм, інформатизація та дебюрократизація, приватизація та введення економічних елементів регулювання управлінських процесів, децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг), сервісне адміністрування, неокорпоративізм.

Інформатизація та дебюрократизація означають перехід від концепції класичної бюрократії («ідеальної бюрократії» М. Вебера), яка спирається на закритість та ієрархічність системи управління, до нової інформаційної парадигми, заснованої на відкритих інформаційних мережах та управлінні за

отриманими результатами. Цей напрям реформ сприяє переходу від «жорсткого» бачення класичної бюрократії до «м'якого» підходу сучасних публічних управлінців.

Завданням реалізації реформ у зарубіжних країнах є розробка системи регламентів роботи ОДВ, ОМС із громадянами. У Великобританії розроблена система стандартів роботи з громадянами, що передбачає визначення для публічних службовців показників роботи з населенням. У Франції згідно закону про регулювання державної служби для кожної публічної установи визначені певні зобов'язання перед громадянами. Уряд Франції запровадив спрощену процедуру отримання багатьох видів публічних послуг, увів нові правила прийому комунальних платежів, мит, зборів у населення.

Ще однією важливою складовою реформ сьогодні є створення спеціальних служб із надання державних АП громадянам. Наприклад, щоб допомогти, активізувати процес працевлаштування кожному громадянину виділяється особистий кейс-менеджер, який виконує за клієнта процедури, пов'язані з отриманням пакету довідок у відповідних державних службах, а також дає рекомендації на всіх стадіях надання послуги.

Звертаємо увагу і на напрям реформ ПВ європейських країн, як підвищення оперативності й прозорості надання публічних послуг населення. З метою підвищення якості та прозорості системи надаваних послуг державні департаменти щорічно оприлюднюють на офіційних сайтах звіти за індикаторами кодексу найкращої практики (best value performance indicators). Для їх складання кожний публічний підрозділ має розробити план оцінки якості послуг (best value performance plan). Так, у Великобританії міністерства на офіційних сайтах висвітлюють показники оцінки ефективності реалізованих міністерством програм, у Фінляндії оцінюють результати державних програм реформування [48].

Уряди країн ЄС акцентують увагу на розв'язанні проблеми підвищення якості та ефективності діяльності ОДВ, що надають послуги населенню. Наприклад, мета адмінреформи ФРН полягає у створенні «моделі адміністрації

як служби гарантованого сервісу». Досягти мети за такого підходу можна передоручаючи надання послуг приватним організаціям, забезпечуючи урядову гарантію якісного виконання наданих послуг. При цьому фокус робиться на збільшенні громадянської активності та забезпеченні прав споживачів.

Враховуючи позитивний досвід реформ ПВ в зарубіжних країнах, євроінтеграційні плани нашої держави, за перспективні напрями вдосконалення публічного управління в Україні доцільно обрати: формування гнучкої, професіоналізації публічної служби; стабільної та ефективної системи ПУ; впровадження принципів децентралізації системи ПВ, сервісного адміністрування, неокорпоративізму, менеджеризму, що сприятиме підвищенню продуктивності роботи ОДВ, ОМС, скороченню відстані між державою та громадянином [49].

В Україні спостерігаємо поширення практики відкриття ЦНАП, які працюють за принципом «єдиного вікна».

Сучасна європейська модель системи АП сформувалася як продукт тривалого розвитку економік і суспільств країн ЄС у напрямках інтеграції ринків послуг і лібералізації, посилення зворотних зв'язків між публічними органами управління і замовниками АП, динамічного впровадження інновацій у цій сфері, спрощення адміністративних процедур. Проте в Україні спостерігається помітне відставання від ЄС у сфері державного регулювання ринків публічних послуг в цілому і за напрямками модернізації системи АП.

Найважливішим напрямком розвитку системи АП є поступове реформування системи ПУ на основі загальноєвропейських принципів. Причому, на шляху приєднання України до ЄС, цінним є досвід:

загальноєвропейських інституцій, що виникають між країнами-членами ЄС на основі принципів функціонування клієнтоорієнтованої сфери надання послуг громадянам;

досвіду окремих країн, що успішно удосконалюють власні системи надання публічних адміністративних послуг.

Спільна політика держав ЄС щодо створення єдиного ринку публічних

послуг викладена у положеннях «Білої книги про послуги, що становлять загальний інтерес» [50, с. 32-34]. «Біла книга» визнає практичну роль ЄС у сприянні розвитку сфери надання високоякісних послуг, що мають спільний інтерес, та намічає основні елементи стратегії, спрямовані на забезпечення всіх підприємств і громадян ЄС доступними і високоякісними послугами.

Уряди країн ЄС активно модернізують систему надання послуг, мінімізуючи витрати часу, адміністративні витрати за одночасного підвищення результативності та ефективності АП. Проте подібні зміни відбуваються досить повільно, бо вдосконалення відбувається із різними результатами та швидкістю [51].

При розв'язанні цієї проблеми та формуючи власну стратегію щодо послуг високу ефективність продемонстрував досвід Німеччини, типовий приклад для країн ЄС. У Німеччині ідея створення офісів для громадян («універсамів послуг» (далі УП)) виникла у 90-х роках ХХ століття, коли ОДВ набули статусу закладів з надання публічних послуг. З метою отримання клієнтом адміністративної послуги швидко, без ускладнень і в рамках одного візиту, в багатьох країнах ЄС була розроблена модель єдиного офісу для громадян («one-stop-shop») [52, с. 77].

Функціонування УП для громадян у ФРН характеризується значною автономією прийняття організаційних, управлінських рішень щодо організації роботи подібних офісів. Зокрема, кожен УП ухвалює рішення про асортимент надаваних ним послуг, самостійно визначає режим роботи. Особливістю функціонування єдиних офісів у ФРН є те, що спектр наданих послуг, включає часто запитувані послуги, надання яких не потребує тривалого опрацювання [53, с. 233-238].

Німецькі УП відображають імідж адміністрації у громадськості, оскільки в них відбувається до 80 % контактів адміністрації з приватними особами. Спектр надаваних послуг постійно переглядається, щоб інтегрувати в УП функції інших публічних структур (консультаційні пункти для пенсіонерів, малозахисених верст населення тощо) [54, с. 95-96].

Найбільш розвиненою система «універсамів послуг» вважається в Нідерландах. Тут застосовують практику поділу УП за рівнями. На першому рівні (центральный офіс для населення) надають послуги на загальноміському рівні. На другому рівні діють офіси у різних районах міста. Вони є філіями центрального офісу та надають обмежений перелік послуг. Намагаючись якомога якісніше задовольняти потреби громадян, такі офіси працюють в асинхронному режимі, щоб ними могли скористатися люди у першій чи другій половині робочого дня.

Таким чином, складність, багаторівневність і значні соціально-економічні відмінності між країнами ЄС обумовлюють необхідність постійного удосконалення системи АП у напрямках координації та організації роботи органів влади, запровадження єдиних процедур і адміністративних стандартів, формування баз даних. В Україні даний напрям у межах модернізації вітчизняної системи АП не достатньо поширений, оскільки входить до загальних цілей реформування адміністративної системи. Тому варто провести формалізацію процедур взаємодії ОДВ та МС у процесі надання АП і розробити та впровадити окрему координаційну програму в рамках адміністративної реформи.

Українська модель ПВ частково залишається у парадигмі всеохоплюючої відповідальності держава, підсилюється централізація ПВ, стратегічні завдання з розвитку локальної демократії почасти залишаються поза увагою.

Основна проблема на шляху модернізації ПВ на місцевому рівні пов'язана із невизначеністю ММУ. Сьогодні за взірць організації ПВ на місцях обрано континентальну модель, коли в середніх ланках АТУ співіснують місцеві ОДВВ та ОМС. Разом з тим варто звернути увагу на чітке розмежування функцій й повноважень ОПВ, на створені реальні гарантії самостійності МС, притаманні системі організації місцевої влади Франції. Проте в Україні французька модель була викривлена в бік запровадження прямого ДУ на рівні районів та областей, а МС набуло ілюзорно автоматичного характеру. Реалізація реформ з децентралізації прискорює процес набуття ОМС

ТГ України ефективних, дієвих, реальних автономій фінансового, організаційного, правового, управлінського, адміністративного спрямування.

### **3.2. Упровадження зарубіжного досвіду в систему управління якістю адміністративних послуг органів влади України**

Важливим завданням у сфері поліпшення рівня бюджетних послуг є створення активного співробітництва державних органів із населенням. Для виявлення думки споживачів щодо якості отримуваних державних послуг, уряди країн проводять безупинне дослідження їх думок. Так, у Німеччині для творення у населення позитивної думки щодо якості одержуваних державних послуг передбачається застосування спеціальних постанов, які захищають споживачів і передбачають особливі процедури вирішення конфліктних ситуацій, а також проведення регулярного моніторингу споживачів. Муніципалітети Великобританії проводять безупинні опитування жителів щодо якості надаваних послуг і рівня їх відповідності податковому навантаженню, ні один із них не розробляє визначений «стратегічний порядок звершення цілей», що складається із визначених планів і програм [55, с. 325].

Розбудовуючи та удосконалюючи систему МС, Україна йде напрямком, який до неї був пройдений багатьма розвиненими країнами світу. При цьому нині навіть в умовах глобалізації й колективізації Європи кожна держава намагається зберегти власні традиції в проведенні регіональної політики. Формуючи власну політику у відповідній сфері, Україна поряд із державами-членами ЄС, а також із країнами, які прагнуть із часом набути членство в Союзі, безумовно, повинна досліджувати й використовувати навички «старих членів» ЄС.

Дослідження зарубіжного досвіду впровадження реформ децентралізації влади може позитивно впливати на уникнення деяких упереджених і неправильних підходів, характерних для сучасної української практик

адміністрування «з центру», відповідно до цього для України прогресивний досвід децентралізації країни Європи на етапі зміцнення державності має в першу чергу змістове значення.

О. О. Петришин зазначає, що Україна перебуває у більш вигідному становищі порівняно із країнами з давніми та сильними демократичними традиціями на шляху становлення і розвитку місцевого самоврядування. Адже, як відомо, процвітаючу країну можна побудувати лише на фундаменті рівноправних та таких, що засновані на взаємній повазі, відносин між громадянином, недержавними установами і організаціями, органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Беручи до уваги світовий, у тому числі досвід організації і діяльності МС в англосаксонських країнах, наша держава має можливість виробити власний національно орієнтований курс побудови дієвого та спроможного місцевого самоврядування, підтриманого державою та громадянським суспільством, що розвивається [56].

Узагальнюючи зарубіжний досвід, можна зробити такі висновки: для організації ефективного нагляду та контролю за діяльністю органів і посадових осіб МС в Україні необхідно чітко визначити перелік державних органів та посадових осіб, які мають право здійснювати контрольні та наглядові функції у сфері місцевого самоврядування, розмежувати повноваження між суб'єктами контрольної діяльності, врегулювати процедуру здійснення нагляду і контролю у муніципальній сфері, запровадити єдині принципи та методи реалізації державного контролю на регіональному та місцевому рівнях.

Визначено, що питання подальшого розвитку системи місцевої влади залишатиметься, як і раніше, одним з найбільш дискусійних та важливих у суспільстві. Адже всі ми живемо і реалізуємо свої найголовніші потреби саме в територіальних громадах, на місцях. Від діяльності органів місцевого самоврядування прямо залежить наш добробут і саме життя.

Досліджено, що основними напрямки вдосконалення системи територіальної організації влади в Україні:

Реформування АТУ з метою створення самодостатніх територіальних

громад, які б володіли ресурсами, достатніми для ефективного вирішення питань місцевого значення.

Запровадження повноцінного місцевого самоврядування на районному й обласному рівнях - створення нових комітетів обласних та районних рад.

Трансформація обласних державних адміністрацій (далі ОДА) та місцевих органів виконавчої влади (далі МОВВ) загальної компетенції в органи, які б здійснювали контроль-наглядові функції у межах відповідних адміністративних одиниць, координацію діяльності територіальних представництв ЦОВВ.

Чіткий розподіл повноважень та відповідальності між рівнями місцевого самоврядування й ОВВ.

Такий підхід дасть можливість уникнути так званого «роздвоєння» влади на місцях та сприятиме здійсненню ефективного механізму щодо надання населенню повноцінних публічних послуг, які гарантовані законодавством України.

Таким чином, саме така система територіальної організації влади відповідатиме континентальній європейській моделі ПВ на місцевому рівні й стане запорукою забезпечення оптимальної реалізації повноважень, передбачених Конституцією України, ОМС на основі загальнонаціональних цілей та інтересах громадян України.

Цікавим для України є обмеження щодо компетенції земель в Австрії. Так, федеральні землі не мають власних органів судової влади. Вони також не мають служб радіо і телебачення та не регулюють діяльність університетів. Утім, обмеження автономії земель найбільш чітко відображено у розмежуванні компетенції між Федерацією та землями, передбаченому в конституції, поправках і доповненнях до неї.

Свої особливості має також і місцеве управління та самоврядування Австрії. Відповідно до ст. 116 ФКЗ кожна земля в Австрії поділяється на громади (муніципалітети), які утворюють найнижчий (третій) територіальний рівень в Австрії. Громада є територіальною одиницею із правом самоврядування та

одночасно адміністративною одиницею.

Такий шлях унормування базового рівня МС, коли громада є і суб'єктом місцевого самоврядування, і суб'єктом АТУ, на наше переконання, може стати у нагоді і для України.

Ще одна прийнятна для України модель – механізм визначення статусу міських ТГ, запроваджений в Австрії. У ч. 3 ст. 116 ФКЗ визначено, що громаді з населенням не менше ніж 20 тис. жителів може бути надано самостійний статус (міський правовий статус). Він надається за поданням громади законом землій не може завдавати шкоди її інтересам. Законодавче рішення про надання самостійного статусу громаді може бути оприлюднено після згоди Федерального уряду.

Міжнародний досвід показує, що технології електронного урядування сприяють покращенню ефективності та якості надання адміністративних послуг, зниженню рівня корупції, адміністративного тягаря для громадян та бізнесу, а також сприяють розвитку демократії та посиленню конкурентоспроможності. Водночас беззастережне запровадження надання адміністративних послуг виключно за допомогою інформаційних технологій не враховує існуючих в Україні реалій.

Серед проблем впровадження електронних послуг на місцях маємо виділити відсутність у ОМС повноважень щодо координації роботи посадовців інших ОПВ у забезпеченні єдиної системи обслуговування мешканців сіл, селищ, міст — членів територіальних громад. А також: роздробленість та обмеження доступу в користуванні загальнодержавних електронних баз даних (реєстрів); відсутність нормативного врегулювання можливостей запровадження в межах діяльності ЦНАП надавати комплексні АП; відсутність чітких алгоритмів, типових регламентів надання АП; технологічні та законодавчі перешкоди у запровадженні якісного електронного документообігу та впровадження дистанційного отримання адміністративних послуг [57]. До них потрібно додати проблему популяризації електронних послуг та навчання населення; формування комплексної системи електронних послуг на території

обслуговування.

Наразі в Україні електронізація адміністративних послуг відбувається переважно за ініціативи органів влади, без належної підтримки з боку громадян. Недовіра суб'єктів господарювання до електронних систем, необхідність обов'язкового дублювання електронної версії паперовим варіантом, часті збої та перекладання вини за ненадходження звітності на суб'єктів господарювання створили негативне ставлення, яке зараз поширюється на сферу адміністративних послуг [58, с. 10].

Однією з найбільших переваг електронного урядування та надання адміністративних послуг із використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій є деперсоніфікація їх надання громадянам та бізнесу, що дозволяє зменшити рівень корупції в органах державної влади і має бути враховано в національному антикорупційному законодавстві. Процес надання адміністративних послуг в Україні пов'язаний зі значною втратою часу через відсутність взаємодії між відповідними відомчими інформаційними системами. Для розв'язання цієї проблеми та налагодження ефективного механізму взаємодії між органами влади, громадянам і суб'єктам господарювання слід розширити електронний документообіг з використанням електронного цифрового підпису. Такі новації є обов'язковими, але все ж є недостатнім елементом розбудови інформаційного суспільства.

Розвиток електронного урядування потребує побудови гнучких систем, вимагає проведення скоординованих організаційно-технологічних заходів і узгодження дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування в рамках єдиної державної політики. Також основою для надання адміністративних послуг за допомогою інформаційних технологій є їх уніфікація, систематизація та стандартизація. Однак, на сучасному етапі через відсутність єдиних технологічних карт у різних органів публічної влади існують різні підходи щодо надання адміністративних послуг. Серед найбільш поширених технологій — подрібнення однієї адміністративної послуги на кілька послуг.

У такій ситуації майже неможливо «автоматизувати» процес їх надання. Систематизація адміністративних послуг з отримання документів дозвільного характеру почалася в Україні у 2005 р. Створення дозвільних центрів хоча й не стало «панацеєю» від усіх проблем підприємців, але дозволило суттєво спростити частину дозвільних процедур та унормувати процес отримання дозвільних документів. Завдяки послідовній роботі протягом кількох років держава забезпечила функціонування достатньо прозорої та передбачуваної системи надання АП для суб'єктів господарської діяльності [59, с. 247-248.].

Зараз типовою є ситуація, коли в межах одного міста в різних районах ОМС надають різні за обсягом адміністративні послуги, а їх загальна кількість значно відрізняється в різних подібних органах влади (від 52 до 130). Така ситуація є нелогічною та свідчить про відсутність єдиного підходу до визначення АП, її обсягу та форми документа, в якому зафіксовано результат надання адміністративної послуги. Відтак, існуючі адміністративні послуги не стандартизовані, як і дії органів публічної влади з їх надання [60]. Як наслідок, унеможлиблюється надання адміністративних послуг за допомогою інформаційних технологій. Останнім трендом у процесі вдосконалення адміністративних послуг є створення ЦНАП, перевагою яких має стати усунення можливостей безпосереднього контакту заявника із суб'єктом надання АП [60; 61]. Очікується, що це також сприятиме зменшенню корупційних проявів. Використання інформаційних технологій дозволить максимізувати цей позитив.

Місто Вінниця послідовне у формуванні прозорої та ефективної моделі місцевого управління та є одним із беззаперечних лідерів у розвитку системи електронного урядування в Україні. Протягом останніх років міською владою було впроваджено ряд дієвих інструментів, що дають змогу підвищити ефективність управління місцевою громадою та якість надання АП. У 2007 році Вінницька міська рада сертифікована за міжнародним стандартом ISO 9001:2000 після аудиту британської компанії BSI, а з 2009 року володіє сертифікатом відповідності міжнародному стандарту ISO 9001:2008, що

підтверджує успішне запровадження системи протидії корупційним загрозам [62, с. 367]. Вінницька міська рада увійшла в першу трійку за показником ефективності офіційного веб-сайту та очолила рейтинг за ступенем розвитку системи електронного документообігу. Місто є одним з лідерів у впровадженні технологій електронного управління, постійно працює у напрямку розвитку новітніх інструментів формування прозорої, відкритої та ефективної влади [63].

Електронне урядування та прозорі офіси в місті побудовані на таких інструментах, як сукупність електронного документообігу та внутрішній портал, геоінформаційна система, робота відділу оперативного реагування «Цілодобова варта», функціонування Центру адміністративних послуг «Прозорий офіс». Постійно покращується та розвивається офіційний веб-сайт, вже сьогодні на базі сайту діють такі інструменти, як електронна черга в дошкільні навчальні заклади, калькулятор субсидій, мапа звернень громадян, оплата комунальних послуг, попередній запис до Центру адміністративних послуг «Прозорий офіс» та інші ресурси, які дають змогу встановлювати більш прозорі та якісні відносини між місцевою владою та жителями міста, забезпечувати певні адміністративні послуги в більш зручному форматі, долати прояви корупції в державних установах [64]. На даний час через ЦНАП «Прозорий офіс» надається понад 500 адміністративних та інших видів послуг. Тільки цього року Центр прийняв 99 нових послуг. Триває інтеграція 76 послуг, суб'єктами яких є структурні підрозділи Вінницької облдержадміністрації. Навантаження на одного адміністратора ЦНАП «Прозорий офіс» є одним з найбільших в Україні і сягає за останніми підрахунками понад 30 клієнтів в день.

Достатньо новим є сервіс «Персональний кабінет», розроблений для вдосконалення роботи «Прозорого офісу». Він значно спрощує доступ до адміністративних послуг, дозволяє запланувати візит до «Прозорого офісу», записатись до електронної черги, дистанційно замовити послуги, ознайомитись із статистикою роботи центрів, перевірити стан роботи зі зверненням. В результаті в мережі Інтернет можна замовити архівні копії документів та

витягів з них, витяг із плану зонування земельної ділянки, довідку про невідвідування дошкільного закладу дитиною тощо. Сервіс зроблено універсальним, що дає поступово збільшувати кількість документів та послуг, які можна замовити он-лайн (наразі діє 25 послуг) [65, с. 289-290.].

Отже, враховуючи гарний досвід м. Вінниці з надання адміністративних послуг, можна сформулювати наступні пропозиції: необхідно забезпечити узагальнення матеріалів проекту та розробку проекту нормативно- правового акту України щодо вимог до структури, змісту, оформлення та порядку розробки стандартів адміністративної послуги, що надається в електронній формі (електронної адміністративної послуги), відповідно до кращих європейських стандартів. А також забезпечити інтеграцію «Персонального кабінету» з державним порталом адміністративних послуг, який зараз модернізується; розробити та впровадити на базі «Персонального кабінету» окремі підсистеми, що забезпечать розробку, обговорення та ведення реєстрів стандартів електронних послуг, а також он-лайн оцінку якості надання адміністративних послуг заявниками.

Для підтримання належного рівня надання послуг громадянам, зокрема, у сфері соціального захисту, освіти, культури, охорони здоров'я, житлово-комунального сервісу структури органів місцевого самоврядування (особливо у сільській місцевості) мають менше дозволів та велику відповідальність, їм бракує практичного досвіду в управлінні та вирішенні цих питань. Щоб краще вирішувати ці проблеми, ліквідувати кадрові прогалини та розширити організаційні можливості, необхідно мати статистично-аналітичні розрахунки; проводити відкриті для всіх громадян зустрічі щодо формування та обговорення стратегічних планів та пріоритетів місцевої політики, залучати організації громадянського суспільства на основі принципів соціальної справедливості, інтеграції та точних розрахунків та використовувати сучасні методики поліпшення основних показників діяльності.

Потрібно врахувати негативний досвід окремих європейських країн, який проявився у період світової економічної кризи, коли держава намагається

скоротити публічні витрати шляхом передачі повноважень (та ресурсів) з вищого на нижчий рівень управління, але це наражає громадян на небезпеку погіршення якості публічних послуг. Потрібно унеможливити слабку спроможність і недостатню технічну можливість місцевих органів влади, порушення умов справедливості надання публічних послуг, диспропорції їх надання на різних територіях, що негативно впливає на інвестиційну привабливість громад та на їх економічний розвиток у цілому.

Для вирішення поставленої проблеми доцільно використовувати напрацьовані у бізнесі методи створення нових (з підвищеною ефективністю) адміністративних процесів. «Розвиток є необоротною, закономірною зміною, в результаті якої виникає новий стан складу або структури системи, а також кількісні (у вигляді зростання) і якісні перетворення на основі використання потенційних можливостей з метою вдосконалення» [67].

Реінжиніринг містить в собі три ключові характеристики: «істотне поліпшення», «радикальне перепроєктування» та «бізнес-процес».

При використанні цих характеристик по відношенню до громад, розраховуємо на: істотне поліпшення як якісний перехід до нового рівня ефективності надання адміністративних послуг, здійснення прориву, надання їх в електронному вигляді.

Радикальне перетворення означає не проведення часткових змін у вже існуючих органах управління громадою, а створення нових органів управління громадою. Це відмова від того, що було раніше.

Третє ключове слово у визначенні це «процес», під яким розуміють яким чином всередині установи організовано виконання тих або інших завдань. Адміністративні процеси є першоосновою громади як органу управління, засобом створення цінності для громадян — споживачів послуг. Тому мова йде про вдосконалення регламентування діяльності ОМС.

Якщо внутрішньо організаційна система прийняття рішень є нечіткою, нераціональною та незрозумілою, то орган місцевого самоврядування буде також діяти неефективно. Внаслідок недосконалої регламентації можливим

стає суб'єктивізм при наданні адміністративних послуг та прийнятті рішень, що у посилює недовіру до органів влади з боку громадян, і разом з тим створює додаткові можливості для зловживань службовців. Таким чином, одним із основних інструментом раціоналізації діяльності органів влади є адміністративна регламентація.

Реінжиніринг в громадах базується на використанні сучасних інформаційних технологій для досягнення нових цілей та використання сучасних методик оцінки організаційної ефективності функціонування ОМС.

Технології реалізації реінжинірингу адміністративних процесів розглянуто О. Пархоменко-Куцевіл. На думку автора, до основних етапів реінжинірингу адміністративних процесів належать: підготовчий етап, який включає репозиціювання, визначення головної місії та основних проблем функціонування, етап стратегічного планування реінжинірингу, етап розробки проекту, етап реалізації та контролю реінжинірингу адміністративних процесів [69].

Одночасно слід вирішувати проблему оцінювання успішності розвитку громади, яка полягає у виборі конкретних індикаторів, за допомогою яких потрібно здійснювати контроль виконання визначених стратегічних показників. Правильний добір цих індикаторів сприяє кращому усвідомленню стратегічних цілей, підвищує загальну управлінську відповідальність у громаді, збільшує ймовірність досягнення мети. Тому для побудови системи оцінювання спроможності громад потрібен блок індикаторів, що описують цілі розвитку громади; індикатори для умов порівняння різних варіантів об'єднання ТГ; експертний моніторинг і громадський моніторинг динаміки розвитку [70, с. 492-493.].

Оцінювання проводиться для визначення ступеня досягнення запланованих результатів діяльності та організаційної ефективності діяльності, як співвідношення значень фактичних і розрахунково-нормативних показників виконуваних ОМС функцій.

### Висновки до розділу 3

Подальший розвиток публічного адміністрування доцільно спрямовувати у напрямі формування системи цінностей, політик та інституцій, які створюють підґрунтя для взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу, а також становлення нового публічного менеджменту, що орієнтований на досягнення конкретного результату, з використанням переваг стратегічного управління, адміністративного реінжинірингу, маркетингу тощо.

До раціональних тенденцій зарубіжного досвіду функціонування інституту публічної служби, які доцільно рекомендувати до адаптації в умовах України, належить необхідність розмежування публічної служби і державної (які співвідносяться як ціле і часткове), посилення мотивації службовців, розробку механізмів підвищення мобільності службовців.

За минулі півстоліття зарубіжний досвід в організації та роботі ОМС став значно багатший. Він характеризується насамперед проведенням важливих структурних, функціональних та організаційних реформ у системі влади на місцях, що стосуються різних територіальних рівнів управління, відносин між місцевими та ЦОВ, між різними рівнями МС та регіонального управління.

Шляхом реформування АТУ для того, щоб виконати поставлені цілі та плани щодо створення самодостатніх ТГ, які б володіли ресурсами, достатніми для ефективного вирішення питань місцевого значення.

Додаткового слід направити вектори дії на створення нових комітетів обласних та районних рад, які б повноцінно забезпечували органи МС на районному й обласному рівнях. Разом з тим, чіткий розподіл повноважень та відповідальності між рівнями МС й органами виконавчої влади дозволить більш ефективно налагодити дані взаємозв'язки між структурами управління.

Окремо слід забезпечити відповідно до національного законодавства та міжнародного досвіду трансформацію обласних державних адміністрацій та місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в органи, які б здійснювали контрольно-наглядові функції у межах відповідних

адміністративних одиницях, координацію діяльності територіальних представництв центральних органів виконавчої влади.

Для України як держави, яка намагається здобути право бути країною-членом ЄС, найважливішим являються зміни в законодавстві, які будуть спрямовані на ті принципи, засади та моделі здійснення влади, що вже діють на теренах «старих» держав-членів європейської спільноти.

Обмеженість світового досвіду переходу від тоталітарного суспільства до демократичного, оригінальність і складність проблем, що з цим пов'язані, зумовлюють необхідність створення науково-дослідного центру відповідної спрямованості при Кабінеті Міністрів України.

Виходячи з аналізу новітніх підходів до здійснення державно-управлінських реформ у зарубіжних країнах доходимо висновку, що їх ключовою метою на сучасному етапі є перехід від адміністративного управління до складної єдності організаційно-адміністративного, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного і публічно-комунікативного управління, суттєва зміна технологій реалізації функцій держави, за якої стратегічні функції залишаються за державним апаратом, тоді як інші функції, пов'язані з обслуговуванням, які раніше здійснювалися державою, покладаються на неурядові структури. Основними пріоритетами функціонування органів державної влади є задоволення потреб споживачів, надання їм якісних і своєчасних послуг, формування довіри громадян до уряду.

## ВИСНОВКИ

Можемо стверджувати, що на сьогодні відсутня єдина нормативна або уніфікована модель публічної влади, яку можна було б у готовому вигляді використовувати в українських реаліях. Разом з тим додаткового вивчення потребують процеси еволюціонування українського громадянського суспільства. Практичний досвід побудови взаємодії владних структур й громадянського суспільства у зарубіжних країнах з адаптацією до українських реалій сьогодення, історичних традицій, законодавства й менталітету може знайти відображення при побудові удосконаленої вітчизняної МПВ.

Нині система МС в Україні не задовольняє суспільних потреб. Діяльність органів МС у більшості ТГ не забезпечує існування сприятливого життєвого середовища, необхідного для самореалізації людини, надання членам територіальних громад якісних адміністративних, соціально-культурних та інших послуг.

Реформування територіальної організації влади, системи АТУ передбачає створення трьох рівнів АТО: громада – район – регіон, і має: поставити в центр уваги людину, її інтереси та потреби; забезпечити демократизацію та прозорість процесу державного управління; максимально наблизити до курсу на європейську інтеграцію, а також до засад МС, на яких базується Європейська хартія МС, ратифікована Верховною Радою України.

Тому одним зі стратегічних напрямів муніципальної реформи має стати укрупнення відповідних ТГ, зміцнення матеріально-фінансової основи МС з дотриманням принципів гарантованості, субсидіарності та повсюдності МС.

На державному рівні створено перспективний план територіального розподілу, який виступає у двох іпостасях: безпосередньо плану об'єднання та важелю впливу на місцеві громади. Механізм перспективного плану доволі простий: ОДА розробили перспективні плани для своїх областей, які схвалили обласні ради та затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Реформа МС в Україні в контексті децентралізації влади повинна участь

населення у вирішенні власних проблем, активізувати розвиток демократії, відстоювання своїх інтересів і потреб, поліпшити вплив держави на суспільство. Для успішної реалізації процесів децентралізації у контексті міжнародних стандартів важливо врахувати прогресивний зарубіжний досвід, зокрема здійснення порівняльно-правового аналізу конституційних положень зарубіжних країн та України щодо МС й управління.

У системи розвитку публічного адміністрування одним з важливих питань є не тільки отримання даних, які характеризують соціальний капітал, але і сприяння найбільш ефективному використанню показників цього ресурсу. Подібні потреби вимагають створення на основі Інтернету технологій загальнодержавного інформаційного банку даних, доступного для використання державними службовцями, науковцями та іншими зацікавленими особами. Ці дії дозволять сприяти більш якісному отриманню інформації щодо розвитку суспільства на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях, її аналізу та розробки ефективної політики з вирішення проблем розвитку суспільства.

В Україні діє певна СУЯ АП органів влади. Однак для покращання цієї системи необхідно розробити цілісний комплекс критеріїв, програм щодо забезпечення підтримки даної оцінної системи, прозорі та гнучкі механізми перегляду методів, форм, інструментів та системи управління в цілому і самих результатів діяльності.

Крім того, слід законодавчо затвердити питання надання публічних адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами МС, розмежувати відповідальність за надання послуг громадянам між різними рівнями публічної влади і особливо між органами виконавчої влади та МС.

У числі інструментів, які можуть використовуватися для нарощування потенціалу публічно-адміністративній діяльності на рівні державних організацій, входять: стратегічне планування з кінцевою метою встановлення і корегування напрямів діяльності; партнерський підхід на основі широкої мережевої взаємодії, створення коаліцій і пропаганди концепції національної

відповідальності урядів і місцевих співтовариств; налагодження колективної роботи, у тому числі за рахунок багатогалузевого підходу й управління перетвореннями; адміністративна і бюджетна децентралізація для підвищення підзвітності в контексті розробки політики; гнучке надання високоякісних послуг.

Отже, реформа МС з низового рівня від ТГ, які у процесі об'єднання набувають фінансової, організаційної, правової, владної спроможностей – пройшла «точку неповернення» і перетворюється на принципово нову, проєвропейську модель МС в Україні.

Узагальнюючи вищевикладене, можна зазначити, що в Україні діє певна СУЯ АП органів влади. Однак для покращення цієї системи необхідно розробити цілісний комплекс виконавчих критеріїв, які на національному рівні повинні мати обов'язкові програми щодо забезпечення підтримки даної оцінної системи, прозорі та гнучкі механізми перегляду методів, форм, інструментів та системи управління в цілому і самих результатів діяльності. Крім того, слід законодавчо затвердити питання надання публічних АП ОБВ та органами МС, розмежувати відповідальність за надання послуг громадянам між різними рівнями публічної влади і особливо між ОБВ та МС.

Створення дієвої СУЯ публічних (адміністративних) послуг в Україні дасть змогу підвищити ефективність державно-управлінської діяльності та покращити імідж державних інституцій і повернути довіру громадян до влади.