

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ТЕХНОЛОГІЙ ТА ДИЗАЙНУ

Факультет управління та бізнес-дизайну
Кафедра управління та смарт-інновацій

Випускна бакалаврська робота

На тему:

**«Зарубіжний досвід публічного управління
та можливості його адаптації до умов України»**

Виконала: студентка групи БПУА 1-19

Спеціальності: 281 Публічне управління та адміністрування
Освітньої програми: Публічне управління та адміністрування

Вікторія ОВСІЄНКО

Керівник: к.т.н., доцент

Світлана НЕВМЕРЖИЦЬКА

Київ-2023

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ТЕХНОЛОГІЙ ТА
ДИЗАЙНУ

Факультет управління та бізнес-дизайну
Кафедра управління та смарт-інновацій
Спеціальність 281 «Публічне управління та
адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри УСІ

_____ проф. Касич А.О

01 червня 2023 року

З А В Д А Н Н Я
НА ДИПЛОМНУ БАКАЛАВРСЬКУ РОБОТУ СТУДЕНТУ

Овсієнко Вікторії Олександрівні

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи Зарубіжний досвід публічного управління та можливості його адаптації до умов України

Науковий керівник роботи Невмержицька Світлана Миколаївна, к.т.н., доцент
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом закладу вищої освіти від 08.11.2022 року № 224-уч

2. Строк подання студентом роботи 01 червня 2023 р.

3. Вихідні дані до роботи Законодавчо – нормативні акти України та зарубіжних країн, статистичні щорічники, підручники, монографії, фахові наукові видання, словники, дані статистичної звітності, організаційна структура публічного управління.

4. Зміст бакалаврської роботи (перелік питань, які потрібно розробити)

Розділ 1. Теоретико-методологічні засади організації публічної служби в зарубіжних країнах. Поняття, зміст та принципи публічного управління. Публічне управління в зарубіжних країнах. Розділ 2. Особливості надання публічних послуг в зарубіжних країнах. Досвід надання публічних послуг у країнах Європи та США. Організація місцевого самоврядування: на прикладі Польщі, Німеччини, Франції та США. Розділ 3. Рекомендації щодо імплементації зарубіжного досвіду публічного управління в Україні. Розробка заходів щодо запровадження міжнародного досвіду публічного управління в Україні. Пропозиції та перспективи подальшого реформування публічного управління в Україні.

5. Консультанти розділів випускної бакалаврської роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Вступ	Невмержицька С.М., доцент		
Розділ 1	Невмержицька С.М., доцент		
Розділ 2	Невмержицька С.М., доцент		
Розділ 3	Невмержицька С.М., доцент		
Висновки	Невмержицька С.М., доцент		

6. Дата видачі завдання 08.11.2022 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів випускної роботи	Терміни виконання етапів	Примітка про виконання
1	Вступ	01.03 – 20.03.2023	виконано
2	Розділ 1. Теоретико-методологічні засади організації публічної служби в зарубіжних країнах.	21.03- 15.04.2023	виконано
3	Розділ 2. Особливості надання публічних послуг в зарубіжних країнах.	16.04-31.04.2023	виконано
4	Розділ 3. Рекомендації щодо імплементації зарубіжного досвіду публічного управління в Україні.	02.05 – 26.05.2023	виконано
5	Висновки	02.05 – 26.05.2023	виконано
6	Оформлення бакалаврської роботи (чистовий варіант)	27.05 – 30.05.2023	виконано
7	Здача бакалаврської роботи на кафедрі для рецензування (за 10 днів до захисту)	до 01.06.2023	виконано
8	Перевірка кваліфікаційної роботи на наявність текстових співпадінь та помилок (за 10 днів до захисту)	до 01.06.2023	виконано
9	Подання випускної роботи на затвердження завідувачу кафедри (за 7 днів до захисту)	до 05.06.2023	виконано

Студент

_____ (підпис)

Вікторія ОВСІЄНКО

_____ (ініціали та прізвище)

Науковий керівник роботи

_____ (підпис)

Світлана НЕВМЕРЖИЦЬКА

_____ (ініціали та прізвище)

Гарант освітньої програми

_____ (підпис)

Наталія БУГАС

_____ (ініціали та прізвище)

АНОТАЦІЯ

Овсієнко В.О. Зарубіжний досвід публічного управління та можливості його адаптації до умов України. Рукопис. Бакалаврська робота на здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавр за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування, КНУТД, 2023.

Метою дослідження є всебічний аналіз публічного управління в зарубіжних країнах та виявлення можливих шляхів його адаптації до умов України. Визначено особливості сучасного публічного управління в зарубіжних країнах та запропоновано заходи задля імплементації зарубіжного досвіду в Україні. Виконано систематизацію принципів публічного управління в зарубіжних країнах, проаналізовано особливості надання публічних послуг у зарубіжних країнах, визначено заходи запровадження досвіду публічного управління зарубіжних країн в Україні та надано пропозиції щодо подальшого реформування публічного управління в Україні.

Ключові слова: управління, публічне управління, зарубіжний досвід, надання публічних послуг, імплементація досвіду, реформування.

ABSTRACT

Ovsienko V.O. Foreign experience of public administration and the possibilities of its adaptation to the conditions of Ukraine. Manuscript. Bachelor's thesis for obtaining a bachelor's degree in the specialty 281 Public management and administration, KNUTD, 2023.

The purpose of the study is a comprehensive analysis of public administration in foreign countries and the identification of possible ways of its adaptation to the conditions of Ukraine. Features of modern public administration in foreign countries are identified and measures are proposed for the implementation of foreign experience in Ukraine. The systematization of the principles of public administration in foreign countries was carried out, the peculiarities of the provision of public services in foreign countries were analyzed, the measures for introducing the experience of public administration of foreign countries in Ukraine were determined, and proposals were made for the further reform of public administration in Ukraine.

Key words: management, public administration, foreign experience, provision of public services, implementation of experience, reforming.

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ	10
1.1. Поняття, зміст та принципи публічного управління.....	10
1.2. Публічне управління в зарубіжних країнах	21
Висновок до розділу 1.	30
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ	31
2.1. Досвід надання публічних послуг у країнах Європи та США	31
2.2. Організація місцевого самоврядування: на прикладі Польщі, Німеччини, Франції та США.....	45
Висновок до розділу 2.	64
РОЗДІЛ 3. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	65
3.1. Розробка заходів щодо запровадження міжнародного досвіду публічного управління в Україні.....	65
3.2. Пропозиції та перспективи подальшого реформування публічного управління в Україні	69
Висновок до розділу 3.	79
ВИСНОВКИ.....	81
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	85

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Необхідність впровадження нових цінностей та принципів публічного менеджменту в діяльність владних інститутів та покращення результативності їх функціонування та якості послуг, наданих населенню, виникає внаслідок демократизації українського суспільства та розбудови сучасної системи державного управління. Це також приводить до необхідності поліпшення організації роботи органів державного управління та місцевого самоврядування, а також збільшення вимог до професійної підготовки управлінської еліти. Перед впровадженням цих заходів необхідно провести наукові дослідження понятійного апарату, існуючих моделей децентралізованого управління розвинених країн світу, а також практики реалізації вимог і принципів публічного адміністрування в зарубіжних країнах та вітчизняними органами влади. В умовах євроінтеграції України та впровадження реформ, що стосуються усіх сфер суспільного життя, вивчення зарубіжного досвіду публічного адміністрування є актуальним сьогодні.

Питання публічного управління досліджували вітчизняні вчені, зокрема: Сергієнко Л.В., Кравченко С.Г., Ярощук В.І., Олешко А.А., Павленко А.О., Лесечко М., Вакуленко В.М., Гринчук Н.М., Бабаєв В. М., Аверкина М. Ф., та зарубіжні: Брей Д. (Gray D.), Бредфорд Н. (Bradford N.), Воттс К. (Watts K.), Ван Х. (Wang H.), Брюкнер Дж.К. (Brueckner J.K.), Моханті П.К. (Mohanty P.K.), Мішра А.К. (Mishra A.K.) та інші.

Метою кваліфікаційної роботи є всебічний аналіз публічного управління в зарубіжних країнах та виявлення можливих шляхів його адаптації до умов України.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати наступні **завдання**:

- визначити поняття, зміст та принципи публічного управління;
- дослідити публічне управління в зарубіжних країнах;
- проаналізувати досвід надання публічних послуг в країнах Європи та США;

- дослідити організацію місцевого самоврядування в Польщі, Німеччині, Франції та США;
- запропонувати заходи запровадження досвіду публічного управління зарубіжних країн в Україні;
- надати пропозиції та виявити перспективи подальшого реформування публічного управління в Україні.

Об'єктом кваліфікаційної роботи виступають суспільні відносини, що виникають у галузі публічного управління.

Предметом кваліфікаційної роботи є зарубіжний досвід публічного управління та можливості його імплементації в Україні.

Методи дослідження. Дослідження ґрунтується на загальнофілософських та загальнонаукових методах пізнання явищ і процесів у системі публічного управління. Аналізу, синтезу, теоретичного узагальнення, групування та систематизації було використано для розробки понятійного апарату та класифікаційної моделі об'єкта дослідження. Для оцінки сучасного стану публічного управління в Україні та зарубіжних країнах були застосовані методи статистичного аналізу. Шляхом використання методів моделювання, узагальнення, абстрагування та систематизації було розроблено заходи для можливої імплементації досвіду публічного управління зарубіжних країн в Україні.

Інформаційною базою дослідження є наукові джерела, зокрема монографії, наукові статті вітчизняних і зарубіжних вчених, дисертації із проблем публічного управління, матеріали конференцій; офіційні документи, що включають в себе кодекси, закони та підзаконні нормативно-правові акти України та зарубіжних країн.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в розвитку теоретичних, методичних та організаційних положень публічного управління.

Практичне значення одержаних результатів. Можливість використання результатів у сфері публічного управління простягається на різні органи та суб'єкти. Теоретичні, методичні та організаційні положення можуть

бути корисними для органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання. Крім того, окремі положення можуть бути використані для модернізації підходів до підготовки фахівців з публічного управління та адміністрування.

Структура кваліфікаційної роботи. Структура роботи зумовлена метою та завданнями, робота складається зі вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків та списку використаних джерел (65 найменувань). Загальний обсяг роботи становить 92 сторінки.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

1.1. Поняття, зміст та принципи публічного управління

Останнім часом у науковій літературі з державного управління загальноновживаними є терміни «публічне управління», «публічне управління», «публічний орган», «державна служба», «публічне управління», «державні послуги». Неоднозначність тлумачення цих термінів викликає науковий інтерес і зумовлює доцільність дослідження, спрямованого на розкриття їх сутності, змісту та зв'язку з усталеними концепціями теорії та практики державного управління.

Термін «публічне управління» походить від англійського «public administration». У вузькому розумінні публічне управління відноситься до виконавчої влади і вважається:

- професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямованої на виконання державних рішень [1, с. 309];
- дослідження, розробка та реалізація державної політики;
- міждисциплінарний науковий напрям, що базується на теорії та концепціях економіки, політології, соціології, адміністративного права та менеджменту.

У широкому розумінні під публічним управлінням розуміється вся система адміністративних установ з ієрархією влади, через яку відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху вниз. Це означає, що публічне управління пов'язане з трьома сферами влади – законодавчою, виконавчою та судовою. Так, Ф. Нігро та Л. Нігро визначають це поняття як: «узгоджені групові дії у державних справах, які: 1) пов'язані з трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою та судовою – та їх взаємовпливами; 2) мають важливе значення у формуванні державної політики та є частиною політичного процесу; 3) істотно відрізняється від адміністрування в приватному

секторі; 4) пов'язаний з численними приватними групами та особами, які працюють у різних компаніях і спільнотах» [2, с. 78]. Широкому розумінню терміну «публічне управління» в сучасній польській науковій літературі відповідає термін «публічне управління» [3, с. 32].

Публічне управління здійснюється публічними службовцями, які працюють у громадських організаціях і виконують широкий спектр завдань.

Відповідно до «Концепції реформування державного управління в Україні» повноваження державних службовців зводяться до виконання організаційно-розпорядчих, а також консультативно-дорадчих функцій: «державні посадові особи — це особи, які обіймають адміністративні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих завдань та консультативні та дорадчі функції» [2, с. 118] Дане визначення не включає наглядові та інші функції управління та надання адміністративних та публічних послуг.

Тому виникає потреба у визначенні понять публічної та державної служби та їх співвідношення. У «Концепції реформування державного управління» під державною службою розуміється професійна, політично нейтральна державна служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Аналіз зарубіжної літератури доводить, що поняття публічної служби є більш широким, оскільки включає державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та службу в державних установах.

У країнах ЄС існують різні моделі державної служби, але поділ між державною службою та децентралізованою державною службою є загальним. За словами П. Жевара, співвідношення чисельності державних службовців до чисельності державних службовців (у відсотках) в окремих країнах ЄС таке: Австрія 54,5:45,5, Франція – 51:49; Іспанія – 50:50; Ірландія - 10:90; Нідерланди – 80:20; Португалія 10,3:89,7; Велика Британія 62,3:37,7 [4, с. 28].

Отже, термін «державна служба» підкреслює залучення до цієї служби органів державної влади, органів місцевого самоврядування та неурядових організацій, що надають публічні послуги. Оскільки влада поділяється на

виконавчу, законодавчу та судову, під державною службою слід розуміти професійну державну службу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, інших громадських організаціях, підприємствах та установах, що надають публічні послуги.

Тому «публічність» організацій можна розглядати як основну характеристику, згідно з якою ті чи інші установи та їх персонал мають бути спрямовані на державну службу (що включає державну службу в загально визнаному науковому та законодавчо підтвердженому розумінні).

Критерієм віднесення організацій до державного сектору може бути форма власності та фінансування. Розгляд організацій у площині «державно-приватне», однак, не бере до уваги муніципальні підприємства та численні громадські структури, діяльність яких пов'язана з реалізацією суспільних інтересів та наданням публічних послуг. Про недоцільність застосування цього критерію свідчить також той факт, що публічне управління історично пов'язане з управлінням публічними органами, а з 1990-х років – з управлінням публічними органами.

Вамслі, Залд і Боузмен використовують параметри політичної та економічної влади для визначення «гласності» організації [3], виходячи з того факту, що всі організації відчувають певний ступінь політичного впливу та підлягають державному фінансовому контролю. Відомість організації визначається сукупністю двох перерахованих параметрів.

Політична влада залежить від елементів політичної системи (громадян або державних установ) і дозволяє організації діяти від імені цих елементів.

Економічна влада зростає в результаті посилення контролю за використанням доходів і активів організації з боку її власників і менеджменту, і зменшується в результаті посилення контролю державних органів над її фінансами [3].

Приватні підприємства мають значний економічний вплив і невеликий політичний вплив. Громадські організації, що фінансуються з бюджету, мають

відповідно незначну економічну владу та значну політичну владу та здатність діяти від імені та в інтересах суспільства чи держави.

Громадські організації мають специфічні відносини із зовнішнім середовищем, оскільки сфера їх діяльності пов'язана з виробництвом суспільних благ і наданням суспільних послуг населенню. Ефективність і дієвість громадських організацій, на відміну від приватних, не вимірюється економічними показниками. Організації державного сектору характеризуються більшим ступенем монополізації, ніж приватний сектор, їхні дії часто є примусовими, а їхні наслідки потребують контролю. Це викликає гострий суспільний інтерес до функціонування державних організацій та суспільні очікування щодо чесності, прозорості, справедливості, відкритості та контролю [2, с. 120].

Радикальні зміни зовнішнього глобалізованого світу на початку ХХІ ст., трансформації сутності та ролі держави в суспільстві, розвиток інформаційних технологій, невдоволення громадян досить жорсткими бюрократичними формами державного управління – все це сприяло переосмисленню змісту та спрямованості реформ державного управління в США та з точки зору подальшого вдосконалення демократії та розвитку верховенства права.

Науці публічного управління (адміністрування) притаманні щонайменше три глобальні підходи: ринково-ліберальний, який формулюється в концептуальних моделях «нового менеджменту», «оновлений менеджмент», в основі якого лежить ринкова модель, за якої громадянин має на меті організацію державного менеджменту, а також ринкову систему управління яка виступає як споживач або клієнт; ліберально-спільнота, що розвивається в концепції «політичних мереж» і ґрунтується на розвитку структурних (договірних) відносин між політичними інститутами держави та суспільства, які визнають рівноправність громадян та інших мережевих суб'єктів; демократичне громадянство, засноване на особливій «рецептивній» адміністрації, яка має обслуговувати громадянина, а не клієнта та споживача (до останнього напряму належить термін «рецептивна адміністрація»). Всі три

концепції конкурують між собою не тільки в теорії, але і в практичному застосуванні в тій чи іншій галузі чи країні [5].

У межах кожного підходу сфера міждисциплінарного співробітництва формується особливим чином, позначена специфічними «тріадами»:

- «нова економіка - нове управління - нове публічне управління»;
- наявність більш сильного зовнішнього політичного впливу (зумовлює зростання потреби в підтримці груп клієнтів, виборців та отримання асигнувань, а також такі негативні явища неформального політичного впливу на рішення, як політичні переговори та лобіювання тощо).
- «політика та політичні мережі - інституційний аналіз - самоврядні мережеві структури та управління комунікаціями»;
- «теорія громадянського суспільства та партиципаторної демократії – соціальне управління – принципи автономії та субсидіарності в сучасному менеджменті» [6, с. 48-53; 7, с. 66].

Досить яскраво вираженою тенденцією процесів адміністративної реформи є впровадження ринкових методів і підходів до сфери державного управління. Це пов'язано з прагненням подолати монополію центральних та місцевих органів влади та управління у наданні адміністративних та публічних послуг населенню шляхом залучення до цих процесів приватного сектору (а в окремих випадках і недержавних неприбуткових організацій). Одним із головних мотивів цього напрямку реформ є підвищення якості послуг шляхом передачі приватному сектору всього, що він може робити краще за державні організації, та створення конкурентного середовища для отримання дозволу на надання послуг. До конкретних шляхів налагодження партнерства з приватним сектором відноситься робота на договірних засадах. Широко відомий досвід Великобританії, Данії, Нідерландів, Швеції та ін. [8].

Проблема взаємовідносин бізнесу, влади та суспільства завжди була однією з найактуальніших тем як у вітчизняній, так і зарубіжній науці та практиці управління. До початку XXI століття стало очевидним, що сфери та інтереси бізнесу та політики, політики та суспільства, ринку та суспільства все

більше віддаляються одна від одної. Подібна тенденція до поділу і методологічного відокремлення виявилася в економічних, політичних, соціальних і гуманітарних науках. Це відбилося і на підході до державного управління.

Протягом майже всього ХХ ст. Публічне управління розвивалося як невід'ємна частина політичної науки, у відриві від предмета та підходів, розроблених у сфері загального управління. Довгий час публічне управління ігнорувало розвиток інформаційних технологій, які проникли в приватний і державний сектори та перетворили бюрократію на гнучку мережеву структуру [9].

Якісні зміни в державному управлінні відбулися, зокрема, завдяки впровадженню передових управлінських ідей у сферу бізнесу, про що свідчить впровадження нової термінології: «менеджералізм», «новий публічний менеджмент», «ринково орієнтоване публічне управління», «підприємництво». управління». В якості однієї з основних характеристик цих термінів представлено перехід від розуміння управління як акту віддачі команд і розпоряджень, виконання і контролю команд в управлінні до досягнення кінцевого результату і прийняття відповідальності за управління в управлінні.

У розвинутих країнах управління бізнесом під впливом зростаючого тиску конкуренції на насичених ринках активно розвивалося в напрямку клієнтоорієнтованості. А соціально орієнтовані завдання реформування державного управління зумовили природний перенесення передових досягнень управління підприємствами в цю сферу, адаптацію останніх до специфіки державного управління.

Досвід адміністративних реформ провідних західних країн ілюструє спроби застосування підходів до управління бізнесом у державному управлінні з метою вирішення, зокрема, однієї з ключових проблем управління – оцінки якості управління з точки зору досягнення кінцевого результату. Для цього використовується узагальнений підхід до оцінки успішності менеджменту, який визнається в менеджменті. Цей підхід базується на виділенні трьох складових (трьох «Е»): ефективності, економності та економічності.

Поняття «мережеве суспільство» по відношенню до суспільства в цілому було введено професором Каліфорнійського університету і директором Інституту західноєвропейських досліджень М. Кастеллсом в роботі «Витоки мережевого суспільства» М. Кастельса була описовою: «мережеве суспільство» — це специфічна форма соціальної структури, встановлена емпіричними дослідженнями як характерна для «інформаційної доби». Основний зміст теорії Кастелла [9] полягає в тому, що зміна методів виробництва, запровадження нового типу виробничих відносин призводить до зміни суспільних відносин. Відносини всередині суспільства та між суспільством і державою будуть будуватися за новими правилами, які можна назвати мережевими.

Виникнення інформаційного суспільства сприяло впровадженню у виробництво організаційних схем, заснованих на мережевих, а не ієрархічних зв'язках. Мережева організація за мережевими принципами в організації соціальної системи більш мобільна, ніж ієрархічна, вона краще пристосована для відповідної обробки інформаційних потоків. Це висуває на перший план мережеві принципи організації, оскільки, на думку М. Кастельса, сила інформаційних потоків переважає потоки влади управління [9].

Якщо раніше мережева організація була лише відображенням внутрішньої структури управління та її змісту, то сьогодні вона стає свідомо реалізованою формою організації управління.

Л. Сморгунов виділяє такі чотири ключові риси теорії політичних мереж:

а) замість того, щоб намагатися зменшити складність суспільства з метою ефективного управління ним, він бере до уваги зростання складності як необхідну передумову для розвитку політики та управління;

б) відновлення зв'язків між управлінням і політикою;

в) враховується моральний вимір управління та процес підготовки та прийняття політичних рішень;

г) не інституції, а зв'язки та відносини є ключовим моментом розгляду.

Існують різні оцінки ступеня досконалості мережевої організації. На думку Ю. Габермаса, основними рисами мережевої організації є відкритість,

спонтанність; головною небезпекою є надзвичайна безструктурність, бюрократизація.

На думку Т. Берзеля, політична мережа – це набір відносно стабільних, неієрархічних і взаємозалежних відносин, які з'єднують різних акторів (учасників) зі спільними політичними інтересами та обмінюються ресурсами для досягнення своїх інтересів, визнаючи при цьому, що співпраця є найкращим способом досягнення спільних цілей. Вчений особливо підкреслює, що, по-перше, різноманітні та численні учасники політичної мережі переслідують не окремі, а спільні інтереси; по-друге, для їх досягнення вони обирають кооперативні методи діяльності [1, с. 130-135].

Як показав аналіз, політичні мережі характеризуються низкою ознак, що відрізняють їх від інших форм управлінської діяльності у сфері суспільних потреб та інтересів, а саме:

1) являють собою таку структуру управління громадськими справами, яка поєднує державу та громадянське суспільство. Ця структура теоретично описується та аналізується як сукупність різноманітних державних, приватних, державних організацій та установ, які мають спільні інтереси;

2) політична мережа створюється з метою вироблення домовленостей у процесі обміну наявними у її учасників ресурсами, що свідчить про наявність взаємного інтересу між акторами;

3) наявність спільного кооперативного інтересу;

4) відсутність ієрархії та наявність горизонтальних зв'язків, оскільки всі учасники мережі є рівноправними щодо можливості формування спільного рішення;

5) мережа є договірною структурою, що складається з набору контрактів, які створюються на основі узгоджених формальних і неформальних правил спілкування.

Важливим фактом є те, що політична мережа передбачає наявність певної культури консенсусу. Таким чином, можна стверджувати, що політична мережа – це система державних і недержавних акторів у певній сфері політики, які

взаємодіють один з одним на ресурсозалежній основі з метою досягнення загальної згоди щодо політичного питання, що становить інтерес для кожен, застосовуючи формальні та неформальні норми [1].

Основні принципи теорії політичних мереж вимагають наступного:

- реконструкція відносин між публічним управлінням і сучасним суспільством, яка проявляється в тому, що замість зменшення складності суспільства для ефективного управління ця концепція вбачає необхідну умову для побудови належного управління у зростаючій складності сучасного суспільства. Іншими словами, концепція «політичної мережі» стає «ною парадигмою архітектури складності». Крім того, важливим елементом є те, що політичні мережі відкривають та оновлюють стосунки між урядовими структурами, громадськими організаціями та іншими;

- відновлення зв'язку між управлінням і політикою. На думку вчених, «політика та управління не можуть бути розділені з різних причин, включаючи втрату ясності щодо визначення державної служби та втрату консенсусу щодо того, хто має право надавати такі послуги... оскільки відкрита демократична політика вимагає більшого ніж задоволені споживачі» [5].

Слід зазначити, що за такого підходу істотно змінюється сутність держави як агента політики, а саме: домінуюче уявлення про роль держави та її інститутів у формуванні політики замінюється уявленням про їх значення як одного з акторів у виробленні політичних рішень; всупереч ідеї відносної незалежності держави в політиці, державні структури сприймаються як пов'язані з іншими політичними суб'єктами та змушені обмінюватися з ними своїми ресурсами; замість ідеї державного управління як ієрархічно організованої системи пропонується новий тип управління – урядування.

На думку англійського дослідника Р. Роудса, політичні мережі створюються в різних секторах сучасної політики (охорона здоров'я, сільське господарство, промисловість, освіта тощо) і становлять «сукупність структурних залежностей між інститутами держави та суспільства» [3, с. 30].

У політології та теорії державного управління існують дві основні школи, які використовують мережевий підхід як методологію дослідження політики. Англосаксонська школа вважає плідним використання мережевого підходу у вивченні взаємодій держави та зацікавлених груп. Тут концепція політичних мереж протиставляється плюралістичному та корпоративному підходу, який використовується для опису посередництва інтересів. Німецька школа звертає увагу на мережі в політиці як сучасну форму державного управління, відмінну від ієрархії та ринку.

У цьому відношенні концепція політичних мереж виросла з тієї ж основної ідеї, що й нове управління державою: сучасна держава не відповідає суспільним потребам, існує нагальна потреба змінити ієрархічне управління на нову форму управління. Але якщо державний менеджмент у пошуках нових підходів робить акцент на ринковій економіці, то теорія політичних мереж намагається вписатися, враховуючи комунікаційні процеси постіндустріального суспільства та демократичну практику сучасних держав. Хоча різкі лінії розмежування між двома школами розмиваються в ході розвитку, певна специфіка залишається, коли йдеться про політичну науку. Мережевий підхід до публічного адміністрування є відображенням не лише суперечок між представниками різних теорій менеджменту, а й відповіддю на зміни умов управління публічними справами.

Мережевий підхід до політики та державного управління є відображенням не лише цих суперечок між представниками різних політичних та управлінських теорій, а й відповіддю на мінливі умови, в яких відбувається управління політикою та публічними справами. Дослідження цих питань відкриває можливість пояснення сучасних змін у політичній сфері, як в окремій країні, так і в глобальному політичному процесі.

У США та Європі тривають процеси децентралізації та делегування більших повноважень щодо прийняття рішень місцевій адміністрації. Це зумовлено визнанням того факту, що головною умовою ефективної діяльності місцевих органів влади є необхідний рівень управлінської та фінансової

самостійності, незалежності в умовах ефективного контролю та відповідальності. Основним критерієм раціональної децентралізації є досягнення максимально високої якості обслуговування громадян, а основним принципом є субсидіарність, яка визначає найнижчу оптимальну межу державного втручання в місцеві справи.

Поняття «врядування» відображає зміни, що характеризують відносини між громадянським суспільством і органами державної влади в нових умовах мережевого суспільства та відносини всередині організаційної структури держави. Вважається, що створені міжорганізаційні мережі в системі нового публічного менеджменту відрізняються від внутрішньоорганізаційних мереж у системі бюрократичного менеджменту. Мережі в середині ієрархії або мережі всередині організації встановлюють відносини між учасниками в рамках структури управління, яка регулює вирішення конфліктів і керує поведінкою.

Сьогодні знову на перший план виходять проблеми відносин між адміністрацією та політикою, політичного контролю над публічним управлінням, відповідальності та підзвітності держави перед громадянами та їх участі в політиці. Криза соціальної держави, яка, зокрема, підштовхнула адміністративні реформи, знову актуалізувала ці проблеми, а керівництво держави не змогло їх вирішити. Відбувається модернізація політичної влади та її інституційного апарату, функціонування політичних мереж стає все більш нагальною та актуальною потребою суспільства [9].

Незважаючи на динамічний розвиток теорії державного управління, залишається багато відкритих наукових проблем. Серед них можуть бути такі питання: про оптимальне співвідношення централізації та децентралізації; раціональна ієрархія відносин у системі державного управління; розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, ефективність та якість державного управління та багато інших. Головною науковою проблемою, однак, залишається питання адаптації світового досвіду, накопиченого теорією державного управління, до національних умов розвитку держави.

Д. Осборн і Т. Геблер, які провели реформи в публічному управлінні, сформулювали загальні принципи організації цього управління в рамках моделі «Нового Державного Менеджменту». Серед цих принципів є:

- Розвиток конкуренції між постачальниками громадських послуг;
- Розширення прав громадян і передача контролю за діяльністю урядових установ безпосередньо громадам;
- Оцінювання роботи закладів за результатами, а не за витратами;
- Орієнтація на мету (місію) замість законів та правил;
- Перетворення клієнтів у вільних споживачів, надання їм вибору;
- Попередження виникнення проблем;
- Заробіток більше, ніж витрати;
- Децентралізація управління, введення духу співпраці та взаємодопомоги;
- Використання ринкових механізмів замість бюрократичних;
- Стимулювання вирішення проблем усіма секторами, а не просто надання послуг.

1.2. Публічне управління в зарубіжних країнах

Сучасні підходи до публічного управління базуються на традиційних концепціях, які розробляли політологи, соціологи, філософи та управлінці ХХ століття. Зазвичай концепції управління поділяють на американську, британську, німецьку та французьку. Є також інші підходи до класифікації та видів сучасного публічного управління, такі як скандинавська, піренейська та південно-європейська концепції, які визначаються залежно від територіальної складової.

Американська концепція публічного управління відзначається максимізацією ефективності при мінімізації витрат ресурсів, синхронізацією адміністративних та бюджетних процесів, формуванням відносин співпраці між різними рівнями державного управління та розвитком теорії децентралізації. Крім того, спостерігається загальна тенденція до конвергенції державного та приватного менеджменту.

Існують дві відомі наукові школи публічного управління: британська та німецька. У британській школі державного управління основними ознаками є захист свободи індивідуума, відповідальність держави перед громадою, раціональна діяльність уряду та концепції цільового державного управління. Крім того, британці трактують легітимність і авторитет влади у контексті державного управління, а також розглядають публічне управління як систему, яка має бути збережена.

У німецькій школі державного управління основними ознаками є концепція ідеального державного управління на основі жорстких бюрократичних принципів та демократичної легітимації влади. Німці трактують публічне управління як втілення «вічних» цінностей та реалізації свободи, а також як процес розподілу обмежених соціальних благ між антагоністичними групами впливу. Крім того, німці використовують концепцію соціальної ринкової економіки для регулювання економіки та концепцію управління на основі структурно-функціонального аналізу конкретних функцій управлінських структур. Вони також розглядають цивілізацію як великий ризик, що потребує нових інститутів.

Французька школа публічного управління сформувалася під впливом наукових принципів організації управління, а також концепцій технократії, технодемократії та плюралістичної демократії. Згідно з останньою концепцією, держава виконує роль арбітра між групами інтересів і створює однакові умови доступу до влади. Інша концепція, ефективного державного управління, базується на розвитку децентралізації, наданні опозиції певних прав та забезпеченні стабільності державних інститутів.

Крім того, в країнах ЄС була прийнята концепція електронного уряду, яка спрямована на забезпечення можливості надання державних послуг переважно через Інтернет на всіх рівнях влади. Розвиток концептуальних засад управління допоміг у формуванні концепції політичних мереж та багаторівневого управління (Multi-level governance), які є універсальними для європейського

адміністративного простору. Ці концепції були розроблені такими відомими авторами, як Г. Маркс, Т. Крістіансен, С. П'яттоні, Дж. Стейсі та Б. Ріттбергер.

Концепція інтерактивного управління охоплює різноманітні аспекти, які є ключовими для ефективного сучасного управління. Особлива увага приділяється мета-управлінню, яке є фундаментом для проектів Міжнародного Валютного Фонду та Світового Банку, а також управлінню взаємодією, яке є необхідним інструментом для досягнення мета-управління в умовах глобалізації, локалізації та європеїзації управління.

Більшість сучасних концепцій державного управління розробляють нові механізми взаємодії з громадськістю, політиками та громадянами. Цей розвиток відбувається у двох напрямках: з одного боку, зусилля зосереджені на підвищенні якості послуг, що надаються державою населенню, зокрема в освіті, охороні здоров'я, соціальному страхуванні тощо, з іншого – формуються нові механізми залучення громадян до процесу прийняття та реалізації державних рішень.

Важливим чинником, що представляє собою єдиний орган державної влади, незалежно від його виду, є державна служба як соціально-правовий інститут, спрямований на забезпечення практичного виконання завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування, з одного боку, та захист прав, інтереси і свободи особи, права та інтереси юридичних осіб у відносинах з державою.

У більшості європейських країн державна служба розглядається як засіб здійснення державної влади, апарат волевиявлення держави. Розвиток державної служби базується на теоріях держави, до яких належать теорія дихотомії (розподілу) влади Вудро Вільсона та «раціональна бюрократія» Макса Вебера, які мали значний вплив на створення та функціонування постійної та професійної державної служби в США, Європі та за її межами. Цікавою для України в цьому плані є практика її децентралізації, механізми взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади, державної служби та структур громадянського суспільства [10, с. 18-21].

Для України також важливо вивчити правові основи державної служби за кордоном. На думку вчених, досвід правового регулювання державної служби, становлення державних службовців як особливої групи людей, функціонування інших інститутів державної служби дають підстави говорити про повноту правового регулювання державної служби в західних країнах, чого не можна сказав про національну державну службу, оскільки чинне законодавство про державну службу в Україні значно гірше за західне, хоча за останні роки було внесено значну кількість змін.

Слід зазначити, що державна служба — це діяльність, яка професійно здійснюється особами, які займають посади в органах державної влади, спрямована на виконання суспільно важливих (публічних) функцій, покладених на ці органи суспільством через державу.

У наукових публікаціях зустрічаємо також підхід, згідно з яким поняття державної служби включає діяльність працівників усіх установ, які виконують завдання та функції суспільно значущого, суспільно важливого [11].

У науці адміністративного права нині виділяють такі критерії віднесення послуги до публічної:

1. Прийняття особи на державну службу на підставі видання нормативно-правового акта про призначення на відповідну посаду (або за результатами виборів). Отже, не може вважатися публічною службою праця службовців, які хоч і працюють у державних органах, але за трудовим договором;

2. Тривалість і професіоналізм виконання працівником наданих йому законом повноважень;

3. Спрямування дій працівників на задоволення суспільних інтересів, визначених державою.

У сучасній науковій літературі описано моделі функціонування державної служби на практиці, а також розкрито перспективи їх розвитку.

Модель організації державної служби – це систематизована сукупність умов і ознак державної служби, яка розкриває її організаційно-функціональні особливості.

Принципи реформування юридичної служби моделі державної служби включають:

- принцип переорієнтації державної служби з урахуванням безумовного пріоритету особи з метою забезпечення та захисту її прав і свобод;
- принцип адаптації національного законодавства до права ЄС та імплементації стандартів Ради Європи та ООН із залученням позитивного досвіду європейських демократичних держав;
- принцип еволюційного оновлення своєї моделі;
- принцип стимулювання реформування державної служби через якісно новий підхід до оцінювання та атестації державних службовців [12].

Законодавство інших країн пропонує різні тлумачення поняття державної служби. Причому йдеться не про термінологічні нюанси, а про змістовий обсяг цієї категорії. Суть суперечки полягає в питанні про те, чи слід ототожнювати державну службу з діяльністю всіх службовців публічної адміністрації, чи її слід відносити до діяльності лише окремих її категорій.

Як свідчать дослідження реформування та розвитку державної служби, удосконалення процесу її перехідності у світовій практиці характеризується напрямками, визначеними насамперед континентальною та англосаксонською моделями.

Відмінні риси англосаксонської моделі полягають у наступному.

1. Відсутність конституційного статусу місцевої влади. Це зумовлено специфікою англосаксонської правової системи, згідно з якою місцеві органи влади наділяються повноваженнями за допомогою спеціальних нормативно-правових актів, що видаються парламентом.

2. Прямого підпорядкування підпорядкованих органів місцевого самоврядування вищестоящим органам немає. Кожна місцева громада живе за своїми звичаями та правилами, але відповідно до національного нормативного права.

3. Вирішальна роль в управлінні місцевими справами належить не стільки всьому органу місцевого самоврядування, скільки спеціалізованим комісіям і комісіям, створеним депутатами цього органу.

4. Робота органів місцевого самоврядування контролюється не територіальними одиницями держави, а опосередковано, через судову чи податкову систему.

5. Населення може обирати не лише представницькі органи місцевого самоврядування, а й інших посадових осіб відповідно (у США, наприклад, місцеві жителі обирають свого шерифа, міського скарбника та кількох інших посадових осіб.)

6. У відносинах між центральною владою та місцевою владою невиконання або порушення закону місцевою владою та посадовими особами карається дуже суворо за результатами судового розгляду.

Англосаксонська модель склалася у Великій Британії. Він також працює в США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та Ірландії [4].

На відміну від англосаксонської моделі, континентальна модель управління спирається на участь місцевої влади у формуванні національного уряду. Таким чином французькі муніципалітети беруть участь у національних виборах сенату, оскільки їхні делегати представляють значну частину колегій виборців.

Континентальна система місцевого самоврядування забезпечує необхідну централізацію держави, особливо в умовах несформованої політико-правової культури населення.

У країнах континентальної правової системи, а саме у Франції, Японії, Австрії, види публічних послуг трактуються як одиниці однієї національної публічної служби, які діють на основі спільного правового статусу. Ці країни виробили спільну концепцію державної служби, яка об'єднує всі принципи організації та діяльності державної служби та правовий статус усіх державних службовців.

Законодавство про будь-який вид державної служби встановлює загальні правила і принципи, підкреслює специфіку діяльності працівників тієї чи іншої сфери.

Залежно від сфери чи галузі управління розрізняють цивільну, військову, дипломатичну, поліцейську та інші служби.

Провідною галуззю серед цих видів найчастіше визнають державну службу; Військова служба за значенням виступає на перший план лише в період військових систем. В усіх країнах державна служба спочатку була сформована як немілітаризована, а потім невоєнізована, і таким чином відділилася від армії, поліції, пожежної охорони тощо.

Державна служба охоплює діяльність постійного апарату центральних органів державного управління. Оскільки працівники дипломатичних і консульських служб мають особливий правовий статус, на них не поширюються положення про державних службовців. Інститут державної служби зазвичай регулює роботу внутрішнього апарату держави, а штатні працівники міністерств і центральних апаратів вважаються публічними службовцями.

Так, у Великій Британії публічними службовцями вважаються особи, найняті в міністерствах на підставі цивільно-правових договорів, винагорода яких виплачується з коштів, виділених парламентом. Також багато категорій персоналу отримують свої посади за контрактами з адміністрацією.

Особливу увагу приділено визначенню обов'язків і повноважень посадових осіб в адміністративному праві інших країн. З одного боку, службовець як громадянин має загальні громадянські права та обов'язки, з іншого боку, як службовець державного управління він наділений правами та обов'язками, пов'язаними з його службовим становищем.

До основних обов'язків посадових осіб належать:

- сумлінне виконання службових обов'язків;
- не розголошувати відомості, що стали йому відомі у зв'язку зі службовою діяльністю (професійним супроводом);

- надання зацікавленим особам доступу до неконфіденційних документів;
- поводитися гідно поза службою [13, с. 89-95].

Зарубіжні вчені виділяють п'ять основних типів публічної влади та рівнів, на яких здійснюється державна служба:

1. Міжнародний публічний орган міжнародного співтовариства: суверенних держав (ООН) або держав одного регіону (ЄС);
2. Державна публічна влада, державна влада, коли органи державної влади виступають як представники всієї державної спільноти;
3. Політична влада територіальної автономії;
4. Недержавна політична влада муніципальних утворень;
5. Елементи публічної влади в діяльності громадських об'єднань [14].

Для системи державного управління в нашій країні актуальними є питання формування інститутів державної служби, визначення її сутності та структури. Щоб зрозуміти специфіку закладів публічної служби, варто звернутися до досвіду європейських країн, а саме до думки Н. Мельтюхова [4], яка посилається на досвід Франції, де існує три публічні служби:

- 1 Державні служби (51%) – аналогічно в Україні: центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи, у тому числі навчальні заклади.
- 2 Територіальна служба (30%) – аналогом в Україні є місцеві державні адміністрації та комунальні установи.
- 3 Охорона здоров'я (19%) – аналогом в Україні є сфера охорони здоров'я.

Пірамідальна структура державної служби Франції включає близько 2000 різних «трупів» чиновників. До складу корпусу входять працівники, які виконують однакову роботу і займають однакові посади (наприклад, інспекторський корпус об'єднує всіх інспекторів). Посади, які регулюються одним конкретним статутом, утворюють корпус, який у територіальній державній службі також називають «системою посад». Кожен корпус державної служби обов'язково повинен належати до однієї з трьох категорій посад державної служби: категорії А, категорії В і категорії С.

У Франції існує поняття «працівник державного апарату», яке включає всіх службовців держави як юридичної особи публічного права. До службовців державного апарату відносяться працівники законодавчих, виконавчих і судових органів держави. Крім того, до таких осіб, крім традиційного корпусу державних службовців, відносяться викладачі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі державних закладів охорони здоров'я, які складають окремий корпус державних службовців. При цьому всі перелічені категорії осіб мають як права, так і обов'язки державного службовця та на них поширюється ряд обмежень, пов'язаних із даним статусом.

Реформування державної служби має бути комплексним, публічним, соціально-правовим. У теоретико-правовому аспекті публічна служба — це сукупність елементів, що визначають структуру та перебіг державної служби.

Таким чином, організаційне реформування державної служби сприятиме розвитку її внутрішньої структури як системи взаємообумовлюючих і взаємопов'язаних елементів: формування громадянської позиції; прийняття на роботу, службове розслідування, просування по службі, ротація, юридична відповідальність, припинення державної служби. Подальша реалізація науково обґрунтованої кадрової політики, органічною та важливою складовою якої є процедура добору керівного та керованого персоналу, призводить до вдосконалення конструкції та ефективності процесів професіоналізації державної влади з метою забезпечення високої ефективності та результативності функціонування цього суспільного інституту [15, с. 79].

Державна служба є професійною діяльністю, тобто для державного службовця це професія — необхідність виконання соціальних службових функцій, у межах яких реалізуються повноваження органів влади. Публічна служба має забезпечувати раціонально організоване, демократичне, законне та ефективне, гуманне управління публічною владою шляхом розвитку свого соціально-правового інституту та професіоналізації її кадрів [16, с. 5-8].

Аналізуючи зарубіжний досвід державної служби, можна зробити висновок, що державна служба в зарубіжних країнах полягає у здійсненні влади

суспільством через професійну діяльність державних службовців. Важливим елементом цієї системи є службовець, який за поточним складом обіймає посаду в органі виконавчої влади, органах влади чи органі місцевого самоврядування та здійснює професійну управлінську діяльність виконавчорозпорядчого характеру на постійній основі на основі суспільного інтересу.

Висновок до розділу 1

Отже, під публічним управлінням розуміється вся система адміністративних установ з ієрархією влади, через яку відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху вниз. Це означає, що публічне управління пов'язане з трьома сферами влади – законодавчою, виконавчою та судовою.

Зазвичай концепції управління в зарубіжних країнах поділяють на американську, британську, німецьку та французьку. Американська концепція публічного управління відзначається максимізацією ефективності при мінімізації витрат ресурсів, синхронізацією адміністративних та бюджетних процесів, формуванням відносин співпраці між різними рівнями державного управління та розвитком теорії децентралізації. У британській школі державного управління основними ознаками є захист свободи індивідуума, відповідальність держави перед громадою, раціональна діяльність уряду та концепції цільового державного управління. У німецькій школі державного управління основними ознаками є концепція ідеального державного управління на основі жорстких бюрократичних принципів та демократичної легітимації влади. Французька школа публічного управління сформувалася під впливом наукових принципів організації управління, а також концепцій технократії, технодемократії та плюралістичної демократії. Крім того, в країнах ЄС була прийнята концепція електронного уряду, яка спрямована на забезпечення можливості надання державних послуг переважно через Інтернет на всіх рівнях влади.

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

2.1. Досвід надання публічних послуг у країнах Європи та США

У країнах Європейського Союзу, де відкритість, прозорість та відповідальність є обов'язковими умовами роботи державних інституцій, уже розроблено відповідні правові бази, концепції та програми для забезпечення стандартів якості цих послуг. Як зазначив В.В. Гордєєв та В.Б. Градовой, стан реалізації адміністративної реформи в Україні навіть не відповідає вимогам Концепції адміністративної реформи в Україні [7, с. 66].

Сфера послуг настільки важлива в Європейському Союзі, що їх належне надання регулюється положеннями первинного та вторинного законодавства, зокрема статтями Договору про заснування Європейського Союзу та Договору про функціонування Європейського Союзу, окремий протокол до нього, а також кілька директив, прецедентний акт, Хартія основних прав Європейського Союзу. Зокрема, Договір про функціонування Європейського Союзу підкреслює важливість послуг, які задовольняють загальні потреби людини. У ст. 14 Договору чітко зазначено, що Рада та Парламент встановлюють правові правила надання державних послуг. Ці правила мають бути встановлені відповідно до звичайної законодавчої процедури, яка в Європейському Союзі означає подання пропозиції Європейською Комісією, її ухвалення Радою та Парламентом [12].

Протокол № 26 Договору створює прозору, надійну основу для надання широкого спектру послуг загального інтересу, включаючи економічні та неекономічні послуги. У Протоколі 26 зазначено, що Договір про Європейський Союз і Договір про функціонування Європейського Союзу жодним чином не впливають на компетенцію держав-членів уповноважувати третіх сторін надавати та організовувати послуги неекономічного характеру, що полягають у наданні загальні потреби [3].

На додаток до існуючих чотирьох свобод, які регулюються Договором про функціонування Європейського Союзу, Європейський Союз забезпечує свободу надання послуг вищезазначеним суб'єктам. Директива про послуги 2006/123 Європейського Парламенту та Ради [17], низка рішень Суду ЄС, Хартія основних прав та інші акти вторинного законодавства.

Так, стаття 1 Договору підкреслює, що будь-яке обмеження на вільне надання послуг у межах Союзу щодо громадян держав-членів, які користуються правом засновувати та здійснювати економічну діяльність у державі-члені, крім групи, для якої надаються послуги. Стаття 1 Договору визнає послуги, які зазвичай надаються місту, якщо на них не поширюються положення про вільний рух товарів, капіталу та осіб. У ст. 50 ч. 2 Договором визначаються види діяльності, що входять до сфери послуг, зокрема: діяльність промислового, комерційного, ремісничого та професійного характеру. Зазвичай послуги надаються платно, але в деяких випадках можуть надаватися безкоштовно. По суті, надання послуги – це діяльність, яка генерує прибуток або іншу вигоду у відповідь і оплачується, як правило, з приватних джерел, але не обов'язково особою, яка замовляє послугу. Наприклад, освіта в навчальних закладах, що фінансуються переважно державою, не є послугою в розумінні Договору про функціонування Європейського Союзу, тоді як медичне страхування вважається послугою відповідно до законодавства країни, де надавалася послуга [18].

Необхідною умовою для того, щоб обмін послугами потрапив під юрисдикцію ЄС, є факт перетину кордону держави-члена Європейського Союзу. Єдина політика щодо правового регулювання окремих галузей сфери послуг проводиться на основі окремих нормативних актів. Серед них: шість директив (2002/77/ЕС, 2002/58/ЕС, 2002/22/ЕС, 2002/21/ЕС, 2002/20/ЕС, 2002/19/ЕС) та одне рішення у сфері телекомунікацій; Директива щодо електроенергії (2003/54/ЕС), Директива щодо газу (2003/55/ЕС), Поштова директива (97/67/ЕС), Біла книга про послуги загального економічного значення (СОМ(2004)374), Поштовий зв'язок Комітет приватного партнерства,

Біла книга «Європейська транспортна політика 2010: час приймати рішення» [19].

Значну роль у регулюванні сфери послуг відіграв Суд ЄС, який виніс кілька рішень щодо послуг загального економічного інтересу. Основою для визначення загального економічного інтересу на національному рівні є практика Суду Європейського Союзу. Однак кожне рішення приймається індивідуально, враховуючи умови та національні особливості держав-членів. Постанова Суду ЄС від 24 липня 2003 року у справі C.280/00 Altmark Trans, яка встановлює чотири кумулятивні умови для державної компенсації за послуги, зіграла значну роль у сфері послуг загального інтересу. Дослідники стверджують, що існує декілька правових інструментів Європейського Союзу щодо надання та регулювання публічних послуг: Договір про функціонування ЄС за звичайними законодавчими процедурами, Протоколи, що встановлюють принципи та механізми забезпечення використання послуг, директиви, рішення Суду Європейського Союзу та Хартія прав, яка встановлює чіткі правові принципи, що гарантують доступ до послуг загального економічного інтересу як фундаментальне право. Стаття 14 Договору про функціонування ЄС та Протоколу № 26 «Послуги» Договору висуває три основні вимоги до національних органів влади та держав-членів: забезпечення високого рівня якості послуг, їх безпеки та доступності, рівне ставлення та просування універсального доступу та прав споживачів [18].

Відповідно до ст. 41 Хартії основоположних прав Європейського Союзу (проголошена на саміті в Ніцці в грудні 2000 року, набула чинності разом із Лісабонським договором у грудні 2009 року) [20, с. 467] кожен має право на належне врядування, тобто установи, органи, служби та агенції Союзу розглянули її справу неупереджено, справедливо та протягом розумного строку. Це право включає, по-перше, право бути вислуханим до того, як проти нього будуть вжиті будь-які індивідуальні заходи, і, по-друге, право будь-кого мати доступ до своєї особистої справи з дотриманням законних інтересів професійної та комерційної конфіденційності. Крім того, відповідно до ст. 43

Хартії, кожен громадянин Союзу, а також будь-яка фізична чи юридична особа, яка проживає або заснована на території держави-члена, має право звернутися до Європейського омбудсмена у випадках неналежного управління діяльністю установ Союзу, органи, служби чи агентства, за винятком Суду ЄС, коли він виконує свої судові функції.

З метою якнайефективнішої реалізації цих положень 6 вересня 2001 року Європейський парламент прийняв резолюцію про затвердження Європейського кодексу належної адміністративної поведінки [17]. Згаданий документ, складений з деякими змінами на основі проекту Омбудсмена ЄС, хоч і не є формально обов'язковим, але користується великою повагою та авторитетом. Це мало значний вплив на законодавство та практику державної служби в країнах ЄС, а також стало основою для прийняття кодексів етичної поведінки працівників окремих інституцій ЄС, зокрема Європейської Комісії. Крім того, порушення будь-якого з його положень працівником або установою відповідно до ст. 43 Статутів та ст. 26 Кодексу може бути предметом скарги до Омбудсмена ЄС. У свою чергу, виявлення Омбудсманом відповідно до ст. 228 Договору про функціонування Європейського Союзу стан незадовільного управління тягне за собою подальший розгляд цього питання інституціями, службами, органами чи агентствами ЄС, а також Європейським парламентом і може спричинити значні негативні наслідки як для профспілкових інститутів, так і для конкретних працівників. Як зазначив В.М. Завгородня, Кодекс, який встановлює правила та стандарти поведінки, з одного боку, є орієнтиром для європейських інституцій та працівників у їхніх відносинах з громадянами та юридичними особами. З іншого боку, його положення є важливим інструментом для Омбудсмана у виконанні ним своїх функцій у сфері прав людини. Крім того, Кодекс також важливий для громадян та юридичних осіб, оскільки розкриває право на самоврядування більш детально, ніж Хартія основних прав Європейського Союзу [18].

Таким чином, основні правила надання публічних послуг у країнах ЄС сформували законодавчу основу взаємодії органів місцевого самоврядування з

населенням та передбачили вектори взаємовідносин щодо надання цих послуг, які мають певні організаційно-правові форми органів місцевого самоврядування.

Однією з правових форм діяльності органів місцевого самоврядування [21, с. 64] є їх співпраця у сфері надання публічних послуг місцевому населенню. Справа в тому, що при застосуванні концепції співпраці місцевих органів влади в інших країнах враховується один із спільних принципів державної політики, а саме: орієнтація влади на потреби місцевої громади шляхом забезпечення якості послуг.

Держава, зі свого боку, стає партнером і гарантом сприятливих умов для реалізації співпраці органів місцевого самоврядування: створює стабільну законодавчу базу, виділяє кошти на програми партнерства та співпраці, надає податкові пільги та технічну допомогу у створенні співпраці. Наприклад, у Франції після прийняття парламентом акту, згідно з яким органи місцевого самоврядування отримали більшу самостійність, у результаті було прийнято положення про співпрацю органів влади та частоту такої співпраці, порядок надання послуг місцевому населенню збільшено з метою покращення [22, с. 38].

З метою створення ефективних умов для співпраці між органами місцевого самоврядування укладаються угоди про співпрацю, основними елементами яких є: мета, обов'язки та відповідальність партнерів, правила роботи адміністративних органів, фінансові процедури, умови прийняття нових партнерів (на добровільній основі), арбітраж, нагляд, умови контракту тощо. За умовами такого контракту місцеві органи влади мають право приймати власні рішення щодо змісту контракту про співпрацю та обов'язково також відповідають за адміністративні, оперативні та фінансові аспекти надання послуг місцевому населенню. Також серед основних положень угоди про співпрацю слід визначити механізм контролю та оцінки. Мова йде про юридичний та фінансовий контроль за змістом договору, який здійснюють як органи державної влади, так і створені асоціації органів місцевого

самоврядування [23, с. 72]. У фінансовому аспекті плата за послуги може стягуватися безпосередньо з громадян за отримання дозволів, концесій та інших документів, а також у складі внесків з бюджетів місцевих громад, визначених угодами про співпрацю.

В європейських країнах одним із основних напрямків співпраці місцевих органів влади є створення «універсумів послуг», які забезпечують надання публічних послуг завдяки розробленим у Європі стандартам функціональних груп послуг, спрямованих на сферу послуг [21, с. 77].

Для реалізації такої моделі надання публічних послуг в Європі запроваджуються різні типи «універсальних послуг». Це «спільні офіси» для надання публічних послуг; «єдиних вікон» (Service New Brunswick), які надають понад 90% місцевих публічних послуг під одним дахом; «кіоски самообслуговування», де людина може самостійно знайти повну інформацію щодо надання конкретної послуги. Поширеною є також практика запровадження «інформаційних кабінетів», які надають громадянам у телефонному режимі всю необхідну інформацію про послуги (від визначення суб'єкта надання послуги до вартості отриманої послуги).

Аналізуючи досвід європейських країн у сфері легалізації процесу надання публічних послуг населенню органами місцевого самоврядування, О.П. Скороход констатує, що в більшості з цих країн діють кодифіковані акти, присвячені детальному регулюванню процедур місцевих органів влади у частині їх відносин з фізичними та юридичними особами. Зокрема, в Естонії діють положення про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний акт про адміністративну процедуру, у Польщі – Адміністративно-процесуальний кодекс [24, с. 43].

Характерною особливістю нових держав-членів Європейського Союзу, таких як Латвія, Польща, Чехія та Угорщина, є положення законів «Про місцеві органи влади», які стверджують, що органи місцевого самоврядування можуть самостійно вирішувати питання місцевого значення, зокрема питання забезпечення потреб населеного пункту шляхом організації та фінансування

пожежної охорони. Відповідно до Закону Латвії «Про місцеві органи влади», однією з основних функцій муніципалітетів є організація надання якісних муніципальних послуг населенню. Насамперед, йдеться про водопостачання та обслуговування каналізаційних і теплових мереж, збирання та вивезення сміття тощо [25, с. 28-35]. У Польщі гміни задовольняють потреби місцевого населення, надаючи специфічні послуги на місцевому рівні (транспортні послуги, вивіз сміття тощо), або укладають договори про надання цих послуг з приватними підрядниками. Характерною рисою законодавства європейських країн є розмежування муніципальних послуг за такими критеріями: обов'язковість/факультативність [26].

У Нідерландах (Королівство Нідерландів) система «універсального обслуговування» визнана найкращою в Європейському Союзі. Досвід функціонування «сервісу» муніципалітету Гааги, який є лідером у країні, відомий насамперед із облаштування приміщень та організації роботи з клієнтами. У муніципальному офісі є центральний «універсал обслуговування» (служба з питань громадянства), який є першим рівнем у загальній системі універсамів обслуговування. Другий рівень – це офіси, розташовані в різних частинах міста. Дозволяється отримувати індивідуальні послуги лише в штабі, зокрема, вирішення проблемних питань у міграційній сфері тощо. Робочий тиждень в установах для громадян складається з п'яти днів, чотири з яких побудовані таким чином, що робота виїзд протягом першої половини робочого дня та один день за спеціальним графіком прийому заяв у вечірній час. Розклади складені таким чином, щоб вони не збігалися в різних офісах, розкиданих по місту [27, с. 54-58].

Тому більшість послуг у Нідерландах надаються на муніципальному рівні. У цих закладах («універсальні послуги») можна отримати всю інформацію про адміністративні послуги, подати заяву на будь-яку послугу, що надається органом місцевого самоврядування, або отримати відповідні довідки. Там же виходить і сам результат – адміністративна послуга. Така організація надання послуг має багато переваг. Перш за все, це зручність для громадян та

економія часу та здоров'я, адже людина може вирішити відразу кілька своїх проблем в одному місці і вирішити їх практично в будь-який час, тоді як більшість закладів мають прийомні дні та години. Крім того, це уникнення контактів з посадовими особами, які приймають рішення, а отже усунення корупційних умов і нормальних умов для ефективної роботи співробітників – без відволікання на спілкування з клієнтами [28, с. 110-113].

Так, слід зазначити, що у значній кількості країн ЄС та Великобританії адміністративні послуги надають переважно органи місцевого самоврядування [29, с. 15-21]. Водночас, диференційована система незалежної оцінки якості цих послуг, яка також має бути запроваджена в Україні, є ключовим механізмом стимулювання підвищення якості надання публічних послуг населенню. Необхідність запровадження громадського контролю якості адміністрування міністерських послуг в Україні зумовлена насамперед існуючим застарілим підходом представників виконавчої влади до потреб населення, а також необхідністю контролю за якістю роботи суб'єктів, що надають адміністративні послуги платниками податків як основними отримувачами цих послуг. Тому перспективою подальших досліджень є пошук напрямів зміни парадигми взаємовідносин «влада-народ» в контексті євроінтеграції, що потребує постійного моніторингу якості надання публічних послуг як головного стимулу модернізації цього важливого механізму державного управління в сучасних умовах державотворення в Україні [30].

У випадку США модель функціонування федеральних органів державної влади зосереджена на чотирьох сферах за функціональними характеристиками, а саме:

- А) обслуговування громадян;
- Б) способи надання послуг;
- В) підтримка процесу надання послуг;
- Г) управління публічними ресурсами.

При цьому «послуги для громадян» охоплюють 19 сфер діяльності (оборона, національна безпека, безпека країни, освіта, енергетика, транспорт,

охорона здоров'я, соціальні послуги, наука та інновації, економічний розвиток тощо) [31, с. 89].

Надання державних послуг у США, як правило, здійснюється уповноваженим публічним органом. У США відповідальність за розробку конкретних рекомендацій щодо покращення якості державних послуг покладалася на Міжвідомчу комісію з огляду державних установ, до складу якої входили високопоставлені урядовці та незалежні консультанти.

У США (Сполучені Штати Америки) адміністративні структури були реформовані під час президентства Білла Клінтона. У 1993 р. віце-президент А. Гор очолив Міжвідомчу комісію з огляду діяльності державних установ, на яку було покладено розробку конкретних рекомендацій щодо вдосконалення контролю якості державних послуг. А. Гор пообіцяв громадськості створити уряд, який працюватиме краще, але з меншими витратами. Метою цих реформ було оптимізувати роботу уряду та значно скоротити витрати на утримання адміністративних структур.

Під час процесу реформ адміністрація США вимагала від усіх федеральних відомств підготувати план обслуговування громадян, що змусило урядовців зосередитися на потребах клієнтів, а не нехтувати їхніми адміністративними інтересами. Значна кількість державних чиновників почала надавати громадянам більш широкий спектр послуг і співпрацювала з цією метою з комерційними структурами. Використовуючи сучасний досвід приватного бізнесу, реформатори зробили головною метою своїх зусиль надійне та ефективне адміністративне обслуговування громадян. Перетворення громадян на клієнтів, а їхні потреби на потреби клієнтів стало центром дій уряду. В країні сформувалася ідея комплексного підходу до визначення поняття «державні замовники», яка є однією з основних концепцій адміністративної реформи. Таким чином, громадяни (замовники) виступали споживачами публічних послуг, партнерами з надання послуг, контролюючими органами державної влади та платниками податків. Згодом адміністрація президента почала поступово перетворювати низку міністерств у службові адміністрації,

федеральне законодавство Сполучених Штатів Америки (Конгресу) дозволило створення першого департаменту за цією моделлю реформування, а пізніше було перетворено Департамент освіти в структуру надання послуг. У рамках загальнодержавної програми «Клієнт на першому місці» проводився моніторинг оцінки якості послуг, що надаються, та опитування громадської думки споживачів. З цією метою було проведено дослідження, яке показало, як процес покращення надання публічних послуг тісно пов'язаний із принципом зворотного зв'язку для користувачів послуг. Крім того, з метою виявлення недоліків та збору рекомендацій щодо підвищення рівня якості послуг, що надаються, органи державної влади проводять циклічні опитування державних службовців, які безпосередньо працюють з громадянами [32, с. 144].

У США, де електронні технології в діяльності уряду все ще асоціюються з адміністративними реформами початку 1990-х рр. У 20 столітті рух за електронне управління активізувався з приходом нової адміністрації Дж. Буша. Цей крок є основою адміністративної реформи нового століття. Керівництво уряду США оприлюднило ключовий документ про електронний уряд, в якому стверджується, що врядування має бути зосереджене на громадянах, а не на бюрократії; менеджмент повинен орієнтуватися на результати своєї діяльності; управління має бути ринковим, активно сприяючи інноваціям. Рішення Президента Дж. Буша про створення електронного уряду є одним із важливих кроків реформи державного управління. Це рішення прокоментовано в Розширеній програмі реформування виконавчої влади та Стратегічному плані електронного урядування. Зараз існують десятки тисяч державних веб-сайтів, на яких розміщено сотні тисяч веб-сайтів. Крім того, діє урядовий електронний портал (First Gov), який здійснює моніторинг переліку державних послуг, завдяки якому клієнти оперативно інформуються про зміни в цьому переліку. Загалом програма створення моделі електронного урядування на державному рівні спрямована на спрощення та здешевлення відносин громадян та представників бізнесу з публічними структурами, а також на забезпечення прямого контакту органів державної влади з громадянами [33, с. 222-229].

Щодо України, в останній період було засновано понад 600 центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). В багатьох установах влади, переважно в обласних центрах і містах обласного значення, дійсно відбулося покращення якості послуг, що надаються через ЦНАП. Одним із вирішальних факторів процесу створення ефективних ЦНАП та підвищення якості адміністративних послуг є особистий інтерес керівництва органів місцевого самоврядування. Розглянемо досвід надання адміністративних послуг в Україні на основі аналізу діяльності певних Центрів надання адміністративних послуг.

Вінницький Центр проводить аналіз діяльності та якості надання адміністративних послуг згідно з вимогами стандарту ISO 9001. За період з вересня 2018 року до серпня 2022 року до Центру та його відділень звернулися майже 2,7 мільйона осіб. Протягом цього часу було видано 232 652 документи адміністративного, у тому числі дозвільного, характеру; проведено 306 150 реєстраційних дій у ЄДР; здійснено 88 236 реєстрацій майнових прав та їх обтяжень; зареєстровано 31 214 земельних ділянок та обтяжень на них і надано 29 862 відомості з ДЗК; проведено 49 823 реєстрації в Реєстрі територіальної громади міста Вінниці; здійснено понад 1 600 реєстрацій актів цивільного стану і надано 1 978 витягів із Державного реєстру актів цивільного стану; надано більше ніж 164 тисячі консультацій (Рис. 2.1).

Середня денна кількість відвідувачів становить від 2 500 до 3 000 осіб, а в місяць відвідує населення від 45 000 до 68 000 осіб. Розподіл навантаження на робочий день такий: з 9:00 до 13:00 - 60%, з 13:00 до 15:00 - 30%, з 15:00 до 17:00 - 10%.

Середня тривалість обслуговування одного клієнта становить 12 хвилин, а очікування на послугу може тривати до 24 хвилин. Час очікування для кожного відвідувача після його виклику за допомогою електронної системи управління чергою складає 2 хвилини.

Було введено електронну систему оцінювання якості обслуговування відвідувачів. На сайті в режимі онлайн можна отримати інформацію про всі 4 відділення, включаючи кількість оцінюваних відвідувачів, які оцінили роботу

як "зразкову", "добру" або "погану", а також про сферу послуг та конкретні послуги, які вони отримали, разом з середніми оцінками для кожної сфери. Через реалізацію функції зворотного зв'язку на сайті (за допомогою меню "Перевірка стану розгляду дозвільної процедури") громадяни можуть контролювати процес надання послуг.



Рис. 2.1. Статистика аналізу звернень громадян у ЦНАП м.Вінниці, % [9].

Розглянемо також досвід діяльності ЦНАП м. Кременчука.

Кременчуцька міська рада створила Центр надання адміністративних послуг у м. Кременчуці 2 березня 2015 року. Цей центр є виконавчим органом, метою якого є забезпечення доступності та спрощення процесу отримання адміністративних послуг відповідно до законодавства України.

У ЦНАП надаються 160 адміністративних послуг згідно з переліком. Упродовж 2022 року до центру звернулися 130 тис. відвідувачів, які подали документи для отримання послуг та отримали результат. Зокрема, було прийнято 65 307 заяв громадян, з яких 35 207 стосувалися паспортних питань, 9 360 — реєстраційних дій, 6 653 — земельних питань. Крім того, було видано 4 817 довідок щодо містобудування та архітектури, 2 649 довідок з питань містобудування та архітектури та 6 621 довідок з інших питань. За надані ці послуги до міського бюджету надійшло 5,26 млн грн (Рис. 2.2).



Рис. 2.2. Статистика аналізу звернень громадян у ЦНАП м. Кременчук, % [9].

У ЦНАП був розроблений та впроваджений єдиний комплекс обладнання та програмного забезпечення, який включає сайт ЦНАП, систему електронної черги і програмний модуль адміністратора. З урахуванням значного зростання

кількості звернень до ЦНАП, спільно з КП "Міськоформлення" була розроблена і впроваджена програма штрих-кодування вхідних пакетів документів. Це суттєво скоротило час, потрібний для пошуку документів для закриття справи та перегляду стану виконання.

Отримати адміністративну послугу в ЦНАП можна особисто завітавши до нього або скориставшись сервісом "електронні послуги". Замовники послуг можуть записатися до електронної черги в головному офісі ЦНАП або філії особисто, або надіслати код підтвердження під час реєстрації на сайті. Прийшовши до вибраного офісу ЦНАП, на екрані електронної черги потрібно ввести номер свого мобільного телефона і роздрукувати талон на прийом до адміністратора, на якому зазначений номер талона і точний час прийому.

За допомогою вкладки "Онлайн-послуги" на веб-сайті можна замовити потрібну послугу. Щоб це зробити, заявник реєструється в особистому кабінеті і обирає необхідну послугу. Заявка надходить до програмного модуля адміністраторів, які перевіряють дані. Після цього адміністратори автоматично вносять дані особи в програму і реєструють їх в картці заявника та реєстрі. Час обробки заявки адміністратором становить приблизно 2-3 хвилини.

Громадяни міста мають можливість отримати 89 адміністративних послуг в режимі онлайн через веб-сайт ЦНАП. Після реєстрації на веб-сайті www.spar-kremen.gov.ua для замовлення послуги, користувач може замовляти будь-яку з онлайн-послуг, просто заходячи в персональний кабінет на сайті ЦНАП. Шість послуг в онлайн-режимі було запроваджено таким чином, що заявник подає заявку на отримання послуги і звертається до ЦНАП лише після отримання SMS-повідомлення з результатом послуги.

Протягом 2022 року онлайн-послугами скористалися 459 мешканців міста. Серед найбільш популярних онлайн-послуг були виконання копіювання з плану міста, надання довідки про перейменування вулиці та довідки про реєстрацію місця проживання.

У впровадженій системі управління якістю керівника ЦНАП змушують до систематичної роботи та аналізу діяльності з метою покращення якості

послуг. Для цього використовується програма електронного документообігу, яка надає можливість генерувати різноманітні кількісні звіти за вибраний звітний період. Звіти можуть містити таку інформацію, як кількість прийнятих заявок, відмов та заявок, знятих з розгляду, кількість заявок, які прийняв кожен адміністратор, час, витрачений на прийом з різних питань, надходження коштів до місцевого та державного бюджетів, а також можливість контролювати терміни.

Отримані результати опитування використовуються для поліпшення діяльності Центру. Зокрема, були враховані пропозиції мешканців міста, такі як можливість замовлення довідки про перейменування вулиці в онлайн-режимі, а також створення сторінок у соціальній мережі Facebook для популяризації отримання адміністративних послуг через Центр та інформування про діяльність ЦНАП.

2.2. Організація місцевого самоврядування: на прикладі Польщі, Німеччини, Франції та США

Місцеве самоврядування має сформовану чітко визначену систему, яка являє собою сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові виконують завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують комунальні проблеми [34, с. 26], це в різних країнах має певні особливості, які впливають із специфіки державного устрою, адміністративно-територіального поділу даної країни.

Вважаємо, що досвід Республіки Польща, країни, яка успішно та динамічно провела реформу самоврядування і яка, на думку експертів Ради Європи, є взірцем таких змін, є визначальним для України в сфера вдосконалення місцевого самоврядування у Центральній та Східній Європі [35, с. 16]. Процес реформування місцевого самоврядування в Польщі, який був

спрямований на децентралізацію державної влади та розширення функцій органів місцевого самоврядування в управлінні публічними справами місцевого значення, досяг своєї мети.

Нині в Польщі запроваджено трирівневу структуру місцевого самоврядування (Таблиця 2.1).

Таблиця 2.1

Система місцевого самоврядування Польщі

Рівень	Повноваження
гміни	вирішення громадських питань місцевого значення
повіти	рішення громадських справ, які не належать до компетенції гміни
воєводства	представляють уряд у певному регіоні та уповноважені здійснювати контроль і нагляд за гмінами та повітами

Джерело: сформовано автором на основі [36].

За словами Джузеппе Кальцоні, автора статті «Від системи централізованого управління регіонами до системи місцевого самоврядування в посткомуністичних країнах. Польський приклад», «Створення, а точніше реактивація органів місцевого самоврядування. Одним із найважливіших рішень, прийнятих для трансформації політичної системи Республіки Польща, є уряд після системних змін, які почалися в 1989 році. Це найважливіший елемент процес переходу від авторитарної та централізованої моделі державного управління до моделі демократичної держави та децентралізованого управління» [36]. Таким чином, внаслідок упорядкування організаційної структури державної адміністрації в Польщі та її територіальних засад відбувся розподіл функцій між різними сегментами державної та муніципальної влади, а також передача низки державних функцій до місцевий уряд.

Сучасними конституційними основами місцевого самоврядування є: Конституція Республіки Польща 1997 р. [37], Закон від 8 березня 1990 р. «Про гмінне місцеve самоврядування» [38]; Закон від 5 червня 1998 р. «Про повітове самоврядування» [39]; Закон від 5 червня 1998 р. «Про територіальне самоврядування воєводства» [40]; Закон від 20 червня 2002 р. «Про прямі вибори голови гміни, старости гміни, мера, президента міста» [41].

Відповідно до ст. 164 Конституції Республіки Польща основною одиницею місцевого самоврядування є гміна, яка виконує всі завдання місцевого самоврядування, не покладені на інші одиниці місцевого самоврядування [42]. Громада є юридичною особою. Виконує державні завдання від свого імені та під свою відповідальність. До завдань гміни входять усі громадські справи місцевого значення, такі як міське господарство, освіта, культура, комунальне господарство, охорона здоров'я, громадський порядок тощо.

Відповідно до Закону про самоврядування гміна має як власні, так і делеговані повноваження (віднесені до сфери державного управління). Нам належить 20 пунктів, але в законі чітко прописано, що відповідний перелік завдань, які вказані в ст. 7, не є вичерпним. Це означає, що, отже, необхідно наголошувати на достатній самостійності гміни у вирішенні своїх місцевих справ, що, у свою чергу, є проявом принципу децентралізації.

За кількістю мешканців території гміни поділяються на сільські гміни на чолі з головою гміни, сільсько-міські гміни (головою є мер) та міські гміни з населенням понад 200 тис. осіб. мешканців (голова — президент). Нині в Польщі налічується 1566 сільських гмін, 608 міських і 305 міських гмін, у тому числі 66 міст з повітовими правами. Війт обирається таємним прямим голосуванням строком на 4 роки. Війт не може бути депутатом, послом, сенатором, воєводою, службовцем гмінної адміністрації чи урядової адміністрації та не може вести підприємницьку діяльність, за винятком сільськогосподарської продукції. Він також може бути звільнений від

виконання покладених на нього повноважень, наприклад, через тривалу хворобу.

Представницькими органами гміни є рада гміни, кількість членів якої залежить від кількості жителів гміни. Так от, 15 радників – у муніципалітетах до 20 тис. жителів, 21 радник – до 50 тис. жителів, 23 радники — до 100тис. жителів, 25 радників — до 200тис. членів ради на кожні 100 тис. жителів, але не більше 45.

Це означає, що зберігається принцип пропорційності у визначенні кількісного складу ради гміни. До повноважень ради гміни належать усі повноваження на території гміни, якщо інше не передбачено законом. Відповідні повноваження передбачені ст. 18 «Про гмінне самоврядування».

Наступною територіальною одиницею є повіт (повіт), який є повністю самоврядною одиницею зі своїми завданнями та повноваженнями, зосередженими у сфері публічних послуг та місцевого управління. До його компетенції входить надання лише тих послуг, які неможливо надати на місцевому рівні, зокрема: видача дозволів на будівництво, управління водотоками, контроль за використанням природних ресурсів, екологічна та санітарна інспекція, реєстрація транспортних засобів, видача водійських посвідчень. Повітовий рівень самоврядування також координує п'ять основних контрольних функцій, які здійснюють інші служби, які, однак, підпорядковані голові його адміністрації: міліція, пожежна охорона, санітарно-епідеміологічна інспекція, ветеринарна інспекція та ветеринарний нагляд [43].

На рівні воєводства діють як органи місцевого самоврядування, так і державна адміністрація на чолі з воєводою. Це означає, що воєводство має самоврядний і державний характер. Органом місцевого самоврядування на рівні воєводства є сейм. Він формується шляхом прямих виборів. Органи місцевого самоврядування в Польщі обираються на чотири роки. Чисельний склад сеймів залежить від кількості мешканців даної одиниці. Виконавчим органом сейму є адміністрація на чолі з воєводським маршалком. Маршалок обирається з числа радників сейму. Основним завданням воєводського

самоврядування є реалізація власної воєводської політики та прийняття стратегії розвитку краю, а також участь у реалізації завдань, які стоять перед усією державою. Найголовніше – укласти угоди між регіонами та владою. Це забезпечує бюджети воєводств грошовими надходженнями [44, с. 32].

На місцевому та регіональному рівнях місцевого самоврядування, тобто повітових і воєводських, виключні повноваження мають представницькі органи (відповідно повітові ради та сеймики), перелік яких міститься у ст. 12 Закону «Про повітове самоврядування» та в ст. 18 Закону «Про територіальне самоврядування воєводства». На думку польського вченого Г. Іздебського, існує принципова різниця між компетенцією місцевих (міських, повітових) і регіональних (воєводських) органів управління. На місцевому рівні (є припущення) Рада гміни та Рада повіту мають компетенцію вирішувати всі питання, віднесені до відповідного рівня. Водночас, коли на рівні воєводства діє інше правило, до компетенції вирішення всіх питань належить воєводська управа, яка є виконавчим органом місцевого самоврядування [44, с. 145].

Однак, незважаючи на низку проблем у системі місцевого самоврядування, таких як ті, що виникають під час функціонування воєводств через їх дуалістичний характер, тобто урядування, що призводить до подвійного підпорядкування керівників деяких служб (наприклад, розвиток місцевого самоврядування) та оптимізація державного управління, яка підтвердила демократичну, соціальну та правову спрямованість держави.

На початку XIX століття у Франції почалося активне реформування системи місцевого самоврядування, яке тривало протягом останніх двох століть. У результаті реформ було перерозподілено функції між центральною та місцевою владою, скасовано широкі повноваження префекта, збільшено самостійність місцевих органів влади, а отже, розширено сферу відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування. Можна сказати, що Франція успішно децентралізувала владу і надала автономію своїм провінціям.

Перед встановленням характеристик місцевого самоврядування у Франції доцільно розрізнити категорії «модель місцевого самоврядування» та «система місцевого самоврядування», які часто помилково вживаються як синоніми. Проте кожна з цих категорій має свої критерії типології. Таким чином, залежно від характеру відносин і розподілу компетенції між центральними (публічними) і місцевими органами влади, виділяють чотири основні моделі організації місцевого самоврядування, а саме англосаксонську, континентальну, іберійську та радянську моделі [45, с. 299-306].

Франція є яскравим прикладом континентальної моделі місцевого самоврядування, яка характеризується поєднанням місцевого самоврядування з місцевою адміністрацією (органами державної влади на місцевому рівні), виборністю та призначенням, обмеженою автономією місцевого самоврядування - управління, наявністю спеціальних органів державної влади, які підконтрольні органам місцевого самоврядування. Ця модель передбачає певне обмеження місцевого самоврядування та забезпечує більший контроль і централізацію системи управління, «Місцеве самоврядування Франції завжди характеризувалося жорсткою ієрархією та підпорядкуванням центральній владі» [45].

Сьогодні французьке законодавство повною мірою регулює всі питання організації та діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Місцеве самоврядування у Франції регулюється Конституцією Республіки [46], Загальним кодексом адміністративно-територіальних утворень, Французьким адміністративним кодексом [47] і Муніципальним кодексом.

Фінансова незалежність гмін є необхідною умовою розвитку місцевого самоврядування, тому місцеві органи влади використовують для своєї діяльності місцеві кошти, утворені від податків і зборів. Як зазначає з цього приводу О. Фролов, економічною основою місцевого самоврядування у Франції є насамперед муніципальна власність, а фінансовою — місцеві податки і збори,

державні субсидії, позики та субсидії, а також участь органів місцевого самоврядування у фінансових і кредитних відносинах [48, с. 44].

Діяльності територіальних громад присвячена глава 12 Конституції Франції, в якій зазначено, що територіальні громади Франції включають такі територіальні одиниці, як комуни, департаменти і регіони, а також громади зі спеціальним статусом і «d'outre-mer» громади, тобто розташовані за межами країни [49, с. 56].

Основною територіальною одиницею є комуна, яка є нижчою (основною) адміністративно-територіальною одиницею Франції (за винятком таких комун, як Париж, Марсель і Ліон). Місцевими органами влади гміни є гмінні ради. Раду гміни очолює обраний депутатами бургомістр, який виконує подвійну роль: як представник держави та як голова виконавчого органу ради – мерії. Мер представляє інтереси громади у відносинах з іншими органами влади та організаціями, а також з державою, має право укладати угоди та контракти, здійснювати повноваження, делеговані радою, керувати комунальним господарством, призначати керівний склад, видавати дозволи на будівництво. Комуна є практично єдиною територіальною одиницею у Франції, яка не має окремого самостійного органу державної влади, тобто до компетенції мера входять муніципальні функції і водночас функції державної влади [50, с. 255-263].

У ст. 2121-29 Загального кодексу стверджує, що муніципальна рада регулює справи муніципалітету шляхом обговорення (зборів). Кожне питання, що входить до компетенції гміни, повинно автоматично вирішуватися радою гміни, якщо закон прямо не передає повноваження вирішувати це питання меру. У ст. 2121-30-2121-35 Загального кодексу територіальних утворень визначено компетенцію ради гміни (Таблиця 2.2).

Департамент у Франції є другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою. На відміну від комуни, на її рівні паралельно діють дві влади, а саме загальна рада як орган самоврядування та префект як орган державної влади. Генеральна рада формується на основі загальних прямих і

вільних виборів, які організуються і проводяться в кантонах за мажоритарною системою в два тури. Строк повноважень депутата Верховної Ради триває 6 років. Для забезпечення стабільності політики Генеральної ради кожні три роки проводяться вибори Генеральної ради, під час яких обирається одна третина Ради.

Таблиця 2.2

Компетенція ради у Франції

фінансові повноваження	прийняття бюджету та встановлення ставок комунальних податків, вирішення питань, пов'язаних із потребами у запозиченнях, затвердження звітів про використання бюджетних коштів
повноваження у сфері публічних послуг	має право створювати чи ліквідувати державні служби гміни, але є межі незалежності; рада також може надавати допомогу як комунальним, так і приватним підприємствам
влада над власністю комуни	власність комуни поділяється на публічну, тобто призначену виключно для громадського користування (дороги, цвинтарі, казарми тощо), і приватну, якою комуна розпоряджається поряд з правами приватного власник (луки, ліси, будинки тощо), громадське майно є невідчужуваним, рада приймає рішення про купівлю, продаж, оренду нерухомого майна та про віднесення нерухомого майна до категорії громадського
повноваження у сфері землеустрою та містобудування	крім визначення напрямків використання земель та правил містобудування, рада має право розробляти та затверджувати міжкомунальні плани забудови земель, але ці роботи повинні бути за участю центральної адміністрації, департаменту, повіту, іншої гміни
персональні повноваження	гміни щодо прийняття рішень про створення необхідних посад апарату управління гміною
консультативні повноваження	рада гміни висловлює думку кожного разу, коли це вимагається статутними чи виконавчими положеннями або на вимогу представника держави у департаменті, до якого належить відповідна гміна; якщо вона відмовляється висловити думку, то відповідно до статей 2121-29 Кодексу думка колегії може бути не врахована», тобто рішення може бути прийняте незважаючи на відсутність висновку

Джерело: сформовано автором на основі [51].

Департамент у Франції є другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою. На відміну від комуни, на її рівні паралельно діють дві

влади, а саме загальна рада як орган самоврядування та префект як орган державної влади. Генеральна рада формується на основі загальних прямих і вільних виборів, які організуються і проводяться в кантонах за мажоритарною системою в два тури. Строк повноважень депутата Верховної Ради триває 6 років. Для забезпечення стабільності політики Генеральної ради кожні три роки проводяться вибори Генеральної ради, під час яких обирається одна третина Ради.

На рівні департаменту існує місцева державна адміністрація на чолі з префектом. Враховуючи правовий статус префекта, Ю. Ковбасюк і Л. Пустовойт характеризують його як першого чиновника в ієрархії відомства. Таким чином, дослідники зазначають, що префект реалізує урядову політику, контролює виконання нормативних актів центральної влади у департаменті та має право приймати рішення щодо використання сил поліції для забезпечення порядку. Тому префект більше схиляється до центральної влади, має досить широкі повноваження щодо прийняття низки рішень, пов'язаних із реалізацією державної політики в тому чи іншому регіоні, але, з іншого боку, він виконує певні функції місцевого самоврядування [49, с.11].

Після Великої французької революції та періоду громадянської війни, щоб уникнути можливих негативних процесів у країні, питання про створення адміністративно-територіальних одиниць, більших за департамент, взагалі не розглядалося. Проте з розвитком держави та появою проблем на регіональному рівні відносно невеликі та слабкі міністерства перестали відповідати вимогам сучасності як основні територіальні одиниці, тому для забезпечення координації роботи та інтересів гмін і міністерств у реалізації найважливіших для регіону спільних проектів, 2 березня 1982 р. у Франції був прийнятий закон «Про децентралізацію», згідно з яким метрополія була поділена на 22 регіони, кожен з яких включає декілька відділів. Таким чином, регіон став найбільшою територіальною одиницею Франції і виконує в основному функції, орієнтовані на розвиток територій, в його рамках розробляються найважливіші програми економічного і соціального розвитку.

Головним представницьким органом регіону є провінційна асамблея, члени якої обираються на загальних і прямих виборах за пропорційною системою. Основним нормативно-правовим актом, що регулює повноваження регіонів, є Загальний кодекс територіальних громад. Так, Загальним кодексом територіальних громад визначено, що обласна рада вирішує на своїх засіданнях усі питання регіонального значення. До основних повноважень регіональних зборів входить прийняття обласного бюджету, контроль за виконанням плану регіонального розвитку та діяльністю регіональних органів влади та структур [52].

Рада обирає голову, який також є виконавчим органом області. Повноваження голови досить широкі, оскільки він готує проекти постанов крайових зборів, зокрема проект бюджету воєводства, скликає крайові збори та головує на їх засіданнях, виконує рішення крайових зборів, розпоряджається фінансовими ресурсами, керує роботою регіональних служб і є адміністративним керівником усього апарату адміністративних органів області, призначає працівників адміністративних служб області та накладає адміністративні стягнення. Рішення обласних зборів до набрання ними чинності повинні бути представлені комісару республіки. Якщо він визнає таке рішення незаконним за формою чи змістом, то передає його до адміністративного суду, який вирішує по суті, тобто або визнає його незаконним, або ухвалює постанову про законність рішення сеймику.

Законність рішення сеймику контролює крайовий староста. Воєводський староста має не лише контрольні чи представницькі повноваження, а й повноваження, достатні для вирішення проблем соціально-економічного розвитку та розвитку території всього воєводства. Позитивним моментом в організації життя краю є можливість договірною (погодженою) розподілу підлеглих служб між головою сеймику та префектом даного краю. Це запобігає більшості конфліктів між префектом і президентом ради, а також підвищує їх ефективність, уникаючи дублювання повноважень.

Як зазначив А. Маринів, досвід реформи правового статусу префекта у зв'язку з децентралізацією у Франції може бути корисним і в Україні в частині перетворення чи можливої ліквідації повітових та обласних державних адміністрацій, оскільки у зв'язку з передання виконавчої влади територіальним громадам області та району відповідно, актуалізується питання присутності представників держави на відповідних рівнях територіальної організації влади [53, с. 70].

Найбільші міста Франції, а саме Париж, Марсель і Ліон, мають особливий статус, встановлений спеціальним законом від 21 грудня 1982 р. Ці міста є ще одним прикладом складної, але збалансованої системи управління, оскільки вони мають два рівні управління, а саме муніципальний рівень і рівень міського округу. Кожен із цих рівнів очолюється мером і радою. Статус і повноваження цих органів і контроль за їх діяльністю в основному такі ж, як і в інших муніципалітетах, з деякими відмінностями. У цих містах рад більше, ніж в інших містах. Вони зібрані за секторами, які охоплюють один або декілька районів міста.

Місто Париж має подвійний статус комуни та департаменту. Це передбачає представництво в місті як інтересів держави, так і інтересів громади (муніципалітету), які зосереджені в одному органі та одній посадовій особі, а саме Паризькій раді та меру. Мер є главою виконавчої влади, тобто представником центральної адміністрації, але має менше повноважень, ніж інші мери комун, оскільки він позбавлений поліцейських функцій, які залежать від префекта паризької поліції. На префекта Паризького департаменту покладалися функції контролю за законністю актів Паризької Ради [54, с. 41–42].

Розглядаючи органи місцевого самоврядування Франції, слід зазначити, що значна частина науковців вважає французький досвід у сфері місцевого самоврядування корисним для України, оскільки французька влада не пішла шляхом форсованого скорочення кількості муніципалітетів, а створила усі умови, необхідні для добровільності таких процесів і всебічно сприяла їх уніфікації для організації ефективного управління. Позитивним є й те, що

реформа місцевого самоврядування у Франції проходила поступово та всебічно під контролем держави. Зменшення повноважень місцевої державної адміністрації супроводжувалося розширенням повноважень місцевого самоврядування та збільшенням обсягу фінансових ресурсів, які належать комунам [55].

Німеччина належить до тих країн, де на рівні Основного закону визначено лише основні права та гарантії місцевого самоврядування, а в прийнятій Конституції – їх уточнення на рівні окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Переходячи до безпосереднього розгляду діяльності та функціонування місцевих органів влади, зазначимо, що в Німеччині поширена континентальна система місцевого самоврядування, яка характеризується поєднанням органів державного управління (центральных) та органів місцевого самоврядування (місцеві представницькі органи). Варто погодитися з думкою Т. Вюртенбергера, який зазначає, що Німеччина належить до такої моделі місцевого самоврядування, як «лібералізована держава вищої влади», в якій необхідність державного контролю базується, серед іншого, на той факт, що багато функцій, які виконують органи місцевого самоврядування, фактично є загальнопублічними [56].

Правовий статус органів місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччина, а також порядок їх створення та діяльності визначаються насамперед конституціями та законами окремих земель. Чинний Основний закон ФРН 1949 р. визначає, що територіальними одиницями ФРН є землі, округи та муніципалітети. У статті 28 зазначено, що конституційний лад Федеративної Республіки Німеччини повинен відповідати основним принципам республіканської, демократичної та соціальної правової держави. У землях, округах і комунах народ повинен бути представлений шляхом загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів. У громадах виборний представницький орган можуть замінювати загальні збори громади. Громадам необхідно надати право самостійно вирішувати всі місцеві питання в межах

закону. Асоціації громад також мають право самоврядування в межах своїх завдань, визначених Законом. Гарантія самоврядування поширюється також на основи власної матеріальної відповідальності; ці основи включають податкові надходження, що забезпечують економічну достатність громади та встановлюють ставки податків [57, с. 89].

Характеризуючи місцеве самоврядування в Німеччині, В.Г. Падалко зазначає, що нормативно-правове регулювання муніципального самоврядування в Німеччині має дві особливості (Рис. 2.3)



Рис. 2.3. Особливості нормативного регулювання місцевого самоврядування в Німеччині [57].

Таким чином, у законодавстві Німеччини досить активним є співробітництво органів місцевого самоврядування з представницькими органами центральної влади, яке має свою специфіку, яка полягає в тому, що хоча землі виконують функції центральної влади, вони, у свою чергу, наділені децентралізацією та самостійністю.

Місцеве самоврядування в Німеччині здійснюється в землях, повітах і муніципалітетах. Землі ФРН є відносно автономними і незалежними суб'єктами

федерації. Їх правовий статус визначається конституціями земель, які приймаються в кожній землі відповідно до Основного закону ФРН. Німеччина поділена на 16 земель. Німеччина поділена на понад 50 округів. Райони - для районів і міст зі статусом районів (їх близько 630). Райони поділяються на муніципалітети, багато міст мають муніципальний статус. Загалом у країні 90% сільських та 10 міських комун (загалом 8590 комун).

Дослідження місцевого самоврядування в Німеччині доцільно дослідити через основні характеристики місцевого самоврядування. Отже, першою ознакою є те, що кожна земля наділена широкою автономією, яка проявляється насамперед у тому, що кожна земля має право визначати модель місцевого самоврядування. Так, у Німеччині існує 5 різних організацій самоврядування, але насправді в Німеччині існує чотири таких моделі (Рис. 2.4).

Визначення конкретної моделі формування публічної влади на певній території здійснюється лише населенням, а тому воно саме вирішує, який тип публічної влади є найбільш характерним для адміністративно-територіальної одиниці, на території якої воно проживає. Щодо нас, то ми вважаємо, що ступінь довіри населення до влади при вирішенні проблемних питань у тому чи іншому районі чи повіті напряму залежить від розвитку тієї чи іншої моделі організації місцевого самоврядування. Це означає, що населення або делегує всю владу одній особі, якій доручено керувати справами в адміністративно-територіальній одиниці (модель сильного директора чи мера), або надає повноваження раді вирішувати питання (модель сильної ради).



Рис. 2.4. Моделі організації місцевого самоврядування в Німеччині [57].

Ще одна особливість органів місцевого самоврядування в Німеччині полягає в тому, що самоврядування розвивається практично у всіх федеральних землях, і більше 80% справ вирішуються в громадах, коли громадяни вступають у відносини з владою. Основні функції органів місцевого самоврядування визначаються як: 1) забезпечення функціонування інфраструктури (квартир, вулиць, виробничих цехів, водопостачання, вивезення

відходів, електроенергії, газу); 2) побутові послуги: громадський транспорт, культура, лазня, спорт, відпочинок; 3) соціальні питання: соціальний захист, інтеграція меншин, забезпечення участі в суспільному житті, підтримання соціальної злагоди (миру); 4) формування середовища існування та перспективне планування: планування розвитку міст, якість середовища проживання, екологія, розвиток культури та засобів комунікації; 5) громадський порядок: пожежна охорона, міліція, служба зв'язку, охорона навколишнього середовища, РАГС; 6) стабілізація соціальної системи [57]. Слід зазначити, що повноваження адміністративно-територіальних одиниць у Німеччині відрізняються за характером виконавчого обов'язку. Наприклад, К.К. Баранова зазначає, що в Німеччині завдання, які виконують муніципалітети, поділяються на «добровільні» та «обов'язкові». «Добровільні» завдання належать до повної компетенції гмінної ради, яка чітко визначає спосіб їх вирішення. Серед них: забезпечення населення водою та енергією, питання культури, спорту та соціального забезпечення. «Обов'язкові» завдання визначаються регіонами, лише конкретне їх виконання покладається на місцеву владу. Це, наприклад, планування будівель. Власні ресурси гміни спрямовуються насамперед на вирішення «обов'язкових» завдань у самоврядуванні; решту коштів можна витратити на вирішення «добровільних» завдань [54]. Подібну думку висловив у своєму дослідженні Н.С. Тимофеев, який підкреслив, що, наприклад, у Німеччині компетенція органів місцевого самоврядування відповідно до традиційного комунального права розрізняє самостійні завдання, які виходять від комунального самоврядування (власні завдання), і делеговані завдання, які зазвичай включають функції встановлюється законодавчими актами земель [55]. Як наслідок, органи місцевого самоврядування мають досить широкі місцеві повноваження в усіх сферах економіки та соціального життя. У свою чергу, поділ компетенцій на т. зв. добровільність і обов'язковість є, з одного боку, доказом самостійності муніципалітетів у вирішенні місцевих проблем, а з іншого боку, здійсненням державної політики в окремих галузях безпосередньо через місцеві органи

влади та органи державного контролю за цими сферами діяльності. Важливою особливістю Німеччини є відсутність дублювання функцій місцевої та федеральної влади. В Україні, навпаки, спостерігається тенденція до зрівняння компетенції регіональних і державних органів влади, що на практиці виражається в різному правовому регулюванні суспільних відносин однакового змісту органами різного рівня або в законодавчих колізіях.

Специфікою місцевого самоврядування в Німеччині є також те, що воно має значну підтримку громадян. На нашу думку, це пояснюється великою довірою простих людей до чиновників, переконанням, що саме місцева влада через здійснення ефективного менеджменту має вирішальний вплив на соціально-економічний та політичний розвиток країни на рівень життя населення тощо. Тобто громада переконана, що дії посадових осіб у сфері укладання різного роду договорів, прийняття та виконання програм, розпорядження місцевим бюджетом будуть спрямовані на покращення соціального становища населення.

Місцеве самоврядування в США не згадується в Конституції США, тому що його організація залишається за штатами. Конституція США навіть не містить фрази «місцеве самоврядування» («місцевий уряд» або подібне) — той факт, що місцеве самоврядування належить штатам як суб'єктам федерації, «впливає» з поправки X: «повноваження, не делеговані цим Конституція США і не заборонені нею окремі штати належать відповідно штатам або народу» (поправка була ратифікована наприкінці 1791 р.) [58].

Крім того, Основний закон США не містить положень щодо територіального поділу Сполучених Штатів; є лише вказівка на суб'єкти федерації - штати і столичний округ Колумбії. Однак, як зазначають дослідники, про міське управління в контексті США можна говорити лише на рівні субштату, а округ Колумбія має дуже обмежені права на самоврядування. Це пов'язано з тим, що столиця США розташована на її території і традиційно місцеве самоврядування в столичних містах відрізняється від місцевого самоврядування в інших містах країни [58].

Таким чином, на основі аналізу тексту Конституції США неможливо сформулювати, які цінності лежать в основі місцевого самоврядування. Але аналіз організації місцевого самоврядування в штатах США дає підстави стверджувати, що, як і в Україні, народовладдя, верховенство права та демократія також належать до основних конституційних цінностей, на яких ґрунтується муніципальне управління [59]. Такий висновок можна зробити, виходячи з аналізу тих судових справ за участю муніципальних органів, які надійшли до Верховного Суду США, який є вищим судовим органом Сполучених Штатів і «діє як орган конституційної юрисдикції та» [60, с. 111].

На основі аналізу зробимо SWOT-аналіз організації місцевого самоврядування в досліджуваних країнах (Таблиця 2.1; 2.2; 2.3).

Таблиця 2.1

SWOT-аналіз організації місцевого самоврядування Польщі

<i>Сильні сторони</i>	<i>Слабкі сторони</i>
Трирівнева структура місцевого самоврядування; Децентралізація органів державної влади; Чітке закріплення на законодавчому рівні організації місцевого самоврядування.	Недосконалий розподіл функцій між органами місцевого самоврядування; Принципова різниця між компетенцією місцевих і регіональних органів управління.
<i>Можливості</i>	<i>Загрози</i>
Успішність всіх проведених реформ; Усунення недосконалостей та проблем, що виникають під час функціонування воєводств.	Проблеми, що виникають під час функціонування воєводств через їх дуалістичний характер, тобто урядування, що призводить до подвійного підпорядкування керівників деяких служб.

Джерело: сформовано автором.

Таблиця 2.2

SWOT-аналіз організації місцевого самоврядування Франції

<i>Сильні сторони</i>	<i>Слабкі сторони</i>
Перерозподілено функції між центральною та місцевою владою; Скасовано широкі повноваження префекта; Збільшено самостійність місцевих органів влади; Розширено сферу відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування.	П'ять організаційних систем місцевого самоврядування, що призводить до складності їхнього розуміння; Обмежена автономія місцевого самоврядування; Певна централізація системи управління.
<i>Можливості</i>	<i>Загрози</i>
Продовження реформ децентралізації; Регіональний розвиток на місцевих рівнях.	Фінансова незалежність місцевого самоврядування; Посилення конкуренції між органами місцевого самоврядування.

Джерело: сформовано автором.

Таблиця 2.3

SWOT-аналіз організації місцевого самоврядування Німеччини

<i>Сильні сторони</i>	<i>Слабкі сторони</i>
Поєднання органів управління з органами місцевого самоврядування; Місьцеве самоврядування вирішує всі питання місцевого значення; Наявність гарантії місцевого самоврядування; Наявність підтримки з боку населення.	Не чітке закріплення організації місцевого самоврядування в законодавстві країни; Повноваження адміністративно-територіальних одиниць у Німеччині відрізняються за характером виконавчого обов'язку.
<i>Можливості</i>	<i>Загрози</i>
Подальший розвиток співробітництва органів місцевого самоврядування з представницькими органами центральної влади.	Місьцеве самоврядування автономне від федерального; Чотири моделі місцевого самоврядування, що може призвести до конкуренції.

Джерело: сформовано автором.

Висновок до розділу 2

Виявлено, що основні правила надання публічних послуг у країнах ЄС сформували законодавчу основу взаємодії органів місцевого самоврядування з населенням та передбачили вектори взаємовідносин щодо надання цих послуг, які мають певні організаційно-правові форми органів місцевого самоврядування. В більшості з цих країн діють кодифіковані акти, присвячені детальному регулюванню процедур місцевих органів влади у частині їх відносин з фізичними та юридичними особами.

Надання державних послуг у США, як правило, здійснюється уповноваженим публічним органом. У США відповідальність за розробку конкретних рекомендацій щодо покращення якості державних послуг покладалася на Міжвідомчу комісію з огляду державних установ, до складу якої входили високопоставлені урядовці та незалежні консультанти.

Досліджено, що в Польщі запроваджено трирівневу структуру місцевого самоврядування. Франція є яскравим прикладом континентальної моделі місцевого самоврядування, яка характеризується поєднанням місцевого самоврядування з місцевою адміністрацією (органами державної влади на місцевому рівні), виборністю та призначенням, обмеженою автономією місцевого самоврядування -управління, наявністю спеціальні органи державної влади, які підконтрольні органам місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Німеччині здійснюється в землях, повітах і муніципалітетах. Землі ФРН є відносно автономними і незалежними суб'єктами федерації. Їх правовий статус визначається конституціями земель, які приймаються в кожній землі відповідно до Основного закону ФРН. Аналіз організації місцевого самоврядування в штатах США дає підстави стверджувати, що, як і в Україні, народовладдя, верховенство права та демократія також належать до основних конституційних цінностей, на яких ґрунтується муніципальне управління.

РОЗДІЛ 3. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Розробка заходів щодо запровадження міжнародного досвіду публічного управління в Україні

Сучасна вітчизняна модель державної служби потребує ґрунтовного реформування. Зараз держава знову потребує її трансформації, пошуку нової, ефективнішої моделі, адже у зв'язку з черговою світовою фінансово-економічною кризою та складною політичною ситуацією з'явилися нові негативні обставини.

При побудові нової моделі державної служби, з одного боку, мають бути законодавчо визначені реальні вимоги до працівників, система стимулювання, зокрема: тактичні та стратегічні потреби та інтереси людей; система органів державної служби; ресурсне забезпечення (кадрове, матеріально-технічне, фінансове, науково-методичне, інформаційне тощо); механізми та технології функціонування: (набір, активізація, оцінка діяльності, взаємовідносини, реалізація політики); нормативно-правові умови; ціннісні орієнтації та дії представників влади; світові тенденції та практика організації моделей державної служби; трансформація потреб суспільства; стабілізація ситуації в країні; підвищення якості надання державних послуг; економічний розвиток тощо, у тому числі гідна оплата праці, по-друге, посилення громадського контролю за їх діяльністю та взаємодією з суспільством [61, с. 115].

Для цього необхідно вдосконалити та прийняти нові редакції актів про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, які розробляють експерти Європейської Комісії та міжнародної організації SIGMA [62].

Обрана для України модель «добросесної державної служби» орієнтована насамперед на зміну мотиваційно-ціннісних чинників, а також посилення контролюючих функцій суспільства, що визначає існуючий стан суспільних

справ в Україні, а більшою мірою – політичну ситуацію. Однак слід враховувати інші соціальні проблеми, ймовірні соціальні інтереси в майбутньому, що сприятиме вибору найбільш ефективної моделі [63, с. 63].

Отже, аналіз національного досвіду розвитку державної служби та європейських моделей державної служби дав нам підстави сформулювати концептуальні положення, які мають лягти в основу нової моделі державної служби в Україні (Рис. 3.1).

Модель чесної державної служби, яку уряд України обрав для подальшого впровадження в державі, є дуже важливою для подолання проблем корупції, закритості та суспільної довіри [64, с. 13].

Варто зазначити, що процеси децентралізації в європейських країнах мають низку як переваг, так і недоліків (Таблиця 3.1).

Таблиця 3.1

Переваги та недоліки процесів децентралізації в європейських країнах

Переваги	Недоліки
створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства	складність впливу на макроекономічну ситуацію на державному рівні
набуття практичного досвіду участі жителів територіальних громад у демократичних перетвореннях	погіршення координації виконання делегованих повноважень
більш ефективний розподіл бюджетних ресурсів для задоволення нагальних потреб територіальної громади	гальмування реалізації державних програм на фоні надання ваги місцевим політичним пріоритетам
створення сприятливих умов для розвитку місцевої економіки	намагання центральних органів влади ухилитися від відповідальності за надання державних послуг населенню, самовідволікання центральних органів влади від вирішення нагальних питань
сприяння регіональному економічному розвитку та стратегічному плануванню	невідповідність делегованих повноважень та відповідальності ресурсам для їх виконання.
забезпечення прозорості та відкритості прийняття рішень на місцях, підвищення якості надання послуг та наближення їх до споживачів	
підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за результати своєї діяльності	

Джерело: сформовано автором на основі [65, с. 200].



Рис. 3.1. Концептуальні положення, які мають лягти в основу нової моделі державної служби в Україні [66, с. 14].

Експертне дослідження особливостей впровадження реформ децентралізації в різних країнах показує, що досвід кожної з них унікальний і відображає специфіку розвитку окремих країн. Тому, на думку експертів, недоцільно впроваджувати іноземний досвід без урахування специфіки економічного та політичного розвитку конкретної країни. На основі аналізу зарубіжного досвіду можна виділити основні напрями впровадження реформ публічного управління в Україні (Рис. 3.2).

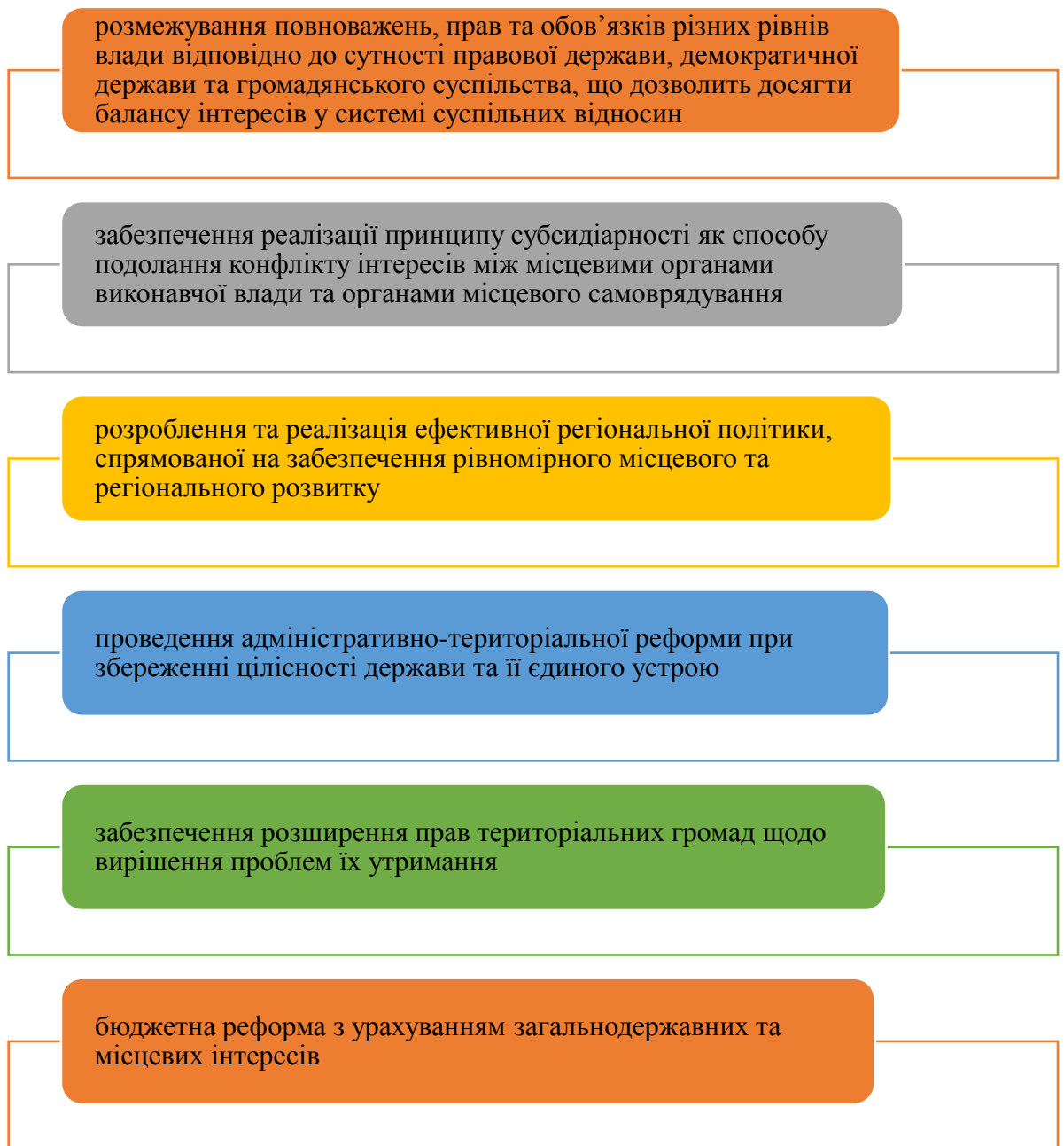


Рис. 3.2. Основні напрями впровадження реформ публічного управління в Україні [67, с. 795].

Децентралізація відіграє важливу роль у демократизації та трансформації суспільства, переході до інститутів, заснованих на індивідуальній та громадській ініціативі та відповідальності. Спостерігається тенденція до його широкого впровадження в адміністративну, політичну, бюджетно-фінансову, соціальну сфери, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, підвищенню якості державних і громадських послуг, консолідації суспільства та вирішенню економічних, правові, політичні та етнічні проблеми. Результатом децентралізації має стати побудова розвиненої, сильної демократичної держави із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатного ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще надавати населенню широкий спектр державних послуг.

3.2. Пропозиції та перспективи подальшого реформування публічного управління в Україні

Виклики сучасної глобалізації та суспільні зміни в Україні вимагають поглиблення та інтенсифікації процесів трансформації державного управління в Україні на засадах демократичності, прозорості, підзвітності та підконтрольності системи державного управління громадянському суспільству. У трансформаційних процесах національного державного управління можна прослідкувати певні тенденції та напрями змін у бік європеїзації державного управління, децентралізації влади, запровадження демократичних принципів управління та нового державного управління.

У сучасних умовах державотворення основний акцент робиться на створенні ефективної системи державного управління державою, яка б сприяла становленню України як правової європейської держави з високим рівнем життя, демократичною, політичною та соціальною стабільністю, вироблення оптимального механізму функціонування публічної влади, заснованого на дотриманні сучасних умов розвитку ринкової економіки, демократичних змін у

суспільстві та взаємодії з суспільством. Адже створення ефективного державного управління в Україні можливе лише за певних умов (Таблиця 3.2).

Таблиця 3.2

Умови створення ефективного державного управління в Україні

сучасні наукові дослідження у сфері державотворення
правотворча та нормативно-правова діяльність
організаційно-управлінська практика
вдосконалення державного апарату, матеріально-технічне забезпечення його функціонування

Джерело: сформовано автором на основі [68].

Пристосування національної управлінської практики до сучасних тенденцій глобальних процесів трансформації європейських країн дозволить отримати позитивний результат для функціонування державного управління в Україні [67, с. 120].

Визначивши причини трансформаційних процесів у державному управлінні, можна охарактеризувати сучасні тенденції розвитку державного управління в Україні. Усі тенденції можна умовно об'єднати за рахунок виділених складових державного управління. Вони відіграють роль найважливіших довгострокових тенденцій розвитку управління, тому виділимо тенденції публічного менеджменту (Рис. 3.3).

Аналізуючи тенденції змін в суб'єктах управління, варто зазначити, що сьогодні спостерігається прискорення процесу демократизації влади, використання партнерських підходів у прийнятті рішень, розвиток і урізноманітнення форм і способів взаємодії з населенням, сприяння зміцненню прозорості влади, участі громадян у ній, партиципаторних методів взаємодії з громадянами для залучення їх до прийняття рішень. Внаслідок цього суб'єкт управління втрачає індивідуальну владу в управлінні та стає частковим суб'єктом колективного суб'єкта публічної управлінської діяльності [68].

Вважаємо, що на сучасному етапі розвитку держави система державного управління активно переходить від бюрократичного патерналізму до представництва територіальних громад та активного залучення неурядових організацій. Дедалі більшого значення набуває широке залучення представників неурядових організацій, бізнес-структур, груп тиску та громадянського суспільства загалом до функціонування державного управління, що характеризується застосуванням новітніх концепцій державного управління в процесах державотворення, а саме поняття «активна держава», «демократичне правління», «новий публічний менеджмент».

Практична реалізація положень новітніх концепцій державного управління проявляється у посиленні впливу громадянського суспільства на публічне управління, починаючи від недооцінки громадянського суспільства чи патерналістського ставлення до нього з боку держави та її органів, до налагодження з нею багатосторонніх відносин на основі партнерства та співробітництва в різних сферах суспільних відносин. Проявом цього є активне залучення до державотворчих процесів великої кількості науковців, підприємців, активістів громадських організацій як консультантів, аналітиків та радників, що зумовлено інтенсивними процесами розвитку професійного розподілу управлінської праці [69].

Тенденції змін об'єктів управління простежуються в питанні обмеженості ресурсів, що висуває на перший план перехід від використання ресурсів до їх створення, що призводить до перетворення ресурсів із засобу управління в їх об'єкт. Залежність системи управління виключно від матеріальних і фінансових ресурсів змінюється все більшою залежністю від інформаційних ресурсів. Переосмислюються роль і функції держави як регуляторного органу, тобто держава намагається зберегти свою присутність і вплив у різних сферах суспільного життя, співпрацюючи та партнерсько співпрацюючи з представниками громадських структур [69].



Рис. 3.3. Тенденції публічного менеджменту [69].

Таким чином, однією з позитивних тенденцій розвитку національного державного управління є реструктуризація системи державного управління, спрямована на покращення взаємодії органів державного управління з громадянами, надання їм якісних публічних послуг в економічній, правовій, соціальній сферах. Проте незавершеними залишаються питання реформування системи адміністративно-територіального устрою та державного управління на основі сучасних форм взаємовідносин централізації та децентралізації. Тому вважаємо за доцільне погодитися з думкою К. Мануеля про те, що «...централізовані авторитарні корпорації зазнають невдачі з тих же причин, що й централізовані та авторитарні держави – вони не можуть впоратися з інформаційними потребами світу, які стрімко стають дедалі більш складними...» [70, с. 67].

Тенденції до зміни цілей державного менеджменту проявляються у зміщенні акценту публічного менеджменту з процесу на ефективність і кінцевий результат управлінської діяльності. Ефективність кінцевого ефекту державного управління має забезпечувати висококваліфікована управлінська

еліта, яка має зосередитися на підвищенні свого статусу завдяки гідній заробітній платі та неформальній владі та перетворенні державних службовців на професійних працівників специфічної системи обслуговування, орієнтованої на забезпечення якісних управлінських послуг, пошук ефективних технологій боротьби з корупцією, зловживанням владою, порушенням прав і свобод громадян у системі державного управління.

Актуальними сьогодні є питання кадрового забезпечення державного управління висококваліфікованими кадрами, компетентності управлінської еліти, її мобільності та здатності швидко та ефективно приймати управлінські рішення. Тому однією з найактуальніших проблем у процесі трансформації системи державного управління є дефіцит сучасних управлінських знань серед управлінської еліти, надзвичайна бюрократизованість процесів прийняття та реалізації управлінських рішень, низький рівень кваліфікації посадовців, що призводить до нестабільності управлінської еліти є причиною сучасної системної кризи суспільства. У зв'язку з цим дедалі гострішим стає попит на професійних та освічених менеджерів, що є прямим результатом функціонування професійної публічної управлінської освіти [2].

Зростає потреба змінити менталітет чиновників, які мають виконувати функції державних менеджерів.

Метою їх функціонування має бути зменшення документообігу та кількості ієрархічних зв'язків у результаті розвитку горизонтальних зв'язків». Так, залежно від сфери діяльності посадовця, необхідно включати економічну зацікавленість у економічному зростанні, яке вони контролюють, а якщо це стосується населення, то зацікавленість у збільшенні кількості позитивно вирішених справ, якості та ефективності послуг, що надаються [71].

Сучасна управлінська практика вимагає не лише фахівця у сфері державного управління, а передусім адміністратора, аналітика, антикризового та інноваційного менеджера. Цілком ймовірно, що багатосегментна система НІР для державних службовців буде найбільш перспективною порівняно з односегментною.

Що стосується тенденцій до зміни управлінських відносин, то вони досить інтенсивно проявляються у переході від корпоративної ієрархії до горизонтальних координаційних відносин, використанні теорії альянсів, тобто асоціативних форм організації та управління [9, с. 310].

Зростає роль координації по відношенню до підпорядкування, а також зростає координація, що розуміється як модель управління, в якій досягається юридична перевага однієї громади над іншими або деяких сторін, частин і елементів будь-якої спільноти над іншою, як горизонтально, так і вертикально [58, с. 75]. Виходячи з цього, велике значення надається підвищенню довіри між усіма учасниками управління.

На сучасному етапі розвитку суспільства також відбуваються зміни у співвідношенні централізації та децентралізації. Відбувається перехід від формальної організації до корпоративних зв'язків, відносин, організації та культури. Корпоративне управління виступає як спосіб організації суспільних справ, що дозволяє встановити баланс інтересів усіх активних сторін суспільства, організацій і корпорацій на основі контрактів, корпоративних норм і цінностей. Корпоратизація державного управління суттєво змінює всі його аспекти, змушує його діяти відповідно до прийнятих цінностей, інтересів, стратегій, заснованих на дотриманні контрактів і збереженні балансу [72, с. 113].

Трансформаційним процесам підпорядковані також управлінські функції в державному управлінні. Планування, мотивація та координація виходять на перший план замість контролю та організації, відбувається перехід від управління до регулювання, дерегулювання та саморегулювання, від дії до посередництва, відбувається лібералізація контролю, додавання самоконтролю та зовнішнього контролю. Таким чином, сучасне публічне управління характеризується переходом від концентрації, накопичення та використання ресурсів до їх розподілу та створення, від орієнтації на розвиток інвестованих коштів до орієнтації на ефективність і результат, перехід від програмної мети до проектно-програмної, яка полягає в розробці комплексу узгоджених проектів

і програм розвитку основних підсистем, побудованих на засадах антикризового, сталого розвитку [3]. Також відбувається перехід у діяльності органів державної влади від закритої системи прийняття управлінських рішень до прозорості, підзвітності та контролю з боку громадянського суспільства в умовах посилення державного управління.

Реалізація суспільного блага потребує максимальної відкритості, згоди з громадською думкою та консультацій із суспільством. Також спостерігається тенденція до підвищення значення функції надання соціальних послуг, що призведе до переорієнтації з безпосереднього надання послуг населенню на організацію партнерства у задоволенні попиту на послуги, з надання ряду соціальних послуг для забезпечення підвищення їх якості. Крім того, перспективним є процес переходу від адміністративного менеджменту до комплексного поєднання організаційно-управлінського, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного та публічно-комунікаційного менеджменту. Деякі автори наголошують на необхідності управлінської та концептуально-стратегічної дії [1, с. 102].

Тенденції до зміни ціннісної орієнтації в державному управлінні характеризуються зміною акцентів від визнання домінуючими держави та органів державної влади до визнання людини головним суб'єктом державного управління та забезпечення блага громадянина як основної мети державного управління. Крім того, відбуваються суттєві зміни у взаємовідносинах між керівником і підлеглим щодо залучення останнього до прийняття управлінських рішень, трактування їх на основі принципів теорії людського капіталу. Важливо, що налагодження відносин між публічною адміністрацією та впливовими групами суспільства, такими як громадські організації, опозиційні структури, бізнес-середовище, потребує значних зусиль для налагодження плідної співпраці та комунікації з метою прийняття та реалізації публічно-управлінських рішень. Крім того, простежується зрушення від зосередження основних ресурсів на прийнятті та реалізації управлінських

рішень до зосередження основних зусиль на реалізації соціального діалогу, угод та комунікації з громадянським суспільством.

Основними напрямками змін у концепції державного управління стане розвиток теорії менеджменту з позицій т.зв. зони з метою подолання кризових і стагнаційних процесів і забезпечення лідерства країни.

У сучасному державному управлінні простежується перехід від ідеології адміністративного управління до комплексної єдності ідеології організаційно-управлінського, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного та публічно-комунікаційного управління. Ведеться активний пошук не лише прикладних теорій державного управління, а й загальної парадигми державного управління, яка слугуватиме ідеологічною та філософською основою сучасного управління. Звісно, запозичення зарубіжного досвіду та впровадження окремих аспектів державного управління в практику вітчизняного державного управління можливе лише після ґрунтовного вивчення національних особливостей розвитку системи державного управління та визнання відповідності її розвитку досягненням світової науки та практики державного управління.

В останніх трансформаційних процесах державного управління чітко простежується тенденція європеїзації державного управління (Рис. 3.4).

На нашу думку, у процесах поступового вдосконалення моделі державного управління спостерігаються позитивні тенденції; формування ефективної організації та діяльності органів виконавчої влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях; реформування місцевого самоврядування та створення самодостатніх територіальних громад, здатних ефективно вирішувати проблеми місцевого значення; процеси перерозподілу та розмежування компетенції та повноважень органів державної влади; реформування територіальної організації влади на засадах економічної доцільності та суспільної необхідності; процеси реформування та модернізації державної служби та служб в органах місцевого самоврядування з метою створення високопрофесійної та політично нейтральної державної служби на основі запровадження нової ідеології функціонування публічної влади як

діяльності, основною метою якої є забезпечення реалізацію прав і свобод громадян, надання якісних публічних послуг, забезпечення прозорості, відкритості та гласності в діяльності органів та установ державного управління; активізація процесів запобігання та протидії корупції шляхом створення відповідних антикорупційних органів; формування нового формату балансу взаємовідносин між центральними органами державного управління та новоствореними органами територіального управління.



Рис. 3.4. Фактори європеїзації державного управління [2, с. 113].

Адже, розглядаючи децентралізацію публічної влади як процес перерозподілу повноважень та обсягу компетенцій між центральним і місцевим рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту на місцеву реалізацію, помічаємо, що місцеве самоврядування, будучи рівнем публічної Орган влади, який є найближчим до громадянина і найкраще обізнаний із повсякденними проблемами мешканців територіальних об'єднань, може надавати населенню широкий спектр державних послуг. Удосконалення нормативно-правової бази функціонування місцевого самоврядування та впровадження реформи децентралізації влади сприяють створенню та ефективному функціонуванню об'єднаних територіальних громад як інформаційних технологій у системі державного управління; впровадження електронного менеджменту в використання сучасної діяльності органів державної влади [8].

У рамках трансформації системи державного управління помітна позитивна тенденція у сфері ефективних процесів децентралізації влади та об'єднання мешканців кількох окремих сіл, селищ чи міст в один адміністративний центр, щоб самостійно визначати напрямки розвитку територіальної громади, формування та розпорядження фінансовими ресурсами бюджету ОТГ, створення адміністративного обслуговування населення та добровільного ефективного вирішення питань місцевого значення.

Децентралізація є одним із важливих напрямів розвитку державного управління в Україні, оскільки полягає в передачі повноважень від центру до органів місцевого самоврядування, визначенні механізму взаємодії між ними, що дозволяє краще вирішувати проблеми місцевого значення на рівні місцевого самоврядування. При цьому децентралізація не повинна перетворюватися на децентралізацію влади, тобто перерозподіл влади всередині виконавчої гілки влади, передачу її місцевим органам виконавчої влади. Натомість децентралізація влади передбачає передачу повноважень щодо прийняття рішень між центральною владою та місцевою владою. Саме виходячи з цього

влада, дбаючи про інтереси окремих територіальних громад, має ефективно вирішувати проблеми місцевого характеру [22].

Зробимо висновок, що необхідність змін у національній системі державного управління, зумовлена викликами часу та глобалізаційними змінами сучасного інформаційного суспільства, має ґрунтуватися не лише на закріпленні нових тенденцій управління, а й на комплексному врахуванні досвіду функціонування системи державного управління та досягнення зарубіжних країн.

Вважаємо, що подальші шляхи вдосконалення системи державного управління в Україні мають ґрунтуватися на поетапному проведенні реформ (Рис. 3.5).



Рис. 3.5. Подальші шляхи вдосконалення системи державного управління в Україні

Висновок до розділу 3

Експертне дослідження особливостей впровадження реформ децентралізації в різних країнах довело, що досвід кожної з них унікальний і відображає специфіку розвитку окремих країн. Тому, на думку експертів, недоцільно впроваджувати іноземний досвід без урахування специфіки економічного та політичного розвитку конкретної країни.

Визначено, що однією з позитивних тенденцій розвитку національного державного управління є реструктуризація системи державного управління, спрямована на покращення взаємодії органів державного управління з громадянами, надання їм якісних публічних послуг в економічній, правовій, соціальній сферах. Тенденції до зміни ціннісної орієнтації в державному управлінні характеризуються зміною акцентів від визнання домінуючими держави та органів державної влади до визнання людини головним суб'єктом державного управління та забезпечення блага громадянина як основної мети державного управління. Крім цього, у рамках трансформації системи державного управління помітна позитивна тенденція у сфері ефективних процесів децентралізації влади та об'єднання мешканців кількох окремих сіл, селищ чи міст в один адміністративний центр, щоб самостійно визначати напрямки розвитку територіальної громади, формування та розпорядження фінансовими ресурсами бюджету ОТГ, створення адміністративного обслуговування населення та добровільного ефективного вирішення питань місцевого значення.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження зумовило наступні висновки:

1. Визначено поняття, зміст та принципи публічного управління та встановлено, що під публічним управлінням розуміється вся система адміністративних установ з ієрархією влади, через яку відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху вниз. Це означає, що державне управління пов'язане з трьома сферами влади – законодавчою, виконавчою та судовою.

Виявлено, що принципами публічного управління є: розвиток конкуренції між постачальниками громадських послуг; розширення прав громадян і передача контролю за діяльністю урядових установ безпосередньо громадам; оцінювання роботи закладів за результатами, а не за витратами; орієнтація на мету (місію) замість законів та правил; перетворення клієнтів у вільних споживачів, надання їм вибору; попередження виникнення проблем; заробіток більше, ніж витрати; децентралізація управління, введення духу співпраці та взаємодопомоги; використання ринкових механізмів замість бюрократичних; стимулювання вирішення проблем усіма секторами, а не просто надання послуг.

2. Досліджено публічне управління в зарубіжних країнах та виявлено, що у більшості європейських країн державна служба розглядається як засіб здійснення державної влади, апарат волевиявлення держави. Розвиток державної служби базується на теоріях держави, до яких належать теорія дихотомії (розподілу) влади Вудро Вільсона та «раціональна бюрократія» Макса Вебера, які мали значний вплив на створення та функціонування постійної та професійної державної служби в США, Європі та за її межами.

3. Проаналізовано досвід надання публічних послуг в країнах Європи та США та встановлено, що основні правила надання публічних послуг у країнах ЄС сформували законодавчу основу взаємодії органів місцевого самоврядування з населенням та передбачили вектори взаємовідносин щодо

надання цих послуг, які мають певні організаційно-правові форми органів місцевого самоврядування. У випадку США модель функціонування федеральних органів державної влади зосереджена на чотирьох сферах за функціональними характеристиками, а саме: обслуговування громадян; способи надання послуг; підтримка процесу надання послуг; управління публічними ресурсами.

4. Досліджено організацію місцевого самоврядування в Польщі, Німеччині, Франції та США. Виявлено, що процес реформування місцевого самоврядування в Польщі, який був спрямований на децентралізацію державної влади та розширення функцій органів місцевого самоврядування в управлінні публічними справами місцевого значення, досяг своєї мети. Нині в Польщі запроваджено трирівневу структуру місцевого самоврядування: одиниці місцевого самоврядування на рівні: гмін (до компетенції яких входить вирішення громадських питань місцевого значення); повіти (рішення громадських справ, які не належать до компетенції гміни); воєводства (які представляють уряд у певному регіоні та уповноважені здійснювати контроль і нагляд за гмінами та повітами).

Встановлено, що Франція є яскравим прикладом континентальної моделі місцевого самоврядування, яка характеризується поєднанням місцевого самоврядування з місцевою адміністрацією (органами державної влади на місцевому рівні), виборністю та призначенням, обмеженою автономією місцевого самоврядування -управління, наявністю спеціальні органи державної влади, які підконтрольні органам місцевого самоврядування. Ця модель передбачає певне обмеження місцевого самоврядування та забезпечує більший контроль і централізацію системи управління.

Виявлено, що у законодавстві Німеччини досить активним є співробітництво органів місцевого самоврядування з представницькими органами центральної влади, яке має свою специфіку, яка полягає в тому, що хоча землі виконують функції центральної влади, вони, у свою чергу, наділені децентралізацією та самостійністю. Місцеве самоврядування в Німеччині

здійснюється в землях, повітах і муніципалітетах. Землі ФРН є відносно автономними і незалежними суб'єктами федерації. Їх правовий статус визначається конституціями земель, які приймаються в кожній землі відповідно до Основного закону ФРН.

Досліджено, що місцеве самоврядування в США не згадується в Конституції США, тому що його організація залишається за штатами. Крім того, Основний закон США не містить положень щодо територіального поділу Сполучених Штатів; є лише вказівка на суб'єкти федерації – штати і столичний округ Колумбії.

5. Запропоновано заходи запровадження досвіду публічного управління зарубіжних країн в Україні, серед яких вдосконалити та прийняти нові редакції актів про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, які розробляють експерти Європейської Комісії та міжнародної організації SIGMA; створити нову модель публічного управління в Україні; розроблення та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого та регіонального розвитку.

6. Надано пропозиції та виявлено перспективи подальшого реформування публічного управління в Україні, а саме виділено, що однією з позитивних тенденцій розвитку національного державного управління є реструктуризація системи державного управління, спрямована на покращення взаємодії органів державного управління з громадянами, надання їм якісних публічних послуг в економічній, правовій, соціальній сферах. Тенденції до зміни цілей державного менеджменту проявляються у зміщенні акценту публічного менеджменту з процесу на ефективність і кінцевий результат управлінської діяльності. Ефективність кінцевого ефекту державного управління має забезпечувати висококваліфікована управлінська еліта, яка має зосередитися на підвищенні свого статусу завдяки гідній заробітній платі та неформальній владі та перетворенні державних службовців на професійних працівників специфічної системи обслуговування, орієнтованої на забезпечення якісних управлінських

послуги, пошук ефективних і технологій боротьби з корупцією, зловживанням владою, порушенням прав і свобод громадян у системі державного управління.

Основними напрямками змін у концепції державного управління повинен бути розвиток теорії менеджменту з метою подолання кризових і стагнаційних процесів і забезпечення лідерства країни.

Подальші шляхи вдосконалення системи державного управління в Україні мають ґрунтуватися на поетапному проведенні адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, запровадженні електронного управління в діяльності органів державного управління та подальшій конституційній реформі у сфері децентралізації влади, що полягає у передачі реальної влади органам місцевого самоврядування, реформуванні системи державного управління на основі всебічного врахування досвіду функціонування систем державного управління в інших країнах, застосуванні новітніх концепцій і напрямків управління з урахуванням цивілізаційних тенденцій у розвиток суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: підручник. Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: Юрид. думка, 2009. 600 с.
2. Кірмач А. В. Публічна служба: зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.
3. Мельников О. Ф. Теорія та методологія фахової підготовки державних службовців. Київ, 2009. 32 с.
4. Мельтюхова Н. М. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / авт. кол. : Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. Київ: НАДУ, 2010. 28 с.
5. Прокопенко, Л. Л. Публічна служба в країнах ЄС. *Публічне адміністрування: теорія та практика: електр. зб. наук. пр.* 2009 Вип. 1 (1).
6. Синявіна М. В. Публічне управління та публічна служба як результат демократизації державного управління. *Публічне управління: теорія і практика.* 2011 № 3 (7). С. 48–53.
7. Гордєєв В.В., Градовий В.Б. Адміністративні послуги: поняття, сутність та ознаки. *Науковий вісник Чернівецького університету.* 2010. Випуск 533. Правознавство. С. 66 — 70.
8. Шереметьєва Л. А., Беца І.І. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>
9. Single market for services (White Paper on Services of General Interest, 'Services' Directive). URL: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/index_en.htm
10. Завгородня В.М. Стандарти функціонування цивільної служби Європейського Союзу в європейському Кодексі належної адміністративної

поведінки. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2012. № 2 (7). С.18—21.

11. Лахижа М.І. Етичні засади в діяльності публічної адміністрації. *Публічне будівництво*. 2007. № 1. Ч. 2.

12. Charter of Fundamental Rights of the European Union (2010/C 83/02) 30.3.2010. URL: [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403: en:PDF](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:en:PDF)

13. Бережний В. О. Реформування державного управління у Великобританії. *Теорія та практика державного управління*. 2010. № 2. С. 89–95.

14. Joining Forces and Resources for Sustainable Development Cooperation among Municipalities — A Guide for Practitioners. Bratislava: United Nations Development Programme, Bratislava Regional Centre for Europe and the Commonwealth of Independent States, 2006. 81 p.

15. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід/ За ред. В.В. Толкованова. Київ: вид-во "Крамар", 2011. 261 с.

16. Борисюк О. В. Імплементация зарубіжних моделей соціального страхування до вітчизняних реалій. *Молодий вчений*. 2017. № 4.4. С. 5–8.

17. The European Code of Good Administrative Behaviour. URL: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces>

18. Treaty on the Functioning of the European Union. *Consolidated Texts of the EU Treaties as Amended by the Treaty of Lisbon*. URL: <http://www.officialdocuments.gov.uk/document/cm73/7310/7310.pdf>

19. Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in their Relations with the Public. URL: http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/_docs/code_en.pdf

20. Даньшина Ю. В. Зарубіжний досвід оцінювання якості надання публічних послуг. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 4. С. 467-475.

21. Галам В.О. "Універсам послуг" як форма якісного надання публічних послуг населенню в країнах Європи. *Публічне право*. 2012. № 1. С. 64-69.
22. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2006. 196 с.
23. Коліушко І.Б. Аміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис). Київ: Факт, 2001. 72 с.
24. Скороход О.П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади. *Стратегічні пріоритети*. № 1. 2010. С. 41—46.
25. Жарая С. Б. Концепція публічних послуг та міжнародна практика управління якістю надання послуг. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Управління. 2013. Вип. 2. С. 28–35.
26. Kozuch W., Kozuch A. Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie: Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellonskiego. Krakow, 2011. 148 p.
27. Попсуй А. О. Децентралізація та інноваційні системи надання якісних послуг. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Публічне управління*. 2017. № 1 (8). С. 54–58.
28. Циганов О. Г. Теорія публічних послуг та її реалізація в країнах Європейського Союзу та в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 110–113.
29. Tsalko T., Nevmerzhytska S. Foreign experience of implementation of public-private partnership of the state and business / *Modern Science – Moderni věda*. Praha. Česká republika, Nemoros. 2022. № 5. p. 15-21. URL: https://www.nemoros.cz/files/ugd/b7f2f7_34ae80a85ebd4937b4c2c70b6f23678d.pdf#page=15
30. Драган І. О. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики. *Публічне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_4_3

31. Власенко О. В., Ворона П. В., Пухтинський М. О. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: монографія. Полтава: ПНТУ, 2009. 288 с.
32. Панькова З. Л. Зарубіжний досвід надання публічних послуг та його застосування в Україні. Право: Історія, Теорія, Практика: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф., (м. Дніпро, 18–19 листоп. 2016 р.). Херсон: Вид. дім «Гельветика», 2016. С. 144–146.
33. Буханевич О. М. Закордонний досвід надання публічних послуг. *Митна справа*. 2014. № 6 (2.1). С. 222–229.
34. Чукут С., Камінська Т., Камінський А., Пасічник М. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування. Київ, 2008. 200 с.
35. Малиновський В. Уроки польської адміністративно-територіальної реформи для України. *Публічне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи : матеріали наук. практ. конф. Тези доп. (17–18 травня 2007 р.)* / Відпов. ред. В. Малиновський. Луцьк : Волинська обласна друкарня, 2007. С. 15–18.
36. G. Calzoni: Od systemu scentralizowanego zarządzania regionów do systemu samorządów terytorialnych w krajach postkomunistycznych. Przypadek Polski, Kwartalnik „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” czasopismo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza i Akademii Ekonomicznej w Poznaniu 1994, nr 2, s. 107.
37. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
38. Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Jednolity tekst ustawy publikowany w Dz.U. 1996, Nr 13, poz. 74 ze zmianami.
39. Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym. Jednolity tekst ustawy publikowany w Dz.U. 1996, Nr 91, poz. 578.
40. Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa. Jednolity tekst ustawy publikowany w Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zmianami.

41. Ustawa z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednich wyborach wójta, burmistrza, prezydenta miasta. System samorządu lokalnego w RP. Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych, K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa 2007, s. 1244.
42. Горжелак Г. Децентралізація територіальної організації в Польщі. URL: <http://www.largis.ldp.lviv.ua/ukraine/documu.htm>
43. Wasintyriski B. Ustroj wladz administracyjnych rządowych i samorządowych. Poznan, 1993. 139 s.
44. Izdebski H. Samorzud terytorialny. Podstawy ustroju i dziaalnoci. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2004. 272 s.
45. Фролов О. Державна підтримка і гарантування місцевого самоврядування: досвід Німеччини та Франції. *Право України*. 2011. No 2. С. 299–306.
46. Конституція Французької Республіки / пер. з фр. В. Шаповал. Київ : Москаленко О.М., 2018. 56 с.
47. Адміністративний кодекс Франції. *Закони про місцеве самоврядування* / пер. з фр. Київ : ПСП, 1995.
48. Лазор О., Кохалик Х. Організація та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : наукова розробка. Київ : НАДУ, 2009. 44 с.
49. Пустовойт Л. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / за заг. ред. Ю. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2010. 56 с.
50. Цалко Т. Р. Порівняльний аналіз діючих адміністративних систем управління в Німеччині, Франції, Великобританії. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2019. Вип. 2 (11). С. 255-263. URL: [https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/14399/1/Zb%D1%96rnik_NUCZU_2019_2\(11\)_%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80255-263.pdf](https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/14399/1/Zb%D1%96rnik_NUCZU_2019_2(11)_%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80255-263.pdf)

51. Loi No 82 – 213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. URL: <http://www.senat.fr/actu/82-213.html>

52. Code général des collectivités territoriales. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.o?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=29990101>

53. Маринів А. Реформування місцевого самоврядування та децентралізація у Франції у 80-х рр. ХХ ст. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2017. Вип. 5. Т. 1. С. 68–73.

54. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко. Київ: Софія, 2012. 128 с.

55. Вюртенбергер Т., Колиско Р. Деякі концептуальні положення реформування організації державної влади: регіональний аспект. Програма Tacis Європейського Союзу, травень 2001.

56. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland hat am 23. Mai 1949. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.

57. Аналітичний матеріал. Місцеве самоврядування у Федеративній Республіці Німеччини. URL: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/deu006.txt>.

58. Конституція США. Право США. 2013. № 1-2. С. 13-30.

59. Khaustova Y., Breus S., Nevmerzhytska S., Tsalko T., Kharchenko T. Features of social entrepreneurship as a factor in the development of social innovation. *Journal of Entrepreneurship Education*. 2019. Volume 22, Issue: 1S. URL: <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57006782200>

60. Мішина Н.В. Формування муніципальних органів Вашингтона. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Т.4. Одеса: Юридична література, 2005. С. 111-116.

61. Публічне управління: підручник : у 2-х т. / Нац. акад. держ упр. при Президентові України; ред. кол. Ю. В. Ковбасюк, (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін. Київ: НАДУ, 2013. Т. 2. 324 с.
62. Цалко Т. Р., Невмержицька С. М. Проблеми сучасної підготовки та кадрового забезпечення державної служби в Україні. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2021. № 1 (17). URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/16148563087462.pdf>
63. Публічне управління: навч. посібник / А. В. Стасишин, Г.В. Капленко, Г. О. Комарницька та ін. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2019. 460 с.
64. Сурмін Ю. П. Проблеми та напрями змін державного управління в Україні в сучасних умовах. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ: НАДУ, 2014. Т. 1. С. 13
65. Цалко Т. Р., Невмержицька С.М. Концепція розвитку публічного управління в контексті забезпечення національної безпеки країни / Удосконалення системи публічного управління в Україні: проблеми, механізми та перспективи: монографія / за заг. ред. проф. А.О. Касич. Київ, КНУТД, 2021. 240 с.
66. Кухленко О.В., Федоряк Р.М., Невмержицька С.М. Проблеми децентралізації влади у межах регіональної політики України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1028>
67. Цалко Т. Р., Невмержицька С. М. Виконавська дисципліна у державному управлінні в умовах трансформації та діджиталізації. *Економіка та держава*. 2020. № 12. С. 114-120. DOI: [10.32702/2306-6806.2020.12.114](https://doi.org/10.32702/2306-6806.2020.12.114)
68. Borchardt K. European Commission, Directorate-General for Communication. *The ABC of EU law*. Publications Office, 2018. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2775/953190>

69. Невмержицька С. М., Цалко Т. Р., Бреус С. В., Бондаренко С. М. Стратегічне планування розвитку територій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1992>

70. Castells Manuel. End of Millennium (The Information Age: Economy, Society and Culture). Vol. III. Wiley-Blackwell, 2000. 448 p.

71. Невмержицька С. М. Соціальна відповідальність муніципальних службовців у системі муніципального управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 5. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1079>

72. Torma András, Ritó Evelin. About the European Administrative Space – from a Hungarian Perspective. *Przegląd Europejski*. 2021. No 3. P. 113–127.