

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Вищого навчального закладу
Укоопспілки «Полтавський університет
економіки і торгівлі»
08 липня 2015 року № 152-Н

Форма № П-4.04

ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»

Навчально-науковий інститут заочно-дистанційного навчання
Форма навчання заочна
Кафедра правознавства

Допускається до захисту

Завідувач кафедри _____
(підпис)

Г. В. Лаврик
(ініціали, прізвище)

«__» _____ 2021 р.

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему «ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ
ВЛАДИ»

спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»

Виконавець роботи: Клочко Юлія Леонідівна

(підпис, дата)

Науковий керівник: Солдатенко Оксана Володимирівна

(підпис, дата)

Рецензент: Лозинська Тамара Миколаївна
(прізвище, ім'я, по батькові)

Полтава 2021

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Вищого навчального закладу
Укоопспілки «Полтавський університет
економіки і торгівлі»
08 липня 2015 року № 152-Н

Форма № П-4.03

ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»

Затверджую
Завідувач кафедри
 _____ Г.В. Лаврик
(підпис, ініціали та прізвище)
 « _____ » _____ 2021 р.

ЗАВДАННЯ ТА КАЛЕНДАРНИЙ ГРАФІК
ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

на тему «ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ
ВЛАДИ»

студенткою спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»
(шифр, назва)

Прізвище, ім'я, по батькові Клочко Юлією Леонідівною

Затверджена наказом ректора № 52а-Н від «25» лютого 2021 р.

Зміст роботи	Термін виконання	Термін фактичного виконання
1. Підбір джерел та їх обробка	до 01.03.21 р.	
2. Складання та затвердження плану роботи	до 15.03.21 р.	
3. Написання та оформлення роботи	до 15.10.21 р.	
4. Попередній захист роботи	до 15.11.21 р.	

Дата видачі завдання «__» _____ 2021 р.

Студентка _____
(підпис)

Науковий керівник _____ д.ю.н., проф. Солдатенко О. В.
(підпис) (науковий ступінь, вчене звання, ПІБ)

Результати захисту магістерської роботи

Магістерська робота оцінена на _____
(балів, оцінка за національною шкалою, оцінка за ЄКТС)

Протокол засідання ЕК № _____ від «_____» _____ 2021 р.

Секретар ЕК _____
(підпис) (ініціали та прізвище)

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І
ТОРГІВЛІ»**

**Оцінювання магістерської роботи,
виконаної студенткою**

Клочко Юлією Леонідівною
(прізвище, ім'я, по-батькові)

**спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»**
(шифр, назва)
ступеня магістра

**на тему «ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ
ВЛАДИ»**

№ з/п	Критерії оцінювання	Бали
1.	Зміст (до 60 балів)	
2.	Оформлення та організація виконання (до 10 балів)	
3.	Захист (до 30 балів)	
	Усього балів	
	<i>Оцінка за національною шкалою</i>	
	<i>Оцінка за шкалою ЄКТС</i>	

Підпис членів екзаменаційної комісії:

Протокол засідання ЕК № _____ від «_____» _____ 2021 р.

Секретар ЕК _____

ЗМІСТ

Вступ.....	3
РОЗДІЛ 1. Теоретико-правові засади публічної влади: зарубіжний досвід.....	6
1.1. Характеристика моделей публічної влади зарубіжних країн.....	6
1.2. Територіальна організація публічної влади у зарубіжних країнах....	21
1.3. Зарубіжний досвід правового забезпечення реформування публічної влади.....	31
РОЗДІЛ 2. Зарубіжний вимір практичних аспектів реформування публічної влади.....	38
2.1. Організація публічної влади.....	38
2.2. Реалізація реформ публічної влади.....	46
2.3. Управління якістю публічних послуг.....	52
РОЗДІЛ 3. Зарубіжний досвід у контексті реформування публічної влади в Україні.....	63
3.1. Реформування публічної влади в Україні на шляху вступу до Європейського Союзу.....	63
3.2. Зарубіжний досвід у реформуванні публічної влади в Україні.....	75
3.3. Упровадження зарубіжного досвіду в систему управління якістю адміністративних послуг органів влади України.....	81
Висновки	92
Перелік інформаційних джерел.....	99
Додатки.....	109

ВСТУП

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

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

Протягом останніх років особливу увагу проблематиці адаптації зарубіжного досвіду реформування публічної влади приділили українські вчені, зокрема, В. Бабаєв, що вивчав взаємозв'язок адміністративно-територіального устрою та сталого розвитку регіону [1], Ю. Куц, В. Мамонова, О. Чаплигін [2],

які розглядали питання сталого розвитку територіальної громади. Але питання стосовно сталого реформування публічної влади залишається відкритим, впровадження в практику в цьому напрямку ускладнюється недоліками й недостатньою ефективністю механізмів співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування і громади на місцевому рівні.

Метою магістерської роботи є обґрунтування теоретичних і методичних положень зарубіжного досвіду реформування публічної влади та розробка практичних рекомендацій щодо адаптації історій успіху зарубіжних країн у сфері реалізації реформ публічної влади до умов управлінської системи публічної влади України.

Відповідно до даної мети були поставлені такі основні завдання:

- характеристика моделей публічної влади зарубіжних країн;
- аналіз стану територіальної організації публічної влади у зарубіжних країнах;
- вивчення зарубіжного досвіду правового забезпечення реформування публічної влади;
- систематизація практичних аспектів організації публічної влади зарубіжних країн;
- розгляд процесу реалізації реформ публічної влади в зарубіжних країнах;
- з'ясування практичних аспектів управління якістю публічних послуг;
- характеристика реформування публічної влади в Україні на шляху вступу до Європейського Союзу;
- з'ясування адаптивних можливостей застосування зарубіжного досвіду у реформуванні публічної влади в Україні;
- виявлення напрямів упровадження зарубіжного досвіду в системі управління якістю адміністративних послуг органів влади України.

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

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

У процесі дослідження використовувалися такі наукові методи: системного підходу, аналізу і синтезу, класифікації, систематизації, порівняльного статистичного аналізу, формально-логічного методу. Інформаційну основу дослідження складають бази нормативних документів, статистичні та спеціальні періодичні довідники, підручники, посібники, нормативно-правові документи, статистичні матеріали, збірники наукових праць.

Практичне значення одержаних наукових результатів міститься в тому, що висновки магістерської роботи мають практичне спрямування та можуть бути корисними при вирішенні наукових та практичних завдань реформування публічної влади в Україні з метою побудови вітчизняної моделі публічної влади, вдосконалення системи управління якістю надання послуг на рівні територіальної громади.

За результатами проведеного дослідження опубліковані тези на тему: «Характеристика моделей державного управління зарубіжних країн», які включені до збірника матеріалів X Всеукраїнської науково-практичної конференції «Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір» [3].

Магістерську роботу сформовано зі вступу, трьох розділів, висновків, переліку інформаційних джерел та додатків. Загальний обсяг магістерської роботи складає 98 сторінок комп'ютерного тексту. У тексті магістерської роботи розміщено 7 таблиць; 4 додатків на 4 сторінках; перелік використаних інформаційних джерел містить 92 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

1.1. Характеристика моделей публічної влади зарубіжних країн

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

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

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

Зазвичай моделі публічної влади мають три рівні: загальнодержавний, регіональний і місцевий. На першому рівні формуються загальнодержавна і порегіональна програми розвитку соціальної і економічної сфер, розробляються фіскальна і фінансова політики, прописуються пріоритетні цілі економічного розвитку регіональної економіки і держави. Центральними органами виконавчої влади виконується низка функцій: міждержавної взаємодії, зміцнення обороноздатності, екологічної безпеки, регулювання обігу фінансових ресурсів, контролю за банківською діяльністю, оподаткування,

розвитку галузей культури та освіти, адміністрування податків. На другому (регіональному) рівні відбувається узгодження регіональних, галузевих і підприємницьких цілей з урахуванням принципу самостійності основного суб'єкту регіонального управління – всіх сфер на рівні області як адміністративно-територіальні одиниці. Самоврядні рішення щодо інтересів територіальних громад і державна регіональна політика реалізуються на третьому (місцевому) рівні.

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

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

Використання вище зазначених та інших критеріїв дає змогу виокремити різноманітні моделі місцевого самоврядування у зарубіжних країнах. Елементарні класифікації моделей публічної влади зазвичай вибудовуються в рамках системно-структурного підходу, в яких акцент зміщується на

організаційний механізм формування, функціонування та організацію діяльності органів державної служби, базуючись на критеріях закритість – відкритість, централізація – децентралізація моделей. Виходячи з даних критеріїв виділяють раціональну централізовану закриту французьку модель публічної влади, раціональну відносно децентралізовану закриту німецьку, частково децентралізовану відкритую британську, децентралізовану відкритую модель публічної влади, притаманну Сполученим Штатам Америки (далі США) [4, с. 292]. Також виокремлюють раціональну централізовану закритую та емпіричну децентралізовану відкритую модель публічної влади [5, с. 224].

Нижче у табл. 1.1 розглянемо модель публічної влади на тлі взаємовідносин органів публічної влади та інституцій громадянського суспільства.

Моделі публічної влади поділяють на кар'єрну, змішану та посадову [6, с. 272]. У додатку А наведено класифікацію моделей взаємовідносин влади і громадянського суспільства.

Дієвими чинниками функціонування інститутів громадянського суспільства зарубіжних країн продовжують бути незавершені процеси формування внутрішньодержавних громадянських суспільств (рис. 1.1).

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

О. Сунгуров [10] виділяє вісім моделей взаємодії інституцій громадянського суспільства і органів публічної влади. Три моделі (підтримки розвитку інституцій громадянського суспільства або модель садівника, партнерська, архітектора) успішно розвиватимуться за умови партнерських відносин між органами публічної влади та інституціями громадянського

суспільства. Коли відбувається конфронтація, то можливе втілення сценаріїв моделей «боротьби з противником» і «громадської непокори».

Таблиця 1.1

Характеристика основних моделей становлення громадянського суспільства

Назва моделі	Історичний період становлення	Країна	Притаманні риси
Абсолютистська (вертикальна)	Середньовіччя	Франція, Іберія, Італія	Формування громадянського суспільства зверху вниз під захистом абсолютної держави. Наслідок – громадянське суспільство сутнісно залежить від держави
Низова	Від середньовіччя до середини XIX ст.	Швейцарія, Нідерланди, Бельгія, частково Австрія	Зародження громадянського суспільства знизу пов'язується із суспільними об'єднаннями. Пізніше за часом формування державних меж для повною мірою сформованого громадянського суспільства
Додаткова	XVIII ст. – початок XX ст.	Прусія, Швеція, крім вертикальної моделі на великодержавному етапі розвитку цих країн	Міжкорпоративна інтеграція вплинула на створення громадянського суспільства «збоку». Корпорації і корпоративні структури здатні протистояти і безпосередньому об'єднанню населення (наприклад, громад, первинним консоціаціям), так і державним структурам

Джерело: розроблено автором на основі [7].

Цікавою, на нашу думку, є запропоноване Ю. Воробйовим дворівневе моделювання: на першому управлінському рівні розглядається взаємодія «державна влада – громадянське суспільство», на другому – «муніципальна влада – громада» (табл. 1.2).

У результаті керуючих комунікаційних дій та під час оберненого зв'язку відбувається структуризація комунікативних елементів зі стандартизованими

функціями взаємодії органів державної влади та суспільства, діалоговими формами договірного партнерства, багатовекторного спілкування.

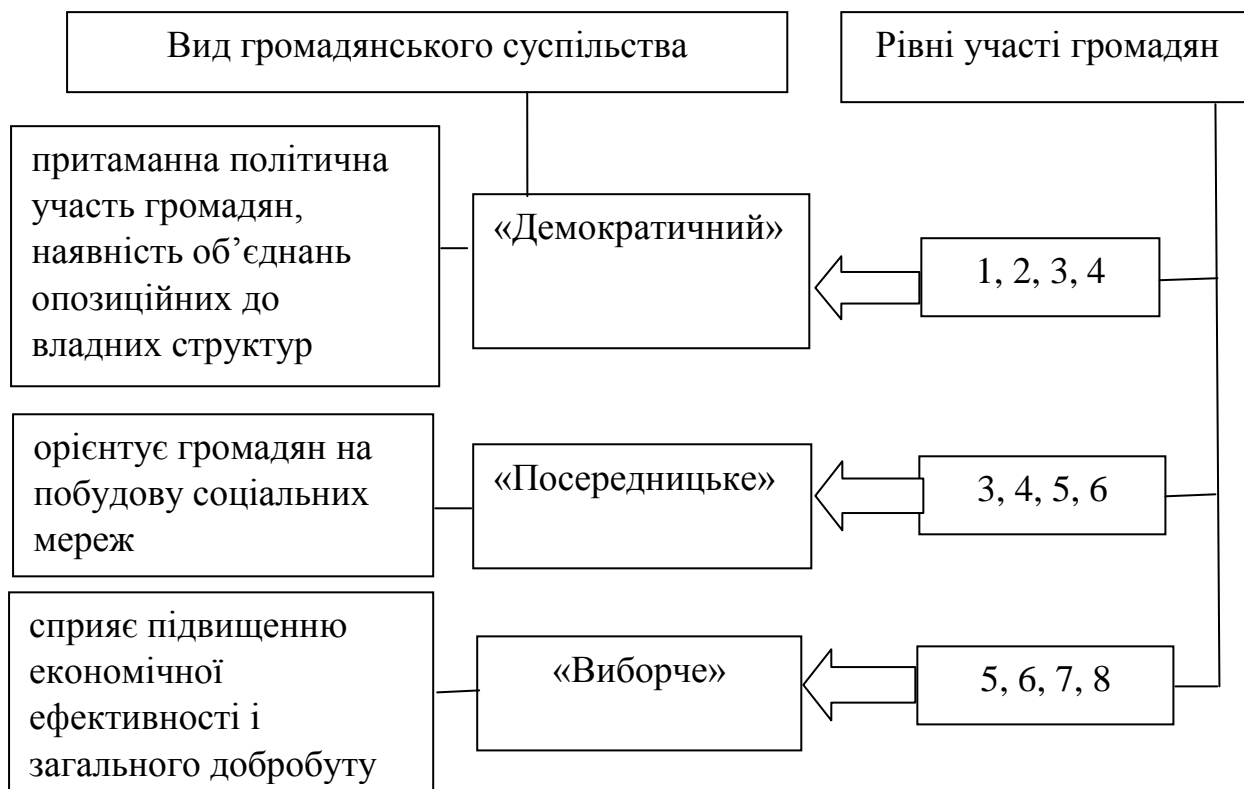


Рис. 1.1. Залученість населення у прийняття рішень та управління справами за різних видів громадянського суспільства

Джерело: розроблено автором на основі [8, с. 23; 9]

Умовні позначення:

- 1 – «маніпуляція»;
- 2 – «терапія»;
- 3 – «інформування»;
- 4 – «консультації»;
- 5 – «присутність при прийнятті рішень»;
- 6 – «партнерство»;
- 7 – «делегована влада»;
- 8 – «громадський контроль».

Використання останніх забезпечує обопільний контроль і рівновагу інтересів між елементами системи відносин «державна влада – громадянське суспільство». В основу моделі комунікативної взаємодії на місцевому рівні

покладено міні-модель громадянського суспільства в межах муніципального утворення.

Таблиця 1.2

Характеристика концептуальних моделей комунікаційної взаємодії
за Ю. Воробйовим

Рівні управління	Термін впливу, заходи	Очікуваний ефект	Типи дій в загальній комунікації
Перший «державна влада – громадянське суспільство»	довгострокові	стратегічний	формуючі (керуючі) дії і модифікації оберненого зв'язку
	середньострокові	накопичувальний	
	короткострокові	разовий	
Другий «муніципальна влада – громада»	середньострокові	ефект від реалізації соціального проєкту «державна влада – громадянське суспільство»	соціальний проєкт «державна влада – громадянське суспільство»
	короткострокові		

Джерело: розроблено автором на основі [11, с. 18–22].

В якості модулів тут виступають місцеві депутати, виконавчі органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення (селищні комітети, районні в містах комітети самоорганізації населення, будинкові, квартальні, вуличні комітети, комітети мікрорайонів), бізнес-структури, інститути соціалізації, місцеві засоби масової інформації та засоби комунікації, з урахуванням впливу соціальної інфраструктури населеного пункту. Для всіх елементів системи передбачено механізми оберненого зв'язку та взаємного контролю (включаючи моніторинг громадської думки та соціально-економічної ситуації, ефективності органу державної влади і самоуправління).

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

В. Ледяєв [12, с. 259] змодельовав ідеальну схему взаємовідносин між

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

За ідеальної моделі потенціал впливу громадянського суспільства на державу рівномірно розподілений серед усіх основних соціальних груп, органи державної влади виконують нейтральну роль, працюють легальні канали впливу на рішення органу державної влади і накопичені достатні ресурси супротиву режиму у випадку наявності передумов до монополізації влади [12, с. 259].

Науковці: Г. Еспінг-Андерсен, який за класифікаційну ознаку обрав ймовірність досягнення гідного рівня життя, С. Лейбфрід, що виділив сучасний (скандинавський), обмежений (англосаксонський), інституціональний (бісмарківський), рудиментарний чи напівінституціональний – латинський типи, Б. Діакон проаналізував соціальну політику бувших комуністичних країн ХХ ст. тощо, представили доробок моделей соціальної політики держав [14; 15]. І. Кресіна, В. Цветков розглядають відносини державної влади і громадянського у площині колективізм (громадянське суспільство підкорене і залежить від органів державної влади) – індивідуалізм (самостійне, автономне від держави громадянське суспільство і незалежний контроль за органами державної влади) (табл. 1.3) [13, с. 17].

У дослідженні типології моделей місцевого самоврядування у державах

Європейського Союзу, авторства польського вченого З. Махельські, виділено такі критерії: територіальна організація, функціональна децентралізація, вплив політичних партій на розвиток самоврядної діяльності, конструкції локальних місцевих виборчих систем [16].

Таблиця 1.3

Характеристика моделей взаємовідносин між державою та ГС при індивідуалізмі за І. Кресіним, В. Цветковим

Територіальний розподіл	Приклади країн	Назва моделі	Типи відносин
Західна цивілізація	США, Канада	плюралістична	різні об'єднання з багатьма інтересами, схильні до компромісних рішень
	Швеція, Норвегія, Австрія	корпоратистська	прийняття рішень шляхом переговорів між ОПВ та низкою впливових об'єднань
Цивілізація Сходу	Японія	патерналістська	підключання ОДВ про своїх громадян, бізнес-структур – про персонал і зменшення рівня ініціативності ГС
	Китай	етатистська	державна розглядається як мета суспільного розвитку і перевага одержавлення громадянського суспільства проти його ініціативності
Країни «третього світу», транзитні країни, де формується громадянське суспільство	Україна у 90-х роках ХХ ст.	популізм	загравання ОДВ з громадянським суспільством для отримання популярності
	Україна на початку ХХІ ст.	клієнтизм	залежність інституцій ГС від еліти

Джерело: розроблено автором на основі [13, с. 17].

На базі аналізу наукових напрацювань англійських (А. Ліндстром, Дж. Лоухлін, П. Хендрікс) і польського (П. Свяневіч) учених дослідників З. Махельські наводить в табличній формі класифікацію, яка дає уявлення про

типологію моделей місцевого самоврядування у Західній Європі (додаток Б).

Також розглянемо сформовані в Європейському Союзі популярні моделі місцевого самоврядування, які потім набули поширення в усьому світі. П. Гураль вважає, що в основу цих систем покладено «різні принципи відносин місцевих органів влади між собою та із центральними органами влади» [17]. При обранні за основні класифікаційні критерії типологізації державного управління рівень політичної культури і ступінь цивілізованості суспільства можна виділити моделі, наведені у табл. 1.4.

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

Таблиця 1.4

Характеристика основних всесвітньовідомих моделей публічної влади

Назва моделі	Окремі характерні риси	Країни формування і поширення
1	2	3
Англо-американська (англосаксонська) модель місцевого самоврядування	високий рівень автономії на місцях виборність до органів місцевого самоврядування дієва система контролю відсутні на місцевому рівні спеціальні уповноважені, які контролюють органи місцевого самоврядування відсутні місцеві адміністрації	Велика Британія, США, Канада, Індія, Австрія
Американська модель державного управління	президентська форма правління бінарна партійна система пріоритет індивідуалізму та права у відносинах між суспільством і державою принцип: законодавство, судочинство і управління	США

Соціалістична модель державного	підпорядкованість державного управління партійному керівництву відсутність судового і громадського	Китай
---------------------------------	--	-------

Продовження табл. 1.4

1	2	3
управління	контролю над адміністративними органами централізоване управління економічною і соціальною сферами всесильність державного апарату становлення номенклатури міфологізація владної верхівки в масовій свідомості високий рівень корумпованості державного апарату	
Континентальна (французька) модель місцевого самоврядування	поєднання місцевого самоврядування й місцевих державних адміністрацій виборність та призначення чиновників обмеження автономії місцевого самоврядування наявність на місцевому рівні уповноважених від держави, наділених повноваженнями з контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування	Франція, Італія, Іспанія), більшість країн Латинської Америки й Близького Сходу
Модель державного управління країн перехідних або слаборозвинутих суспільств	кланово-корпоративний принцип формування державних органів злиття бізнесу і політики, державного і приватного в державних установах і організаціях залежність державних, політико-адміністративних органів від державного апарату надмірна централізація прийняття державних рішень розмитість компетенційних рамок державних органів закрита кадрова система набору чиновників просування по службі залежить від особистої відданості своєму начальству відсутність ініціативності і схильності ризикувати серед управлінських кадрів високий ступінь корпоративності та	Україна

	клановості зневажливе ставлення до громадянського суспільства	
--	--	--

Продовження табл. 1.4

1	2	3
Європейська модель державного управління	закрита система державної служби (крім Великої Британії) кадрова, наймана і змішана системи набору держслужбовців високий престиж роботи на вищих рівнях державної служби, її елітарність широкий обсяг повноважень в економіко-соціальній сфері	країни Європейського Союзу
Японська модель державного управління	монархічна форма правління домінування партійної системи суспільна ієрархія шанобливість покірність і схильність до добровільного підпорядкування повільне просування по держслужбі групове ухвалення рішень груповий контроль національне регулювання економіки	Японія

Джерело: розроблено автором на основі [17; 18, с. 45, с. 56; 19, с. 25-26].

В основі класифікації (див. табл. 1.4) лежить система заздалегідь визначених критеріїв розмежування різних моделей місцевого самоврядування та їх груп (типів). Критерії обрано з урахуванням соціокультурної специфіки місцевого розвитку зарубіжних країн. На нашу думку, наведені у табл. 1.4 моделі у цілому співзвучні з загальноприйнятими правовими системами. В межах цих моделей можна виділити інші за різними критеріями.

Узагальнення існуючих підходів до класифікації моделей публічної влади дозволило виділити такі особливості: їх концентрування на соціокультурних чинниках, які обумовлюють специфічні риси організації публічної влади конкретної країни, зазвичай не розкриваючи докладно змістовну складову, представляючи у кінцевому підсумку дещо абстрактну класифікацію. З іншого боку за визначальний критерій класифікації автори моделей обирають

функціональні особливості та системно-структурні. Розробники моделей таким чином одержують конкретизовану класифікацію в контексті науки державного управління, проте одночасно не враховують широкий соціокультурний контекст і дотримуються чітких дихотомій: централізованість – децентралізованість, емпіричність – раціональність та ін.

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

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

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

ймовірність приходу на роботу до органів державної влади активістів громадянського суспільства та потенційна можливість покладення певних функцій публічної влади на органи самоорганізації населення в історичному «походженні» публічної влади з інститутів громадянського суспільства

проявляється інституціональний аспект конвергенції;

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

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

Тому основні моделі публічної влади стають певною мірою об'єктами рецепції (державні (цивільні, публічні) служби Великої Британії, Німеччини, США, Франції) і належать до конвергентного типу. Істотні відмінності у формах конвергентної взаємодії органів державного управління та громадянського суспільства дозволяють поглибити класифікацію моделей (табл. 1.5).

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

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

Дивергентна модель публічної влади формується під впливом процесів

комунікаційного роз'єднання між органами державної влади та громадянським суспільством (додаток Д).

Таблиця 1.5

Характеристика конвергентної моделі організації публічної влади (державної (цивільної) служби)

Підвид моделі	Країна поширення	Характерні особливості
Супер-конвергентна	США	відкритість, децентралізованість, низька уніфікація; реалізація концепції суспільного договору як символічно-концептуальної основи розвитку державності; адаптація бюрократії до егалітарного суспільства; підкорення бюрократії політичній кон'юнктурі стійкі традиції самоврядування.
	Велика Британія	традиційно елітарний, проте дещо аматорське державне управління; суспільне сприйняття держслужби як «почесного обов'язку» еліти; високі особисті якості посадовців; відсутні суттєві традиції діяльності централізації адміністрації; концентрація суттєвих практичнозорієнтованих питань на рівні місцевого самоврядування; з кінця ХХ ст. модернізація застарілих елементів публічної влади; кастовість бюрократії.
Обмежена	Франція	професійна публічна влада, централізація влади, розвиток традиційної адміністративної системи, «ітераційний» характер розбудови держави, нові конституційний лад і політичний режим як вихід з кризи, протистояння між органами державної влади та громадянського суспільства.
«Розриву спадкоємності»	ФРН, країни Центральної, Східної Європи	екзогенний злам традиційної публічної влади, активне нав'язування рішень англосаксонськими країнами, зокрема, в телеологічному та ціннісному аспектах.

Джерело: узагальнено автором на основі [22, с. 227, 253, 257-267, 274-275, 298].

Дивергентні моделі організації публічної влади притаманні авторитарним

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

Гібридна модель публічної влади формується зазвичай в громадянських суспільствах, які застигли на стадії переродження дивергентної моделі в конвергентну. Суспільні перетворення за таких обставин відбуваються згідно моделі циклічної кризи [23] та невизначеності конвергенції в одних аспектах взаємодії та одночасної дивергенції в інших, що обумовлюється політичною ситуацією, специфікою впливу зовнішнього середовища та перебування на відповідному етапі внутрішніх циклічних перетворень. Тому гібридна державна влада поєднує як елементи архаїчної дивергентної моделі, так і безсистемно запозичені елементи певних конвергентних моделей. Різностям пазли елементів гібридної моделі негативно впливають на її ефективність [25].

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

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

1.2. Територіальна організація публічної влади у зарубіжних країнах

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

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

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

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

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

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

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

Англо-американська система публічної влади не передбачає

централізованого призначення на обраних місцях для контролювання діяльності обраних населенням рад.

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

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

Розглянемо територіальну організацію публічної влади Австрії. У форматі сучасної самостійної європейської держави Австрія утворилася після завершення Першої світової війни, коли її парламент 10 листопада 1920 р. прийняв Федеральний конституційний закон. У 1919 р. до складу Австрії увійшли насамперед традиційні австрійські землі відповідно до Сен-Жерменського мирного договору. У 1921 р. приєднано частину західної Угорщини – провінцію Бургенланд, де в основному проживало австрійське населення. Міжнародна срільнота визнала сформовані територіальні кордони Австрії [26].

Конституція (1920 р.) стала компромісом між соціал-демократичною і консервативною політичними концепціями. Прихильники першої концепції прагнули до централізму з територіальним центром у місті Відень. Консерватори схилились до впровадження федерального устрою з акцентом на високу пріоритетність автономії федеральних земель. В цей період відбувся

перехід до Австрії як республіки із федеративним устроєм натомість монархічної форми правління за децентралізованої унітарної держави.

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

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

У 1955 р. було підписано Державний договір про відновлення незалежності та демократичності Австрії. Також Національна рада Австрії схвалила Федеральний конституційний закон «Про нейтралітет Австрії», який є складовою Конституції Австрії. У цьому Федеральному конституційному законі прописано нейтралітет щодо вступу до військових союзів і неможливість утворення на території Австрії іноземних військових баз [27, с. 117]. Це підтверджено на найвищому міжнародному і національному рівнях.

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

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

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

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

До складу Австрії входять самостійні федеральні землі: Бургенланд, Відень, Верхня Австрія, Каринтія, Нижня Австрія, Зальцбург, Штирія, Тіроль, Форарльберг. Відень як столиця Австрії має статус землі, щодо організаційного функціонування якої у Конституції присвячено окремі положення.

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

окремого народу на самовизначення [28].

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

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

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

Федеральне управління поділене на пряме (федерація здійснює виконавчу владу в землях, крім наявності в землях власних федеральних органів) і непряме (коли виконавча влада в землях представлена губернатором землі та підпорядкованими йому органами землі). Адміністративний суд і Адміністративні сенати в землях виконують функцію законності державного

управління. Адміністративні сенати призначаються урядом землі на період не менше 6 років.

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

Більшість з 2357 громад, створених в Австрії, мають до 10 тис. населення. Окружні адміністративні організації, які за обсягом виконуваних повноважень є земельними організаціями, ще й виконують федеральні функції, проте не є територіальними одиницями, оскільки найменшою територіальною одиницею є федеральна земля. Певні громади мають поділ на місцеві округи як незалежні одиниці місцевого управління. Зокрема, Відень поділено на 23 округи. Кожен округ наділений власними повноваженнями, а їх асамблея (легіслатури) формуються шляхом виборів.

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

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

Крім того варто виділити:

поєднання призначуваності і виборності місцевих органів влади;

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

при радах створюються виконавчі органи;

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

Для територіальної організації публічної влади Бразилїї, Мексиці, Португалїї, іспаномовних країн Латинської Америки характерні свої особливості. У державах Латинської Америки система місцевого самоврядування роль представників із центру є дуже значною. У деяких з них на систему публічної влади значно впливають власники масштабних земельних латифундїй і переважання місцевих землевласників.

На субнаціональних рівнях управління здійснюється представницькими органами місцевого самоврядування (радами) та посадовцями очільниками органів місцевого самоврядування (мерами, регїдорами, префектами, алькадами). Ці посадовці очолюють ради, їх кандидатури як представників адміністративно-територіальних одиниць затверджує президент, міністр. Очільник рад надїлений правом контролювати її діяльність.

Територіальна організація публічної влади в Австрїї, ФРН, Японїї поєднує риси континентальної та англо-американської моделей і є змішаною. Ця модель найбільш виразно проявляється у ФРН, де в симбіозі функціонують та результативно діють чотири моделі місцевого самоврядування:

положення про магістрат закрїплює паралельне функціонування двох органів: ради общин, члени якої визначаються на прямих виборах на період

чотирьох років, і колегіального органу виконавчої влади – магістрату, члени якого обираються радою. На чолі магістрату стоїть бургомістр;

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

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

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

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

При класифікації місцевих органів влади за критерієм – спосіб розподілу публічно-владних ресурсів, виділяють: північно-американську, південно-європейську, скандинавську моделі (О. Оффердал) і східноєвропейську, характерну для пострадянських (Грузія, Естонія, Латвія, Литва, Україна) і постсоціалістичних (Болгарія, Польща, Румунія, Словаччина, Чехія, Угорщина)

республік, які розвиваються демократично, впроваджують прогресивні моделі місцевого самоврядування, засновані на принципах субсидіарності та децентралізації.

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

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

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

В унітарних державах права місцевих органів влади прописані у законах та актах уряду, у федеративних державах – закріплюються нормативно-

правовими актами субпідрядних суб'єктів федерації. Органи місцевого самоврядування мають право звернутися до законодавчих органів із проханням наділити їх додатковими повноваженнями, у певних державах додаткові права закріплюються у підзаконних актах (табл. 1.6).

Таблиця 1.6

Компетенція органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах

Групи повноважень	Приклад компетенції
1	2
у сфері охорони громадського порядку	до відання місцевих органів часто належить діяльність місцевих поліцейських сил, які несуть охоронну та патрульну службу
	очільник місцевих виконавчих органів часто виконує функції головного поліцейського керівника, до компетенції якого віднесено попереднє дізнання, розшук, слідство, затримання злочинців, проте у певних випадках очільники таких виконавчих органів поліцейськими функціями не наділені, а наймають для відповідної роботи поліцейських працівників
у сфері комунального обслуговування, благоустрою та охорони довкілля	розвиток транспорту
	будівництво місцевих доріг
	підтримання санітарного стану міст, тобто контроль за додержанням природоохоронного законодавства, боротьба із забрудненням води, повітря
	повноваження у сфері водопостачання, освітлення, збір сміття
у сфері фінансово-економічної діяльності	затвердження місцевого бюджету
	участь в економічних і соціальних проєктах шляхом випуску чи придбання акцій
	збір та акумуляція фінансових ресурсів із різних джерел
у соціальній сфері	забезпечення роботи безкоштовних їдалень, будинків престарілих, а також закладів для осіб, які потребують спеціального догляду, надання медичної допомоги
	допомога незахищеним верствам населення, престарілим, інвалідам
	у деяких країнах місцеві органи займаються будівництвом дешевого житла, яке потім продається на пільгових умовах
	діяльність муніципальних лікарень, пологових будинків, бібліотек, дитячих садків, спортивних площадок
	будівництво шкіл, їх ремонт, оплата праці учителів

Джерело: [33].

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

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

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

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

позики, які місцеві органи влади в разі потреби можуть залучати до місцевого бюджету.

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

1.3. Зарубіжний досвід правового забезпечення реформування публічної влади

Вивчення процесів територіальної організації публічної влади у зарубіжних країнах дозволило сформувати розуміння тенденцій та закономірностей управління на місцевому рівні, характерні для розвинених країн світу. В певні історичні проміжки часу з проблемою пошуку дієвої моделі реформування публічної влади стикнулися всі держави-члени Європейського

Союзу. Серед цих держав варто звернутися до позитивного за результатом досвіду правового забезпечення реформування публічної влади Польщі, Словаччини, Угорщини, Чехії, що може бути цікавим для України.

Успіх у впровадженні регіональної політики зарубіжних країн дозволяє зробити висновки щодо реалізації муніципальних реформ в Україні.

Заснування й розвиток регіональної політики держави, її ефективність залежить від позиції вищих органів державної влади, які можуть робити швидкі й результативні кроки або навпаки – гальмувати ситуацію, консервуючи процес перетворень.

У структурі державного апарату на всіх рівнях доцільно створити органи державної влади, наділені реальнодіючими владними повноваженнями й фінансовими доходами для формування й втілення в життя регіональної політики.

Неминучим є вплив міжнародних організацій та інститутів Європейського Союзу на питання функціонування міжнародних організаційних форм і механізмів внутрішньодержавної регіональної політики країн, які прагнуть інтегруватися до європейського співтовариства. Зокрема, підписуючи угоду про асоціацію з Європейським Союзом, держави зобов'язуються синхронізувати національну політику й законодавство, зокрема у сферах регіоналізації, реформування публічної влади зі стандартами Європейського Союзу.

Забезпечення координації політики місцевих органів влади й низки країн на етапах її вироблення і реалізації є достатньо важливим. Адже державна влада має здійснювати необхідну підтримку та направляти вектори щодо реалізації реформи публічної влади.

Традиційним для країн Європейського Союзу є підхід до національної регіональної політики як до механізму перерозподілу коштів та ресурсів, а до активних дій місцевих органів влади, що створюватимуть нові робочі місця й сприятимуть інвестиційній привабливості відсталих регіонів.

Доцільним є підсилення просвітницької роботи в публічному просторі та розвиток правової культури населення України й проведення належної інформаційної кампанії процесу реформування публічної влади.

Основною концептуальною вимогою щодо територіальної організації публічної влади, до якої спонукає Європейський Союз, є зменшення кількості законодавчих і нормативно-правових актів, пов'язаних із публічним управлінням. На рівні місцевих громад важливою є дерегуляція, а також дебюрократизація, тобто максимальне залучення населення до владних процесів з використанням тактичних прийомів у формі громадських слухань, громадської просвіти, консультацій, громадських дорадчих комітетів, круглих столів, проведення опитування громадської думки, соціального моніторингу, організації громади, створення і функціонування коаліції.

Одним із напрямів реформування публічної влади може слугувати розвиток системи судового контролю за відповідністю змісту і процедури прийняття рішень органами місцевого самоврядування актам центральних органів державної влади. У Великій Британії, Канаді, США, поширена практика звернення уряду до судових органів з вимогою видання судового наказу, що зобов'язує або забороняє здійснювати певні дії у випадках неналежного виконання місцевими органами влади повноважень [34]. Також у багатьох зарубіжних країнах громадяни мають право оскаржити у судовому порядку дії місцевих органів влади.

Так, у Швеції місцеві органи влади мають достатньо широку автономію та мають право здійснювати дії, які співзвучні інтересам населенню певної адміністративно-територіальної одиниці. У випадку підозри місцевого мешканця щодо виходу муніципалітету за рамки компетентнісних повноважень, то громадянин наділений правом оскарження рішення муніципалітету в судовому порядку.

Нижче проаналізуємо досвід правового забезпечення реформування публічної влади Австрії. Актуальним фундаментом конституційного законодавства Австрії є Федеральний конституційний закон, ухвалений

Конституційними Національними зборами 1 жовтня 1920 р. Федеральний конституційний закон отримав юридичну чинність з 10 листопада 1920 р. Проте Конституція Австрії поки що не систематизована в цілісний конституційний акт. Вона складається зі значної кількості історичних та новітніх конституційних законів, а також інших нормативно-правових актів. Іншими словами категорія «Конституція Австрії» являє собою систему споріднених і ув'язаних між собою конституційних нормативно-правових актів. Наведемо найбільш важливі із актів у хронологічній послідовності:

Закон «Про загальні права громадян королівств та земель, представлених в Імперській раді» (21 грудня 1867 р.);

Сен-Жерменський мирний договір (1919 р.);

Європейська конвенція «Про захист прав людини і основоположних свобод» (1950 р.) плюс сім додаткових протоколів;

Державний договір «Про відновлення незалежної і демократичної Австрії» (1955 р.);

Конституційний закон «Про нейтралітет» (1955 р.);

Конституційний закон «Про охорону навколишнього середовища» (1984 р.);

Конституційний закон «Про захист особистої свободи» (1988 р.).

Додатково чинними є понад сто спеціальних конституційних положень, які стосуються прав людини, використання збройних сил Австрії за межами держави, розподілу повноважень між органами державної влади та федеральним центром і австрійськими федеральними землями, міжнародних відносин, долучення до міжнародних організацій та з інших подібних політичних питань [26, с. 126-127].

Федеральною юрисдикцією Австрії охоплюються чотири основні типи адміністративних та законодавчих процедур, до яких входять:

виключна виконавча і законодавча діяльності Федерації (згідно ст. 10 Федерального конституційного закону). До неї належить понад сто функцій на кшталт: зовнішньої політики, цивільного і кримінального права, судочинства,

банківської системи, комерційного і трудового права, державного автомобільного і залізничного транспорту, індустрії, водопостачання, гірничої справи, гідроенергетики, лісового господарства, більшості аспектів щодо охорони здоров'я та довкілля, освіти (за винятком, початкової, професійної та почасти – сільськогосподарської), теле- та радіомовлення, грошового обігу, державної економіки, законодавства про зброю, збройні сили, асоціації, громадської безпеки, соціального забезпечення, боротьби із безробіттям тощо;

у віданні Федерації знаходиться законодавча діяльність, а до відання землі відносяться управління та виконавча діяльність (відповідно до ст. 11 Федерального конституційного закону). Управління та виконавча діяльність стосуються, зокрема, пільгового житла, питань національності, сухопутного та водного транспорту, місцевого планування, захисту даних щодо повноважень землі, адміністративних процедур, надання послуг та ін.;

до відання Федерації включено формування загальних засад правового поля, а до відання землі віднесено ухвалення конкретних законів та виконавчу діяльність (згідно ст. 12 Федерального конституційного закону). До функцій цієї категорії належать: діяльність установ соціального забезпечення, функціонування лікувальних закладів, розв'язання питань земельної реформи, діяльність шкільних закладів, їх забезпечення (за винятком університетів та вищої школи), розвиток електроенергетики. За відсутності в межах федерального законодавства відповідних правових важелів, законодавчими повноваженнями із цих питань наділені місцеві органи влади;

власна компетенція земель у сферах виконавчої та законодавчої влад (прописана у ст. 15 Федерального конституційного закону), до неї формалізовано включено питання, не віднесені до федеральної компетенції. Після визнання Конституцією або тлумаченням права найбільш важливих функцій виключно федеральними, до власної компетенції земель належатиме лише обмежений обсяг функцій, зокрема щодо довкілля, містобудування, будівельного права, благоустрою територій, риболовлі, полювання, окремих аспектів сільського господарства, захисту інтересів дітей та молоді, стосовно

спорту, дошкільних закладів, туризму, місцевого самоврядування, актів передачі земельних ділянок (придбання нерухомого майна), місцевої поліції. Також землі наділені правом використання фінансових ресурсів, зібраними органами фіскальної служби, фінансування різноманітних проєктів на території землі чи держави. Органи влади земель Австрії можуть застосовувати форми приватного права чи недержавних адміністрацій, всі правові інститути без звуження своєї компетенції. Наявність цього конституційного правила є правовим запобіжником проти виключної централізації повноважень. Дане правило практичнозорієнтоване на сталість регіональної та політичної незалежностей, важливе для самовизначення земель, в першу чергу для більш фінансово спроможних західних регіонів і Відня [26, с. 131-132.].

В Австрії федеральні бюджетні відносини унормовано у спеціальному Конституційному законі про оподаткування (1948 р.) і Законі «Про розподіл податків», діючому протягом 1989-1992 років). Федеральним законодавством визначено право на оподаткування та розподіл податків у точній конституційній формі, що включає дев'ять типів розподільного або виключного оподаткування:

виключні федеральні податки – на переробку нафти, виготовлення і реалізацію тютюнових виробів, корпоративні податки та митні платежі;

податки, поділені між федеральною землею і місцевим самоврядуванням, зокрема, спільні податкові надходження – прибутковий податок, податок на алкогольні напої, податок на додану вартість;

виключні податки землі: податок на туризм, страхування від пожежі;

виключні місцеві податки: на нерухоме майно, на напої та морозиво, на державні центри надання адміністративних послуг.

Федерація має фінансову перевагу порівняно з землями за рахунок високої частки податку на прибуток (60 % якого надходить до федерального бюджету Австрії) і податку на додану вартість (70 %). Прибуток від фінансових доходів федерального бюджету розподіляється між багаточисельними грантовими програмами, внесками, урядовими витратами. Паралельно

федеральні, земельні та місцеві уряди неофіційно витрачають значні фінансові ресурси на реалізацію соціально значущих муніципальних проєктів, наприклад, ремонт установ охорони здоров'я, транспортної інфраструктури, середніх і вищих шкіл, університетів.

Фінансово-бюджетна складова успіху політико-територіальної організації публічної влади в Австрії з позиції земель у фінансовій системі полягає у співвідношенні доходів на всіх управлінських рівнях, наявності різних джерел доходів, повноті надходження доходів, продуманій системі податкового навантаження на бюджети земель: податки, сплачувані землями до федерального бюджету, становлять біля 10 % від загального податкового навантаження; основний дохід землі формують від розподілу спільних федеральних податків за трирівневою системою, спільно із місцевими урядами, розподіл податків яких здійснюється відповідно до федерального законодавства; переважна частина фінансових доходів надходить від перерахунку коштів урядів інших земель, що сприяє створенню середовища високої залежності земель і місцевих урядів від федеральних органів влади; значна частина фінансових ресурсів надходить до федерального уряду від місцевих територіальних громад і коштів земельних урядів у формі непрозорих, почасти нефіксованих («сірих») фінансових транзакцій. Подібні фінансові розрахунки регулюються засекреченими правовими актами та закритими юридичними угодами та/або політичними «джентльменськими угодами» між федеральним урядом і урядами австрійських земель [26, с. 132-134.].

Вартує уваги вітчизняних експертів та нормотворців система органів територіальних громад Австрії: громадська рада як спільний представницький орган, який обирається на таємному голосуванні за пропорційною системою на основі рівного і прямого виборчого права; міська рада (правління громади), а у містах з самостійним статусом – міський сенат; бургомістр, що обирається громадською радою. Компетенційне поле територіальної громади становлять повноваження двох видів: її власні і делеговані їй Федерацією або урядом землі.

РОЗДІЛ 2

ЗАРУБІЖНИЙ ВИМІР ПРАКТИЧНИХ АСПЕКТІВ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

2.1. Організація публічної влади

Для більш глибокого розуміння особливостей інституту публічної влади насамперед звернемося до досвіду Франції, де існує три служби публічної влади: державна служба Франції (51 % від кількості служб публічної влади) подібна до органів державної влади України і представлена центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, в тому числі закладами освіти;

територіальні служби (30 % від кількості служб публічної влади) – аналогом в Україні є місцеві державні адміністрації та комунальні заклади;

служба охорони здоров'я (19 % від загальної кількості служб публічної влади) – аналогом в Україні є заклади сфери охорони здоров'я.

До державних службовців у Франції відносять чиновників, працюючих на різнотипових посадах в установах центрального і місцевого рівнів (деконцентровані та центральні адміністрації) [35, с. 12-16.].

Більшість центральних адміністрацій розташовані в Парижі, проте за потреби можуть бути територіально делеговані в провінцію. Вони здійснюють розробку і подальше координування програм на державному рівні.

До повноважень деконцентрованих адміністрацій відносять реалізацію державної політики на рівні місцевого самоврядування. Чиновники, які працюють в деконцентрованих адміністраціях, підпорядковані субпрефектурам і префектурам, а також департаменталізованим і регіональним підрозділам міністерств (зокрема, департаменталізованим управлінням Міністерств:

забезпечення, із соціальних і санітарних питань, сільського і лісового господарства). Проте є виключення з правил підпорядкованості в межах цієї ієрархії. Так, деякі служби відхиляються від неї: служби міністерства Національної освіти підзвітні ректору, служби міністерства юстиції та служби міністерства захисту – воєнному керівництву. Також за іншим принципом очолюються делокалізовані підрозділи центральних служб.

Біля 1,5 млн чиновників належать до територіальних публічних службовців мерій та комун, які працюють у виконавчих службах регіонів, департаментів, комун, публічних організаціях міжкомунального співробітництва, житлових офісах.

Префект представляє уряд та є гарантом додержання законності. Йому підпорядковуються службовці територіальних та державних служб.

Понад 725 тис. осіб персоналу перебувають на службі охорони здоров'я. Це працівники публічних закладів охорони здоров'я (лікарень, госпіталей, амбулаторій), департаментських установ допомоги дітям, закладів, де проживають люди похилого віку, публічних установ для дітей і підлітків, що опинилися в скрутних життєвих обставинах, дітей або підлітків з особливими потребами (інвалідів), публічних або напівпублічних притулків і центрів соціальної адаптації. Працівники цих закладів підпорядковуються очільнику установи, заклад має загальний статут, в якому прописано порядок внутрішнього і зовнішнього управлінського підпорядкування. Регіональне агентство охорони здоров'я представлене в кожному регіоні. Його очолює сановник високого рангу, який не підпорядкований префекту, і має головний професійний обов'язок – координувати діяльність всіх закладів охорони здоров'я певного регіону [36].

Чиновники всіх трьох вищезазначених служб публічної влади керуються єдиним загальним статутом публічної служби, у фундаменті якого лежать чотири закони: Закон «Про права і обов'язки чиновників» за № 83-634 від 13 липня 1983 р., Закон «Про положення статуту для державної служби» під № 84-16 від 11 січня 1984 р., Закон «Про положення статуту для територіальної

служби» (№ 84-53 від 26 січня 1984 р.), Закон «Про положення статуту для служби охорони здоров'я» за № 86-33 від 9 січня 1986 р. [36].

У законах, віднесених до статуту публічної служби, визначені обов'язки та основні принципи, соціальні й політичні права, що гарантують незалежність державних і регіональних чиновників, ефективну систему управління, постійність зайнятості.

До обов'язків публічних службовців відносять: професійну сумлінну працю, незалежність від зовнішнього тиску, збереження професійної таємниці, неприпустимість міксування роботи в декількох державних і приватних організаціях тощо.

Серед соціальних прав публічних службовців варто виділити: право на участь в управлінні публічною установою, право на створення професійних спілок, право на участь у страйках. Публічні службовці адміністрацій позбавлені права приймати участь у страйках. Довгий час за всіма публічними службовцями навіть не визнавалось право участі у страйках з причин, які приналежні до потреб публічної служби, її безперервності. І сьогодні працівники виховних установ, поліцейські, диспетчери повітряних ліній позбавлені права страйкувати.

До політичних прав публічних службовців належать свобода вступу до політичних партій і керівництво ними на будь-якому управлінському рівні, свобода совісті, можливість подання своєї кандидатури на виборах, свобода переконань. Для кожного публічного службовця встановлена можливість висловлювати і мати особисті політичні погляди поза робочим місцем в межах свободи мати і висловлювати політичні погляди.

На жаль досить значна кількість публічних службовців не повною мірою дотримуються загального статуту. Існують певні винятки: магістрати загальних судових установ (відповідно до ст. 34 і ст. 64 основного закону Франції підкреслюють, що статут магістратів загальних судових установ прописується Конституцією); державні службовці парламентських асамблей, бо їх кар'єра і статут затверджуються бюро асамблеї, до якого вони належать;

військовослужбовці, вимоги до статуту прописані у законі від 13 липня 1972 р.; позаштатні службовці, які не включені до складу чиновників, укладають із публічним роботодавцем контракт у двосторонньому порядку. Проте загальний статут публічної служби частково ігнорує позаштатних службовців, оскільки вони можуть обійняти посаду на постійній основі [36].

Організаційна структура служби публічної влади у Франції побудовано пірамідально і включає до двох тисяч «корпусів» службовців. До одного корпусу входять чиновники, що мають однорідні обов'язки і займають однакові посади. Так, корпус контрольної діяльності об'єднує інспекторів-контролерів. Посадовці, професійна діяльність яких здійснюється відповідно до особливого статуту (як доповнення загального статуту), формують корпус, який у територіальній публічній службі мають ще і назву «рамка посад». Кожний корпус публічної служби відноситься до однієї з трьох категорій посад: А, В та С.

20 % від загальної кількості публічних службовців входять до категорії А. Вони виконують функції планування, організації, керівництва, проектування. Також вони розробляють управлінські рішення. Категорія А поділяється на дві підкатегорії А та підкатегорію А+. Прийом на посаду категорії А здійснюється за конкурсною процедурою. Вимога до освіти: ступінь вищої освіти бакалавр тривалістю навчання плюс 3 або плюс 4 роки навчання у закладах вищої освіти. До категорії А відносять посади – субдивізійні інженери, аташе адміністрації, старші офіцери, сертифіковані викладачі, громадянські адміністратори, керівники категорії А+, головні інженери, агреже, а також штабні офіцери та генерали.

До категорії В входять публічні службовці середньої ланки, спеціалісти, які реалізують рішення і вказівки вищестоящих чиновників. До категорії В входять до 40 % публічних посадовців, наприклад, до даної категорії відносяться адміністративні службовці, які можуть обіймати посади завідуючих бюро підрозділів середнього розміру за кількістю працівників, і просуваючись кар'єрними сходами можуть перейти до категорії А. Корпус викладачів

середніх шкіл належить до категорії А, а корпус учителів початкових класів – до категорії В. Обов'язковою умовою роботи на посаді, що належить до категорії В, є наявність документа про вищу освіту – диплом бакалавра.

Виконавці і допоміжний персонал органів публічної влади належать до категорії С. Прийом на посаду категорії С здійснюється за наявності свідоцтва про закінчення професійного училища, свідоцтва про професійну підготовку або диплома про закінчення коледжу. Із зростанням рівня безробіття в Європейському Союзі ступінь освіченості претендентів підвищився, тому реальний ступінь їх освіти значно вищий. До категорії С віднесені такі посади: адміністративний заступник, адміністративний службовець, тобто службовці, які працюють в секретаріатах, технічні службові виконавці, контролери і рядові робітники.

Згідно термінології загального статуту, чиновником називається службовець, що обіймає посаду на постійній основі та має звання. Як бачимо, тільки обіймання посади публічної служби недостатньо: службовець-стажер і особа, яка працює за контрактом, не є чиновниками. Першому необхідно бути у штаті, іншому – мати звання. Зарахований до штату публічний службовець може перебувати в становищі резерву або прикомандирування.

Щоб стати чиновником потрібно вступити у звання, пройшовши конкурсний відбір або інтеграційним шляхом. Після чого чиновник стає власником відповідного публічного звання. Це з урахуванням інших умов створює підґрунтя для службовому просуванню і поступового підвищення розміру окладу і відповідно оплати праці. Залежно від оцінок роботи чиновника відбувається розвиток його кар'єри. Випадком призупинення кар'єри є серйозний проступок, пов'язаний з виконанням службових обов'язків, та прийняте при гарантуванні прав захисту і додержанні необхідних правил рішення паритетної комісії.

Звання дає право на певний розмір оплати праці і просування по службі, але не гарантує посаду.

Структурно розмір оплати праці чиновників формується з основного

утримання, соціальних пільг і додаткової винагороди. З роками служби утримання чиновника зростає, і під кінець кар'єри він отримує більше, ніж працівники підприємств і приватних фірм. Доплати на членів родини, доплати на проживання належать до додаткових виплат. Соціальні пільги полягають в більш привілейованому соціальному забезпеченні, особливому пенсійному забезпеченні.

Функціонуюча у Франції система відбору державних службовців є різною для різних категорій публічних службовців, хоча конкурсний відбір вважається найкращим способом обрання претендента на певну посаду. Загальним статутом передбачено проведення конкурсу стосовно більшості категорій чиновників.

Конкурсний відбір проводиться або за званнями і ступенями шляхом порівняльного аналізу послужного списку претендентів, або у формі іспитів. Зазвичай одночасно проводяться три конкурсні процедури: для кадрових публічних службовців; для випускників закладів вищої освіти; для вступників до Національної адміністративної школи Франції.

Але посади вищих і нижчих рангів не обираються за конкурсною системою. Публічні службовці на найвищі посади призначаються, а на найнижчі посади обираються за допомогою іспитів за спеціальністю та тестових випробувань.

Існує дві можливості переходу публічного службовця до іншого корпусу: прикомандирування (тоді зберігається право на повернення) або інтеграція (при цьому втрачається право на повернення і зв'язок з попереднім корпусом), завдяки чому досягається гнучкість управління кар'єрою та набору персоналу. Інтеграція або прикомандирування відбуваються в аналогічне звання та до ешелону, індекс значущості якого дорівнює або є на щабель вищим за попередній.

Система просування і переміщення службовою кар'єрою відбувається всередині корпусів, за ешелонами та класами. Можливе переміщення службовця на іншу роботу в тому ж розряді всередині корпусу, в разі службової

потреби зі зміною, за згодою чиновника або й без його згоди, місця проживання. Просуватися вгору кар'єрними сходами можна не змінюючи корпус, посаду або установу.

Просування за ешелонами корелюється з вислугою років: кожні 1,5-2 роки успішно проатестованому публічному службовцю присвоюється наступний розряд і вища заробітна плата. Просування незадовільно проатестованого службовця затримується, проте всі службовці в різному темпі просуваються по службі.

Просування за класами відбувається за одним з трьох сценаріїв дій: за конкурсом; за вибором керівництва; на основі атестації, коли публічного службовця його безпосередній керівник щорічно оцінює за бальною системою, даючи підлеглому розгорнуту характеристику.

Публічна служба Франції не схильна до надмірної бюрократизації, оскільки володіння званням не гарантує право обійняти посаду. Так, в одній центральній адміністрації можуть працювати начальники відділів, які входять до корпусу адміністративних секретарів, інші – до корпусу адміністраторів. В структурі організації вони займають однакове ієрархічне становище. Може відбутися ситуація, за якої ієрархічна субординація виявиться оберненою до ієрархії звань.

Чиновники з різних служб керуються різними поведінковими факторами. П. Жевар виділяє організацій, раціональний і особистісний чинники [36].

Організаційний фактор задіяний у ситуації приналежності публічного службовця до організації, до якої він належить і заради престижу якої працює. У цьому випадку публічний службовець схильний переоцінювати важливість ролі публічної служби як організації, створюючи умови і вимагаючи виконання завдань у невиправдано стислі терміни і здійснюючи надмірний контроль.

Раціональний чинник як найбільш очевидний і бажаний пов'язаний із працею службовця з досягнення цілей, доведених до нього керівництвом. Найчастіше лише фактор досягнення цілей враховується при матеріальному стимулюванні працівників, хоч буває представленим і менше проти інших

факторів мотивації.

Коли публічний службовець працює заради його особистого визнання спрацьовує особистісний фактор. За таких умов чиновник може захотіти показати навички складання документів і підготувати занадто докладний звіт, ризикуючи втратити час і забути реальну ціль. Це підтверджує, що турбота про суспільні інтереси може вийти на другорядний план. Це створює труднощі для координатора державних програм, коли важливо іти далі особистих мотивів чиновників або приватних проєктів служб публічної влади, щоб різноманітні організації і персонал раціонально працювали у спільному напрямі.

Таким чином, серед особливостей інституту публічної влади Франції можемо виділити: наявність державної, територіальної, служби охорони здоров'я як трьох видів публічної влади; конкурсну систему відбору публічних службовців; поділ публічних посад службовців на ешелони, категорії, корпуси.

Вказані характерні риси забезпечують високу мобільність публічних службовців у рамках пірамідальної організаційної структури публічної влади за допомогою механізмів інтеграції та/або прикомандирування.

У Франції значна увага приділяється мотивації публічних службовців, яка здійснюється за допомогою стандартизованих матеріальних (оплата праці публічних службовців складається з основного утримання, значної кількості соціальних пільг і додаткових винагород) і моральних заохочень (можливість кар'єрного зростання всередині корпусів, за ешелонами та класами, за званням).

Враховуючи сказане у підрозділі 2.1 кваліфікаційної роботи до раціональних тенденцій зарубіжного досвіду функціонування інституту публічної влади, які доцільно адаптувати в умовах сучасної України, належить необхідність розмежування державної і публічної служб, які співвідносяться як часткове і ціле, посилення матеріальної і моральної мотивації публічних службовців, розробку механізмів підвищення їх мобільності.

2.2. Реалізація реформ публічної влади

За результатами проведеної у Польщі реформи місцевого самоврядування оформилася нова децентралізована система влади. Зазначимо, що з 01 січня 1999 р. адміністративно-територіально Польща стала поділятися на воєводства, повіти і гміни, тобто набув чинності триступеневий адміністративно-територіальний поділ. Державу очолює президент, на чолі воєводства стоїть воєвода, повіту – староста, а гміни очолює вуйт, президент міста чи бурмістр [37].

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

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

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

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

Реформування публічної влади в Польщі привнесло найбільш суттєві зміни на рівні гмін. Органи місцевого самоврядування отримали реальне право здійснювати управління територіальною громадою та розпоряджатися своїми власними фінансовими, земельними, майновими, інфраструктурними та ін. ресурсами, з додатковими повноваженнями отримали і більшу відповідальність.

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

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

Таким чином, гміна стала незалежним юридичним суб'єктом, з правом захищати власні самоврядні інтереси в судовому порядку (в разі потреби і перед урядовими установами). І гміни це право успішно застосовують. Гміни наділені відкритим переліком компетенцій, який може збільшуватись, тоді як воеводство таких прав не має. Це пов'язано з виконанням більшості завдань життєзабезпечення територіальних громад саме на рівні гмін. Активна гміна, крім власних фінансових ресурсів (податків, зборів), залучає ще й грантові кошти. При цьому органи місцевого самоврядування самі вирішують яким

чином витратити фінанси для задоволення потреб своєї адміністративно-територіальної одиниці при втіленні різних проєктів. У реалізації проєктів активну участь приймають й самі жителі адміністративно-територіальної одиниці. Поширений громадський бюджет міст. Його витрачають на проєкти-переможці, які ініціюють громадяни.

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

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

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

На думку Н. Шпортюк, основна мета адміністративно-територіальної реформи Польщі полягала у децентралізації державного управління й демократизації суспільного життя як основ для розбудови локальної демократії на противагу соціалістичній представницькій системі розв'язання місцевих проблем [38, с. 16-17].

Так, один із авторів польської реформи місцевого самоврядування, Єжи Регульський, вказав, що реформування адміністративно-територіального устрою Польщі було довготривалим та досить успішним [39].

27 травня 1990 р. стартувала реформа в Польщі паралельно із першими виборами до місцевих органів влади. Згідно вимог Конституції та відповідно до принципів субсидіарності, унітарності, децентралізації та надання права суб'єктності територіальних громад, було вирішено, що новий основний

територіальний поділ повинен стати трьохланковим і складатися з гмін, повітів й воєводств; відповідати принципіві, коли кожний суб'єкт територіального поділу повинен бути водночас одиницею місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень. Норма набула юридичної сили з 5 червня 1998 р. Три закони, ухвалені Сеймом, закріпили принципи організації територіальної адміністрації: про самоврядування воєводства; про самоврядування повіту; про урядову адміністрацію у воєводстві. Зміст цих законів відповідав нормам Конституції і основним принципам реформ.

Місцеве самоврядування після реформи адміністративно-територіального устрою в Польщі складається з повітових, регіональних і спільнот гмін, які відповідають трьом рівням територіального державного поділу. Між трьома рівнями місцевого самоврядування немає стосунків організаційної залежності. Вони є рівноправними, різняться обсягом і переліком поставлених перед ними завдань. За підсумками реформи змінено основний принцип організації польського суспільства: «місцеве самоврядування організовує громадян навколо місць проживання, а не навколо їхніх робочих місць» [39].

На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування кількість територіальних одиниць першого рівня місцевого самоврядування Польщі становить 2479 гмін (громад), у кожній із яких живуть біля 15 тисяч осіб. Гміна виконує всі державні функції на місцевому рівні, які не входять до компетенцій інших органів влади (у сферах комунального господарства, територіального порядку, початкової освіти, соціальної допомоги, охорони здоров'я та ін.). Рада гміни обирається прямим голосуванням, приймає рішення й контролює їх виконання на території громади. Очолює виконавчий орган гміни президент гміни – вїйт. Другим рівнем місцевого самоврядування є 314 повітів (районів). Живуть у повіті в середньому до 81 тисяч громадян. Статус повіту мають також 65 міст Польщі з чисельністю населення понад 190 тисяч осіб. Повіт, займаючись місцевим самоврядуванням локального типу, виконує завдання надмуніципального рівня (громадський порядок і безпека, боротьба з безробіттям, захист прав споживачів, середня освіта, охорона здоров'я на рівні

спеціалізованих госпіталів та ін.). Рада повіту приймає рішення й контролює їх виконання. Члени ради повіту обирають виконавчий орган – правління повіту, керований старостою. У Польщі є 16 воєводств (областей) – одиниць адміністрації третього, регіонального рівня місцевого самоврядування. Кожне воєводство населяє близько 2 млн. 400 тис. осіб. Воєводство є подвійним урядовосамоврядним типом державної адміністрації на рівні регіону. Місцеве самоврядування воєводства займається визначенням напрямів розвитку воєводства, розвитком технічної й суспільної інфраструктур, створенням умов для інвестицій та економічного розвитку, тобто розв’язує завдання регіональної політики. Органи місцевого самоврядування на рівні воєводства – сеймик воєводства і правління. Сеймик як рада обирається шляхом прямих виборів. Правління воєводства є виконавчим органом під керівництвом маршалка, що обирається членами сеймика. Воєвода як представник уряду в регіоні здійснює у воєводстві державне управління [40].

Далі проілюструємо досягнення Латвії у царині реформування системи адміністративно-територіально устрою. Станом на початок 90-х рр. у країні було 590 самоуправлінь. Адміністративно-територіальний устрій Латвії був представлений 26 районами, 7 містами республіканського значення, 17 об’єднаними самоуправліннями, 457 сільськими самоуправліннями (волостями) і 58 містами. До 1995 р. було прийнято низку законів щодо місцевого самоврядування, схвалено концепцію реформування самоуправлінь (фінансова, юридична, адміністративно-територіальна) [41, с. 7-8].

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

Основною перешкодою для успішного впровадження реформи стало негативне відношення громадян через ігнорування органами державної влади необхідності надання населенню інформації та розтлумачення сутності

реформи, очікуваних наслідків. Іншою перешкодою була непрогнозованість перебігу процесу реформування. Місцева влада затягувала реформування, перешкоджаючи добровільній децентралізації [42, с. 679].

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

У 2009 р. понад 500 самоуправлінь переформатувались у 110 самоуправлінь (тепер вони мають назву краї). Після об'єднання держава наділяла об'єднані громади додатковою дотацією в розмірі 5 % до загального волосного бюджету. Крім того на кожне територіальне об'єднання, створене згідно проекту, припадало 285 тисяч євро дотації на розбудову крайової інфраструктури. Незважаючи на це 35 самоуправлінь на початок 2009 р. так і не об'єдналися, тому були об'єднані примусово без надання додаткових дотацій [42, с. 677].

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

принципу добровільності. Успішному завершенню української реформи децентралізації посприяли такі фактори:

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

підтримка суспільства, без якої реформа втрачає зміст;

кваліфіковані кадри, здатні впроваджувати реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України.

Тобто позитивний досвід європейських країн і взяті урядом України зобов'язання прописані у Європейській хартії місцевого самоврядування щодо фінансової самодостатності й повсюдності територіальних громад доводить, що надавати якісні публічні послуги на місцевому рівні та зробити державне управління більш ефективним без розвитку децентралізаційних процесів неможливо.

2.3. Управління якістю публічних послуг

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

задоволення потреб споживачів послуг (населення, громадян, мешканців територіальної громади та ін.).

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

Як зазначають М. Куйбіда та О. Парфенюк [43], головна суть публічного адміністрування, яку представляють державні службовці всіх рівнів, поводитись при виконанні службових обов'язків приязно як до громадян, бо вони сплачують податки й мають право на докладний, терміновий й ввічливий спосіб вирішення справ, так і до бізнесу, підприємців, оскільки вони також платять податки і збори й бажають справедливості від органів державної влади. За такого підходу державні службовці мають відповідати певним вимогам для виконання поставлених перед ними завдань. Ці вимоги є необхідними кроками держави назустріч суспільству. В такому випадку мова йде про наближене до суспільних вимог державне адміністрування, а не про публічне (суспільне), адже суспільство не може займатись самоадмініструванням.

Інший погляд на публічне адміністрування мають прихильники наявності у ньому обов'язкової демократичної складової – демократичного врядування.

Відомий західний філософ і учений Дж. Міль [44] зазначив, що врядування одночасно наділене і величезною силою впливу на людські душі, і сукупністю заходів щодо організації суспільного життя. На його погляд, суспільство, де панує варварський егоїзм, за якого кожен індивід живе для задоволення власних потреб, зрідка підкоряючись зовнішньому контролю, практично не здатне навіть незначно просунути у своєму цивілізаційному розвитку допоки його члени не навчаться покорі. Тому врядувати над таким суспільством означає примусити його коритися [44].

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

Ключовою проблемою розвитку публічного адміністрування в Україні є забезпечення якості адміністративних послуг, що надаються громадянам органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Для вирішення даної проблеми, на думку багатьох науковців та практиків управління, потрібно юридично визначити у чинній Конституції України сутність понять «публічна послуга» та «адміністративна послуга». Сьогодні ці поняття тлумачаться в контексті ідеології державного управління як системи, що спрямована на надання послуг населенню. У розвинених демократичних країнах світу подібну ідеологію унормовано у спеціальних актах. У Великобританії, Індії – у нормативно-правовому актів «Хартія громадян», у Бельгії – у «Хартії клієнтів», в Італії – «Хартія державних службовців». Для практичного виконання права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня та якості в Європейському Союзі запроваджено стандарти публічних послуг, розроблено систему показників та інструментарій вимірювання ступеня

реалізації встановленого стандарту.

На нашу думку, публічними варто вважати послуги, що надаються органами виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в процесі безпосередньої взаємодії зі споживачами цих послуг (клієнтами). Публічні послуги також можуть надаватися неурядовими, некомерційними та комерційними організаціями, яким було доручено органам державної влади надання цих послуг.

Вчені розрізняють два види державних послуг: до державних публічних послуг зараховують послуги, які спрямовані на зовнішніх, по відношенню до держави, споживачів; до державних адміністративних послуг – послуги, спрямовані на муніципальні та інші державні органи [45, с. 81-85]. До того ж оцінюючи якість послуг науковці пропонують це робити з позиції комфортності умов одержання послуги і з позиції змісту одержаних результатів [45, с. 99].

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

Орієнтація на якість обслуговування громадян підтверджує ефективність та цінність публічного управління для населення. У цьому ракурсі одним з напрямів адміністративних реформ, проведених у країнах з розвиненою демократією, було запровадження оцінювання ефективності роботи органами державної влади і місцевого самоврядування на фоні якістю надаваних ними публічних послуг. За висновками експертів Світового банку [46], якість урядування (адміністрування) у більшості демократичних держав визначається за певною мірою сталим набором критеріїв, які стосуються таких аспектів публічної влади: передбачуваність (прогнозованість) і публічність; відсутність

насилля і політична стабільність; результативність дій уряду; верховенство права; якість регуляторної діяльності; контролювання рівня проявів корупційних дій.

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

законність як основа для публічного адміністрування згідно наданих повноважень та у визначеному законом порядку;

верховенство права як підґрунтя конституційних прав і свобод людини, гуманізму і справедливості публічної влади;

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

прозорість та відкритість з точки зору доступності для населення інформації про рішення та діяльність публічної адміністрації;

підконтрольність як обов'язковий вид контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі і судовий контроль;

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

високі етичні стандарти поведінки публічних службовців для створення сприятливої атмосфери в процесі надання державних послуг та забезпечення їх якості;

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

Як свідчить практика публічного адміністрування, впровадження критеріїв оцінки якості надання публічних послуг органів державної влади та

місцевого самоврядування у розвинених демократичних країнах входить до системи оцінювання ефективності державного управління та діяльності влади. Так, у всіх країнах, що входять до Організації економічного співробітництва та розвитку, актуалізовано розроблену цілісну систему виконавчих критеріїв, а на національному рівні діють програми із забезпечення підтримки оціночної системи, гнучкі та прозорі механізми перегляду форм, методів, інструментів самих результатів діяльності та системи публічного управління в цілому. У США понад тридцять штатів і федеральний уряд мають законодавчо визначені виконавчі критерії оцінки діяльності своїх департаментів і муніципалітетів. Цей процес стає рушійною силою уточнення діючих і визначення новачієних критеріїв, оцінки їх відповідності як інтересам громадськості, так і муніципалітетів.

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

У публічному адмініструванні дотримання якості надаваних населенню та іншим клієнтам послуг впливає на задоволення клієнтських потреб, на створення позитивного іміджу органів державної влади і місцевого самоврядування. Ми переконані, що ефективність та якість є основними показниками успішності публічного управління, повноти забезпечення законних інтересів і прав громадян та відповідності якості фактично наданих управлінських послуг очікуванням до їх якості.

Ефективним засобом оцінювання якості адміністративних послуг вважаємо систему управління якістю, що була запроваджена в практику публічного адміністрування у другій половині 90-х рр. XX століття і відповідає вимогам норми ISO 9001. Використання у публічному управлінні адаптованих методів з бізнес-сфери дозволило отримати деякі позитивні результати.

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

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

управління органів державної влади чи органів місцевого самоврядування відповідає стандартам Європейського Союзу;

зростання престижу публічної адміністрації та публічних службовців;

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

Аналізуючи сучасну систему управління якістю в публічній адміністрації, варто виділити чотири ключові сфери її впливу: компетенція і кваліфікація адміністрації; обслуговування замовників (клієнтів, споживачів послуг); організаційна структура; інформаційна система (управління адміністрацією) [47].

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

Одним з найважливіших новаційних явищ, на нашу думку, є концепція «управління повною якістю» або «комплексне управління якістю» (Total Quality Management – TQM). За висновками Маршала Сашкіна, Кеннета Кісера та Едварда Демінга, комплексне управління якістю означає, що культура органу державної влади або місцевого самоврядування визначає і підтримує постійне прагнення до задоволення вимог замовників за допомогою інтегрованої

системи методик, знарядь і навчання. Це пов'язано з перманентним удосконаленням процесів і наданням публічних послуг високої якості [47].

Умовою комплексного управління якістю є ставлення до організації як до цілісної системи. Добінс і Гравфорд-Масон описують системи, за які несуть відповідальність адміністративні працівники: технічна система, суспільна (культурна) система і система управління. Технічна система сформована з низки чинників: використовуваних технологій та інфраструктурних складових (програмного забезпечення і комп'ютерного устаткування, економічних рішень, капітальних інвестицій, потрібних для виконання місії органу державної влади або органу місцевого самоврядування). Суспільна, або культурна система являє собою сукупність поведінки і переконань, характерних для всіх представників органів державної влади або органів місцевого самоврядування. Система управління – це процес управління людськими, фінансовими, інформаційними і матеріальними ресурсами органів державної влади чи органів місцевого самоврядування [47].

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

Варто пам'ятати, що головними умовами з удосконалення системи управління якістю є: цінності, позиції, поведінка; відповідальність управління та керівництва; комунікація в органах державної влади чи органу місцевого самоврядування і колективна праця; досягнення цілей вдосконалення якості послуг: вимірні, зрозумілі, реальні, визначені в часі, амбітні [47]. Аналізуючи стан справ щодо управління якістю послуг у системі публічного адміністрування України, слід зазначити, що важливим кроком до покращення

якості державно-управлінської діяльності стало запровадження в діяльності органу виконавчої влади системи управління якістю ISO 9001-2001 (Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 «Про затвердження Програми запровадження управління якістю в органах виконавчої влади») [48]. Дана система є інструментом для розв'язання організаційних проблем і базується на вимогах нормативно-правових документів, які регулюють внутрішню діяльність органу виконавчої влади. Вона спрямована гарантувати здатність апарату органу державної влади досягти поставлених перед ним цілей. Перехід до новаційної ідеології державної служби, в якій є «замовник» і «споживач» послуг, а не «прохач», як було раніше, вимагає від публічних службовців органу виконавчої влади оновленої професійної та етичної культури і покладає на них реальну відповідальність за надані послуги чи прийняті рішення.

На думку українських фахівців державного управління, впровадження системи управління якістю в органах державної влади України дає можливість: підвищити прозорість діяльності органу державної влади та прийнятих ними рішень; покращити якість наданих клієнтам послуг; підвищити цілеспрямованість роботи, якість управління органом державної влади як організацією та можливості щодо її удосконалення; покращити систему мотивації праці та підвищити задоволеність персоналу за рахунок ліпшої організації виконавських процесів [49, с. 53].

На відміну від України у Литовській Республіці надання адміністративних послуг юридично унормовано Законом «Про публічне адміністрування» від 17 червня 1999 р № VIII-1234 (зі змінами) [50]. Відповідно до ст. 15 Закону «Про публічне адміністрування» до адміністративних послуг віднесено: видачу документів, що засвідчують певний юридичний факт; видачу дозволів, ліцензій; прийняття і впорядкування декларацій; консультування осіб з питань компетенції суб'єкта публічного адміністрування; здійснення адміністративної процедури; надання особам встановленої законами інформації, наявної у суб'єкта публічного

адміністрування.

Адміністративні послуги надаються виключно суб'єктами публічного адміністрування. Система суб'єктів публічного адміністрування складається з суб'єктів адміністрування самоврядувань і суб'єктів державного адміністрування. Суб'єктами державного адміністрування є державні установи або органи, їх посадові особи та державні службовці, публічні установи, державні підприємства, власником або співвласником яких є держава, асоціації, наділені повноваженнями у сфері публічного адміністрування відповідно до законодавства, безпосередньо застосовуваним правовим актом Європейського Союзу, ратифікованим міжнародним договором Литовської Республіки, постановою уряду, правовим актом, прийнятим уповноваженим законами органами державної влади, прийнятою на підставі безпосередньо застосовуваного правового акту Європейського Союзу, ратифікованим міжнародним договором Литовської Республіки, які визначають обсяги, загальні правила або принципи надання Литві фінансової допомоги Європейського Союзу або окремих держав.

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

Суб'єктами адміністрування громад виступають публічні установи, співвласником або власником яких є орган місцевого самоврядування, органи або установи місцевого самоврядування, їх державні службовці та посадові особи, підприємства місцевого самоврядування, асоціації, наділені повноваженнями у сфері публічного адміністрування. Такими повноваженнями в сфері публічного адміністрування наділяють уповноважені законами органи місцевого самоврядування згідно прийнятого ними нормативноправового акта. Суб'єкт публічного адміністрування складає список адміністративних послуг, які надаються. Потім на підставі нормативноправових актів, що регламентують

надання цих послуг, готує та оприлюднює опис інформаційного характеру щодо надання адміністративних послуг. Подібні описи готуються на підставі рекомендацій міністра внутрішніх справ [51, с. 287-288.].

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

Підсумовуючи вищевикладене у підрозділі 2.3 відзначимо, що система управління якістю у вітчизняних органах державної влади і місцевого самоврядування на даному етапі становлення системи публічної влади має переважно формальний характер і потребує досконалого вивчення негативних і позитивних наслідків від запроваджених у діяльність органів виконавчої влади засобів оцінки якості надання публічних послуг. Також, на наше переконання, доцільним є висвітлення основних цілей та завдань системи управління якістю публічних послуг у рамках широких інформаційних кампаній для підвищення рівнів довіри і обізнаності громадян, які є споживачами публічних послуг і клієнтами центрів надання адміністративних послуг.

РОЗДІЛ 3

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

3.1. Реформування публічної влади в Україні на шляху вступу до Європейського Союзу

Однією із визначальних характеристик місцевого самоврядування в Україні є стабільність його принципів, завдань, системи і функцій, і навіть певний консерватизм, властивий місцевому самоврядуванню в цілому. З іншого боку, саме місцеве самоврядування є найбільш сприятливим середовищем для проведення реформ публічної влади, необхідних для покращення буденного життя населення. І реформування публічної влади стає фактором для об'єднання нації, складником національної ідеї.

Реформа місцевого самоврядування в Україні має достатньо тривалу історію. У період незалежності спроби реформування місцевого самоврядування в Україні здійснювалися декілька разів. А розвиток вітчизняного місцевого самоврядування характеризується його становленням, розвитком і модернізацією. У період 2004-2014 рр. відбулися спроби реформування місцевого самоврядування шляхом розробки законопроектів (реєстр. № 3207-1) про внесення змін до Конституції України для удосконалення системи місцевого самоврядування тощо. У період з 2014 р. до 2017 р. започаткування реформи місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах субсидіарності та децентралізації [52].

Нинішня система вітчизняного місцевого самоврядування ,утвердилась із прийняттям Конституції України (28 червня 1996 р.). Так, відповідно до ст. 7 Основного Закону в Україні «визнається і гарантується місцевого

самоврядування», а в розділі XI «Місцеве самоврядування» прописано конституційні засади організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні. Конституційна модель місцевого самоврядування мала консервативний характер і поєднувала елементи громадівської моделі з посткомуністичними практиками місцевого самоврядування. Разом з тим в Основному Законі було викладено юридично колізійні положення щодо співвідношення системи місцевого самоврядування із системою адміністративно-територіального устрою України.

Положення Конституції про місцеве самоврядування отримали розвиток у чинному законодавстві України. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні» (2001 р.), «Про статус депутатів місцевих рад» (2002 р.) та ін. У 1997 р. Україна також ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування. Проте конституційних нормативноправових колізій у сфері місцевого самоврядування вищезазначені закони не вирішили.

Наведене зумовило потребу в реформі місцевого самоврядування. Спроби провести системні зміни у сфері місцевого самоврядування було здійснено в процесі адмінреформи 1998-1999 рр., яку в частині розмежування компетенції між місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування не було завершено. Першим нормативним актом про реформу місцевого самоврядування була Концепція державної регіональної політики (Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001).

Спроби ініціювати проведення реформи місцевого самоврядування на законодавчому рівні здійснювалися і у 2009 р. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р було схвалено Концепцію реформи місцевого самоврядування, підготовлену відповідно до стандартів Європейського Союзу, яку було відмінено у 2012 р. Конституційна Асамблея здійснювала розробку концептуальних засад реформи місцевого самоврядування, проте її напрацювання не було реалізовано в конституційній правозастосовній і правотворчій практиці.

У числі позитивних кроків щодо посилення місцевого самоврядування варто звернути увагу на легалізацію органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, статус яких було зафіксовано у Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. [53]. Прийняття даного закону сприяло розвитку потенціалу Асоціацій міст України, інших асоціацій.

Після ухвалення урядом України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (від 1 квітня 2014 р.) в Україні почалося реформування місцевого самоврядування з метою трансформувати громадівську теорію на реальну практику місцевого самоврядування в Україні, а також розв'язати пов'язані із місцевим самоврядуванням проблеми, що виникли на початку 90-х років ХХ ст.

Однією із нагальних проблем місцевого самоврядування сьогодні є проблема фінансової децентралізації. Так, у Концепції 2014 р. зазначається, що дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, 483 територіальних громад на 90 % утримуються за рахунок коштів з державного бюджету.

Здійснення перманентної фінансової підтримки через районні бюджети територіальних громад із застосуванням системи дотацій вирівнювання стримує розвиток великих селищ і малих міст, було досить затратним для державного бюджету. Однак крім проблем місцевого самоврядування в Україні на теперішній час швидкого та ефективного розв'язання потребують такі питання:

зношеність каналізаційних, теплових, водопостачальних мереж і житлового фонду, ймовірність виникнення техногенних катастроф в умовах нестачі фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

погіршення доступності та якості надаваних публічних послуг внаслідок ресурсного дефіциту переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати повноваження (власні та делеговані);

неузгодженість реальних інтересів територіальних громад з місцевою політикою щодо соціально-економічного розвитку;

складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (зменшення монофункціональних міст і сільських територій, старіння населення);

зниження професійного рівня посадових осіб місцевого самоврядування внаслідок зниження рівня престижності посад, низької конкурентоздатності органів місцевого самоврядування на ринку праці, що призводить до низької результативності публічних управлінських рішень;

нездатність членів територіальних громад до солідарних дій, недорозвиненість форм прямого народовладдя, спрямованих на захист інтересів і прав, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення взаємоузгоджених цілей розвитку територіальних громад;

надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансових і матеріальних ресурсів;

корпоратизація органів місцевого самоврядування, непрозорість і закритість їх діяльності, високий рівень корупційних злочинів, наслідком яких є зниження ефективності використання наявних ресурсів, зростання соціальної напруги, зниження інвестиційної привабливості територій;

посилення рівня соціальної напруженості серед населення сільських громад внаслідок неповсюдності місцевого самоврядування [54].

Із метою реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було розпочато реформу місцевого самоврядування на засадах та субсидіарності та децентралізації. 17 червня 2014 р. Верховною Радою України прийнято Закон «Про співробітництво територіальних громад». Цей Закон визначив організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, форми, принципи, механізми такого співробітництва, його фінансування, стимулювання та контролю [55]. Відбулася легітимізація інструментарію співробітництва територіальних громад, закон стимулював їх подальше об'єднання.

Реформа місцевого самоврядування і територіальної організації публічної

влади в Україні на засадах децентралізації отримала пріоритетний статус у діяльності утвореної в 2015 р. Президентом України Конституційної комісії. Комісією було підготовлено проєкт закону про внесення змін до Конституції в частині децентралізації. У липні 2015 р. главою держави було подано цей законопроєкт на розгляд до Верховної Ради України [56].

Законопроєкт «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» (реєстраційний № 2217а) передбачив, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування і здійснюється за принципом субсидіарності. Даний Законопроєкт Верховна Рада України ухвалила у першому читанні 31 серпня 2015 р.

Відповідно до змісту ст. 4 Хартії органу місцевого самоврядування згідно з положеннями законопроєкту № 217а у межах правового поля наділені повноваженнями вирішувати питання, не вилучене зі сфери їх компетенції і вирішення якого не делеговано іншому органу публічної влади. Публічні повноваження зазвичай здійснюються органами публічної влади, які найтісніше контактують із громадянином. Наділяючи певними повноваженнями інший орган публічної влади, варто враховувати характер і обсяг завдання, а також вимоги до економії та ефективності.

Враховуючи вищенаведене, згідно із законопроєктом № 2217а із Конституції України мало бути вилучено положення про місцеві державні адміністрації та, відповідно, скасовано інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджувалися на рівні територіальних громад.

Крім того, передбачалося утворити виконавчі органи місцевого самоврядування громади, підконтрольні та підзвітні раді громади. При цьому за змістом законопроєкту № 2217а голова громади головує на засіданнях ради громади та очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. У свою чергу, районна рада, обласна рада обирає зі свого складу відповідно

голову районної ради, голову обласної ради, який очолює виконавчий комітет ради.

Законопроект № 2217а також закріплював матеріальне і фінансове підґрунтя місцевого самоврядування. Зокрема, було визначено, що такою основою мають стати: рухоме і нерухоме майно; земля; природні ресурси, інші об'єкти, що перебувають у комунальній власності територіальної громади; частина загальнодержавних податків; місцеві податки і збори; інші доходи місцевих бюджетів.

При цьому в законопроекті № 2217а пропонувалося передбачити, що держава забезпечує співмірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, прописаних у Конституції та законах України.

Разом із тим децентралізація не є тотожною послабленню центральної влади з таких питань як зовнішня політика, оборона, верховенство права, дотримання прав і свобод людини, національна безпека. Тому для виконання наглядової функції за додержанням Конституції і законів органами місцевого самоврядування доцільно запровадити інститут префектів, сам префект призначався на посаду та звільнявся з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Також вище керівництво держави як ініціатори реформи місцевого самоврядування ще до остаточного прийняття законопроекту № 2217а розробили та ініціювали прийняття закону «Про засади державної регіональної політики» і «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (5 лютого 2015 р.), вони становлять законодавчий фундамент проведення реформи місцевого самоврядування «знизу» – за ініціативи самих територіальних громад і за підтримки цих ініціатив урядом України і профільними програмами та міжнародними організаціями.

Закон «Про засади державної регіональної політики» визначив основні економічні, правові, екологічні, соціальні, організаційні та нові змісти, акценти, гуманітарні засади державної регіональної політики України.

У статті 1 Закону «Про засади державної регіональної політики» подано розуміння терміну «державна регіональна політика» [57], метою якої є створення умов для збалансованого, динамічного, розвитку країни та її регіонів, забезпечення їх економічної та соціальної єдності, зростання благополуччя населення, дотримання для кожного громадянина гарантованих державою соціальних стандартів.

Документальною нормативноправовою базою державної регіональної політики є: План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України; Державна стратегія регіонального розвитку України; плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку; регіональні стратегії розвитку; інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів (згідно ч. 2 ст. 7 Закону «Про засади державної регіональної політики»).

Отже, цей закон визначає зміст, сутність і вимоги до формування відповідних документів, встановлює прозорі та чіткі правила реалізації державної стратегії регіонального розвитку.

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» стимулював до просування реформи місцевого самоврядування «знизу» та посприяв об'єднанню територіальних громад для посилення їх владної, фінансової, юридичної, організаційної спроможностей.

Отже, метою Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» стало встановлення порядку об'єднання територіальних громад селищ, сіл, міст і надання державної організаційної, нормативної і фінансової підтримки територіальних громад, а також створення правових умов та можливостей для укрупнення завдяки добровільному об'єднанню територіальних громад, підвищенню ролі територіальних громад у розв'язанні поточних і стратегічних проблем місцевого значення; формування спроможних територіальних громад, головним завданням яких має бути удосконалення життєзабезпечення потреб населення, якісне та оперативне надання їм базових публічних адміністративних та соціальних послуг, поліпшення умов для сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання

бюджетних фінансових та інших фінансових ресурсів; створення передумов для поліпшення системи органів місцевого самоврядування на територіальній основі.

Для досягнення мети у проєкті зазначеного закону було передбачено встановлення основних умов об'єднання територіальних громад, порядок ініціювання, утворення і порядок діяльності органів місцевого самоврядування в територіальних громадах до створення нових органів управління [58].

Відповідно до статті 2 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднання здійснюється із дотриманням принципів: добровільності; економічної ефективності; законності та конституційності; державної підтримки; відкритості та прозорості; повсюдності місцевого самоврядування; відповідальності [59].

У Прикінцевих положеннях Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» прописано створення інституту старост, а також доповнення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» новою статтею 14 «Староста».

Староста є посадовою особою місцевого самоврядування, здійснює функції, пов'язані з представництвом у виконавчому комітеті місцевої ради інтересів населення села, селища, міста, тобто окремої адміністративно-територіальної одиниці, які разом утворили територіальні громади [60].

Про успіх реформи місцевого самоврядування говорить позитивна динаміка об'єднання територіальних громад. Станом на червень 2017 р. в Україні функціонували 413 територіальних громад, до складу яких увійшла 1971 місцева рада. На фінальних стадіях формування перебувало 185 територіальних громад [61].

У серпні 2017 р. кількість утворених територіальних громад перевищила 600. 18 серпня 2017 р. Центральна виборча комісія призначила на 29 жовтня 2017 р. вибори у 202 територіальних громадах в усіх областях України, у 12 територіальних громадах Полтавської області [62].

Робота територіальної громади вимірюється як кількісними показниками,

так і результатами бюджетної децентралізації, яка дозволила збільшити фінансові надходження до місцевих бюджетів територіальних громад на 1046 млн грн, а доходи бюджетів територіальних громад разом із трансфертами збільшилися майже у 5 разів.

У державному бюджеті України на 2016 р. передбачено біля 3 млрд грн із державного фонду регіонального розвитку державної підтримки, в тому числі 1,94 млрд грн – субвенція на заходи соціально-економічного розвитку окремих територіальних громад і 1 млрд грн – субвенція на розвиток інфраструктури територіальної громади [63].

Бюджетною новацією є інфраструктурна субвенція для територіальної громади. До Міністерства розвитку громад та територій України (раніше Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства) (далі Мінрегіону) надійшло 828 заявок від 134 територіальних громад щодо реалізації інфраструктурних проєктів. Загальний обсяг фінансування за субвенцією становить 724 млн грн. У регіони інвестовано 2,87 млрд грн із державного фонду регіонального розвитку. Розподілено майже 96 % цих коштів. Територіальні громади на ці кошти почали відбудовувати дороги, модернізувати лікарні, школи та дитячі дошкільні заклади [64].

Успішність реформи місцевого самоврядування в Україні залежить від координації та об'єднання зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інститутів громадянського суспільства і програм та міжнародних організацій.

Основними суб'єктами реформи місцевого самоврядування в Україні на сьогодні є:

Верховна Рада України та Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування;

Президент України та консультативно-дорадчі органи при главі держави, у тому числі Конституційна комісія, Національна рада реформ;

Кабінет Міністрів України та Мінрегіон, інші міністерства та центральні органи виконавчої влади, що забезпечують розвиток інфраструктури місцевого

самоврядування (Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти і науки України та ін.);

органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, органи самоорганізації населення;

асоціації місцевого самоврядування в Україні, чий статус унормовано в спеціальному законі України [53], та інші профільні інститути громадянського суспільства (громадські організації, місцеві ЗМІ, благодійні організації);

Рада Європи, Європейський Союз, Організація Об'єднаних Націй, а також програми реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади таких держав-партнерів України як Канада, Німеччина, Норвегія, Польща, США, Франція, Швейцарія, Швеція та ін.

У Мінрегіоні за підтримки швейцарської програми DESPRO створений і діє Центральний офіс з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування та децентралізації повноважень органів виконавчої влади, а також функціонують його регіональні офіси, до роботи яких залучено експертів у сфері децентралізації місцевого самоврядування в Україні. Паралельно створено постійно оновлюваний і змістовний веб-ресурс «Децентралізація влади» [65], проводяться навчання та тренінги лідерів територіальних громад.

Важливими суб'єктами реформи місцевого самоврядування в Україні та її просвітницького, методичного, нормопроектного, організаційного забезпечення є асоціації місцевого самоврядування. Перші із таких асоціацій є однолітками незалежності України. Так, Всеукраїнську асоціацію органів місцевого самоврядування під назвою «Асоціація споріднених міст України» було засновано у 1991 р., Асоціація міст України під назвою «Асоціація Рад народних депутатів міст України базового рівня» розпочала свою роботу в 1992 р. [66]. У 2009 р. конституційно-правовий статус асоціацій місцевого самоврядування було унормовано у відповідному законі.

У статті 1 Закону «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. дано тлумачення терміну «асоціації органів місцевого самоврядування». Вони можуть мати місцевий або всеукраїнський статус, а

також створюють добровільні неприбуткові об'єднання. За мету діяльності вони мають більш ефективне здійснення повноважень органів місцевого самоврядування, узгодження дій органів місцевого самоврядування в процесі захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому і регіональному розвитку [53].

Асоціації місцевого самоврядування разом із органами державної влади сприяють проведенню реформи місцевого самоврядування на засадах її реалізації, є споживачами та провайдерами реформи місцевого самоврядування в Україні. Взаємодія Асоціацій місцевого самоврядування з органами державної влади проявляється:

при наданні висновків Асоціацій місцевого самоврядування до проєктів актів законодавства у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку, служби в органи місцевого самоврядування, реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації;

у формі участі у консультаціях із главою держави, Верховної Ради України, урядом, центральними і місцевими органами виконавчої влади;

у експертно-консультативній, методологічній і просвітницькій діяльності у сфері розвитку та реформування місцевого самоврядування.

До провідних асоціацій місцевого самоврядування належать: Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування; Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад; Українська асоціація обласних і районних рад; Асоціація міст України.

Вітчизняний законодавець передбачив, що територіальна громада селища, села, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, мають право вийти зі складу територіальної громади (частина 3 стаття 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Однак в Україні відсутній закон, який би забезпечив практичну реалізацію права на сецесію – вихід зі громади села, селища, міста зі складу територіальної громади. Одним із варіантів реалізації цього права членів територіальної громади може бути зазначення відповідних норм права у законі про місцевий референдум, розробка

і прийняття якого передбачено у плані заходів з реалізації чергового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 рр. [67].

У разі об'єднання громади наділяються повноваженнями та фінансовими, матеріальними, іншими ресурсами, як у міст обласного значення. Територіальні громади, які не взяли участь в об'єднанні, залишались до моменту примусового об'єднання осторонь цього процесу та позбавлялися права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, й відповідного фінансування на утримання інфраструктурних об'єктів та 60 % суми податку з доходів фізичних осіб.

Таблиця 3.1

Динаміка кількісної результативності реформи з децентралізації влади в Україні, 2015 – 2020 рр.

Роки	Утворено громад	
	кількість	у % до загальної кількості громад
2015	159	8,0
2016	207	14,1
2017	299	20,4
2018	141	9,6
2019	223	15,2
2020	440	30,0
Разом:	1469	100,0

Джерело: розраховано автором за даними [68]

Центральна виборча комісія на 30 червня 2019 р. призначила перші вибори ще в 66 громадах [69]. Ураховуючи нинішню геополітичну ситуацію нашої держави, такий показник можна вважати досить високим. Однак темп реформи з децентралізації в Україні був би швидшим, якби не вплив негативних факторів: недостатній політичний консенсус між центральною та регіональними політичними елітами щодо реформування системи розподілу публічної влади; недосконале законодавче забезпечення проведення відповідної реформи з децентралізації; низька активність і прагнення громадян до

самоорганізації.

3.2. Зарубіжний досвід у реформуванні публічної влади в Україні

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

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

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

Нині в ряді країн (Великобританія, Канада, США, Франція, ФРН) запроваджуються механізми та чіткі стандарти оцінки виконання функцій і повноважень публічними установами, нові підходи до системи звітності та контролю за держапаратом. Раніше основна увага приділялася контролю за використанням публічних ресурсів і процесом виконання завдань, то зараз акцент робиться на оцінці результатів та контролі наслідків прийнятих рішень. Встановлення зв'язку між розміром матеріальної винагороди за працю

публічних службовців і результативністю, обсягом та якістю їх праці в зазначених країнах сприяє підвищенню ефективності управлінської діяльності і мотивації до кращого виконання службових обов'язків.

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

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

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

Інформатизація та дебюрократизація означають перехід від концепції класичної бюрократії («ідеальної бюрократії» М. Вебера), яка спирається на закритість та ієрархічність системи управління, до нової інформаційної парадигми, заснованої на відкритих інформаційних мережах та управлінні за отриманими результатами. Цей напрям реформ сприяє переходу від «жорсткого» бачення класичної бюрократії до «м'якого» підходу сучасних публічних управлінців.

Завданням реалізації реформ у зарубіжних країнах є розробка системи

регламентів роботи органів державної влади, органів місцевого самоврядування із громадянами. У Великобританії розроблена система стандартів роботи з громадянами, що передбачає визначення для публічних службовців показників роботи з населенням. У Франції згідно закону про регулювання державної служби для кожної публічної установи визначені певні зобов'язання перед громадянами. Уряд Франції запровадив спрощену процедуру отримання багатьох видів публічних послуг, увів нові правила прийому комунальних платежів, мит, зборів у населення.

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

Звертаємо увагу і на напрям реформ публічної влади європейських країн, як підвищення оперативності й прозорості надання публічних послуг населення. З метою підвищення якості та прозорості системи надаваних послуг державні департаменти щорічно оприлюднюють на офіційних сайтах звіти за індикаторами кодексу найкращої практики (best value performance indicators). Для їх складання кожний публічний підрозділ має розробити план оцінки якості послуг (best value performance plan). Так, у Великобританії міністерства на офіційних сайтах висвітлюють показники оцінки ефективності реалізованих міністерством програм, у Фінляндії оцінюють результати державних програм реформування [70].

Уряди країн ЄС акцентують увагу на розв'язанні проблеми підвищення якості та ефективності діяльності органів державної влади, що надають послуги населенню. Наприклад, мета адмінреформи ФРН полягає у створенні «моделі адміністрації як служби гарантованого сервісу». Досягти мети за такого підходу можна передоручаючи надання послуг приватним організаціям, забезпечуючи урядову гарантію якісного виконання наданих послуг. При цьому фокус

робиться на збільшенні громадянської активності та забезпеченні прав споживачів.

Враховуючи позитивний досвід реформ публічної влади в зарубіжних країнах, євроінтеграційні плани нашої держави, за перспективні напрями вдосконалення публічного управління в Україні доцільно обрати: формування гнучкої, професіоналізація публічної служби; стабільної та ефективної системи публічного управління; впровадження принципів децентралізації системи публічної влади, сервісного адміністрування, неокорпоративізму, менеджеризму, що сприятиме підвищенню продуктивності роботи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, скороченню відстані між державою та громадянином [71].

В Україні спостерігаємо поширення практики відкриття центрів надання адміністративних послуг, які працюють за принципом «єдиного вікна».

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

Найважливішим напрямком розвитку системи адміністративних послуг є поступове реформування системи публічного управління на основі загальноєвропейських принципів. Причому, на шляху приєднання України до Європейського Союзу, цінним є досвід:

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

досвіду окремих країн, що успішно удосконалюють власні системи

надання публічних адміністративних послуг.

Спільна політика держав Європейського Союзу щодо створення єдиного ринку публічних послуг викладена у положеннях «Білої книги про послуги, що становлять загальний інтерес» [72, с. 32-34]. «Біла книга» визнає практичну роль Європейського Союзу у сприянні розвитку сфери надання високоякісних послуг, що мають спільний інтерес, та намічає основні елементи стратегії, спрямовані на забезпечення всіх підприємств і громадян Європейського Союзу доступними і високоякісними послугами.

Уряди країн Європейського Союзу активно модернізують систему надання послуг, мінімізуючи витрати часу, адміністративні витрати за одночасного підвищення результативності та ефективності адміністративних послуг. Проте подібні зміни відбуваються досить повільно, бо вдосконалення відбувається із різними результатами та швидкістю [73].

При розв'язанні цієї проблеми та формуючи власну стратегію щодо послуг високу ефективність продемонстрував досвід Німеччини, типовий приклад для країн Європейського Союзу. У Німеччині ідея створення офісів для громадян («універсамів послуг») виникла у 90-х роках ХХ століття, коли органи державної влади набули статусу закладів з надання публічних послуг. З метою отримання клієнтом адміністративної послуги швидко, без ускладнень і в рамках одного візиту, в багатьох країнах Європейського Союзу була розроблена модель єдиного офісу для громадян («one-stop-shop») [74, с. 77].

Функціонування універсаму послуг для громадян у ФРН характеризується значною автономією прийняття організаційних, управлінських рішень щодо організації роботи подібних офісів. Зокрема, кожен універсам послуг ухвалює рішення про асортимент надаваних ним послуг, самостійно визначає режим роботи. Особливістю функціонування єдиних офісів у ФРН є те, що спектр наданих послуг, включає часто запитувані послуги, надання яких не потребує тривалого опрацювання [75, с. 233-238].

Німецькі універсами послуг відображають імідж адміністрації у громадськості, оскільки в них відбувається до 80 % контактів адміністрації з

приватними особами. Спектр надаваних послуг постійно переглядається, щоб інтегрувати в універсами послуг функції інших публічних структур (консультаційні пункти для пенсіонерів, малозахищених верст населення тощо) [76, с. 95-96].

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

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

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

Основна проблема на шляху модернізації публічної влади на місцевому рівні пов'язана із невизначеністю моделі місцевого управління. Сьогодні за вірець організації публічної влади на місцях обрано континентальну модель,

коли в середніх ланках адміністративно-територіального устрою співіснують місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Разом з тим варто звернути увагу на чітке розмежування функцій й повноважень органів публічної влади, на створені реальні гарантії самостійності місцевого самоврядування, притаманні системі організації місцевої влади Франції. Проте в Україні французька модель була викривлена в бік запровадження прямого державного управління на рівні районів та областей, а місцеве самоврядування набуло ілюзорно автоматичного характеру. Реалізація реформ з децентралізації прискорює процес набуття органами місцевого самоврядування територіальних громад України ефективних, дієвих, реальних автономій фінансового, організаційного, правового, управлінського, адміністративного спрямування.

3.3. Упровадження зарубіжного досвіду в систему управління якістю адміністративних послуг органів влади України

Важливим завданням у сфері поліпшення рівня бюджетних послуг є створення активного співробітництва державних органів із населенням. Для виявлення думки споживачів щодо якості отримуваних державних послуг, уряди країн проводять безупинне дослідження їх думок. Так, у Німеччині для творення у населення позитивної думки щодо якості одержуваних державних послуг передбачається застосування спеціальних постанов, які захищають споживачів і передбачають особливі процедури вирішення конфліктних ситуацій, а також проведення регулярного моніторингу споживачів. Муніципалітети Великобританії проводять безупинні опитування жителів щодо якості надаваних послуг і рівня їх відповідності податковому навантаженню, ні один із них не розробляє визначений «стратегічний порядок звершення цілей», що складається із визначених планів і програм [77, с. 325].

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

Дослідження зарубіжного досвіду впровадження реформ децентралізації влади може позитивно впливати на уникнення деяких упереджених і неправильних підходів, характерних для сучасної української практик адміністрування «з центру», відповідно до цього для України прогресивний досвід децентралізації країни Європи на етапі зміцнення державності має в першу чергу змістове значення.

О. О. Петришин зазначає, що Україна перебуває у більш вигідному становищі порівняно із країнами з давніми та сильними демократичними традиціями на шляху становлення і розвитку місцевого самоврядування. Адже, як відомо, процвітаючу країну можна побудувати лише на фундаменті рівноправних та таких, що засновані на взаємній повазі, відносин між громадянином, недержавними установами і організаціями, органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Беручи до уваги світовий, у тому числі досвід організації і діяльності місцевого самоврядування в англосаксонських країнах, наша держава має можливість виробити власний національно орієнтований курс побудови дієвого та спроможного місцевого самоврядування, підтриманого державою та громадянським суспільством, що розвивається [78].

Узагальнюючи зарубіжний досвід, можна зробити такі висновки: для організації ефективного нагляду та контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні необхідно чітко визначити перелік

державних органів та посадових осіб, які мають право здійснювати контрольні та наглядові функції у сфері місцевого самоврядування, розмежувати повноваження між суб'єктами контрольної діяльності, врегулювати процедуру здійснення нагляду і контролю у муніципальній сфері, запровадити єдині принципи та методи реалізації державного контролю на регіональному та місцевому рівнях.

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

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

Реформування адміністративно-територіального устрою з метою створення самодостатніх територіальних громад, які б володіли ресурсами, достатніми для ефективного вирішення питань місцевого значення.

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

Трансформація облдержадміністрацій та місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в органи, які б здійснювали контрольні-наглядові функції у межах відповідних адміністративних одиниць, координацію діяльності територіальних представництв центральних органів виконавчої влади.

Чіткий розподіл повноважень та відповідальності між рівнями місцевого самоврядування й органів виконавчої влади.

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

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

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

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

Такий шлях унормування базового рівня місцевого самоврядування, коли громада є і суб'єктом місцевого самоврядування, і суб'єктом адміністративно-територіального устрою, на наше переконання, можестати у нагоді і для України.

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

Міжнародний досвід показує, що технології електронного урядування сприяють покращенню ефективності та якості надання адміністративних послуг, зниженню рівня корупції, адміністративного тягаря для громадян та

бізнесу, а також сприяють розвитку демократії та посиленню конкурентоспроможності. Водночас беззастережне запровадження надання адміністративних послуг виключно за допомогою інформаційних технологій не враховує існуючих в Україні реалій.

Серед проблем впровадження електронних послуг на місцях маємо виділити відсутність у органах місцевого самоврядування повноважень щодо координації роботи посадовців інших органів публічної влади у забезпеченні єдиної системи обслуговування мешканців сіл, селищ, міст — членів територіальних громад. А також: роздробленість та обмеження доступу в користуванні загальнодержавних електронних баз даних (реєстрів); відсутність нормативного врегулювання можливостей запровадження в межах діяльності центрів надання адміністративних послуг надавати комплексні адміністративні послуги; відсутність чітких алгоритмів, типових регламентів надання адміністративних послуг; технологічні та законодавчі перешкоди у запровадженні якісного електронного документообігу та впровадження дистанційного отримання адміністративних послуг [79]. До них потрібно додати проблему популяризації електронних послуг та навчання населення; формування комплексної системи електронних послуг на території обслуговування.

Наразі в Україні електронізація адміністративних послуг відбувається переважно за ініціативи органів влади, без належної підтримки з боку громадян. Недовіра суб'єктів господарювання до електронних систем, необхідність обов'язкового дублювання електронної версії паперовим варіантом, часті збої та перекладання вини за ненадходження звітності на суб'єктів господарювання створили негативне ставлення, яке зараз поширюється на сферу адміністративних послуг [80, с. 10].

Однією з найбільших переваг електронного урядування та надання адміністративних послуг із використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій є деперсоніфікація їх надання громадянам та бізнесу, що дозволяє зменшити рівень корупції в органах державної влади і має

бути враховано в національному антикорупційному законодавстві. Процес надання адміністративних послуг в Україні пов'язаний зі значною втратою часу через відсутність взаємодії між відповідними відомчими інформаційними системами. Для розв'язання цієї проблеми та налагодження ефективного механізму взаємодії між органами влади, громадянам і суб'єктам господарювання слід розширити електронний документообіг з використанням електронного цифрового підпису. Такі новації є обов'язковими, але все ж є недостатнім елементом розбудови інформаційного суспільства.

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

У такій ситуації майже неможливо «автоматизувати» процес їх надання. Систематизація адміністративних послуг з отримання документів дозвільного характеру почалася в Україні у 2005 р. Створення дозвільних центрів хоча й не стало «панацеєю» від усіх проблем підприємців, але дозволило суттєво спростити частину дозвільних процедур та унормувати процес отримання дозвільних документів. Завдяки послідовній роботі протягом кількох років держава забезпечила функціонування достатньо прозорої та передбачуваної системи надання адміністративних послуг для суб'єктів господарської діяльності [81, с. 247-248.].

Зараз типовою є ситуація, коли в межах одного міста в різних районах органи місцевого самоврядування надають різні за обсягом адміністративні послуги, а їх загальна кількість значно відрізняється в різних подібних органах

влади (від 52 до 200 і більше). Така ситуація є нелогічною та свідчить про відсутність єдиного підходу до визначення адміністративних послуг, її обсягу та форми документа, в якому зафіксовано результат надання адміністративної послуги. Відтак, існуючі адміністративні послуги не стандартизовані, як і дії органів публічної влади з їх надання [82]. Як наслідок, унеможлиблюється надання адміністративних послуг за допомогою інформаційних технологій. Останнім трендом у процесі вдосконалення адміністративних послуг є створення центрів надання адміністративних послуг, перевагою яких має стати усунення можливостей безпосереднього контакту заявника із суб'єктом надання адміністративних послуг [82; 83]. Очікується, що це також сприятиме зменшенню корупційних проявів. Використання інформаційних технологій дозволить максимізувати цей позитив.

Місто Вінниця послідовне у формуванні прозорої та ефективної моделі місцевого управління та є одним із беззаперечних лідерів у розвитку системи електронного урядування в Україні. Протягом останніх років міською владою було впроваджено ряд дієвих інструментів, що дають змогу підвищити ефективність управління місцевою громадою та якість надання адміністративних послуг. У 2007 році Вінницька міська рада сертифікована за міжнародним стандартом ISO 9001:2000 після аудиту британської компанії BSI, а з 2009 року володіє сертифікатом відповідності міжнародному стандарту ISO 9001:2008, що підтверджує успішне запровадження системи протидії корупційним загрозам [84, с. 367]. Вінницька міська рада увійшла в першу трійку за показником ефективності офіційного веб-сайту та очолила рейтинг за ступенем розвитку системи електронного документообігу. Місто є одним з лідерів у впровадженні технологій електронного управління, постійно працює у напрямку розвитку новітніх інструментів формування прозорої, відкритої та ефективної влади [85].

Електронне урядування та прозорі офіси в місті побудовані на таких інструментах, як сукупність електронного документообігу та внутрішній портал, геоінформаційна система, робота відділу оперативного реагування

«Цілодобова варта», функціонування Центру адміністративних послуг «Прозорий офіс». Постійно покращується та розвивається офіційний веб-сайт, вже сьогодні на базі сайту діють такі інструменти, як електронна черга в дошкільні навчальні заклади, калькулятор субсидій, мапа звернень громадян, оплата комунальних послуг, попередній запис до Центру адміністративних послуг «Прозорий офіс» та інші ресурси, які дають змогу встановлювати більш прозорі та якісні відносини між місцевою владою та жителями міста, забезпечувати певні адміністративні послуги в більш зручному форматі, долати прояви корупції в державних установах [86]. На даний час через центр надання адміністративних послуг «Прозорий офіс» надається понад 500 адміністративних та інших видів послуг. Тільки цього року Центр прийняв 99 нових послуг. Триває інтеграція 76 послуг, суб'єктами яких є структурні підрозділи Вінницької облдержадміністрації. Навантаження на одного адміністратора центру надання адміністративних послуг «Прозорий офіс» є одним з найбільших в Україні і сягає за останніми підрахунками понад 30 клієнтів в день.

Достатньо новим є сервіс «Персональний кабінет», розроблений для вдосконалення роботи «Прозорого офісу». Він значно спрощує доступ до адміністративних послуг, дозволяє запланувати візит до «Прозорого офісу», записатись до електронної черги, дистанційно замовити послуги, ознайомитись із статистикою роботи центрів, перевірити стан роботи зі зверненням. В результаті в мережі Інтернет можна замовити архівні копії документів та витягів з них, витяг із плану зонування земельної ділянки, довідку про невідвідування дошкільного закладу дитиною тощо. Сервіс зроблено універсальним, що дає поступово збільшувати кількість документів та послуг, які можна замовити он-лайн (наразі діє 25 послуг) [87, с. 289-290.].

Отже, враховуючи гарний досвід м. Вінниці з надання адміністративних послуг, можна сформулювати наступні пропозиції: необхідно забезпечити узагальнення матеріалів проекту та розробку проекту нормативно- правового акту України щодо вимог до структури, змісту, оформлення та порядку

розробки стандартів адміністративної послуги, що надається в електронній формі (електронної адміністративної послуги), відповідно до кращих європейських стандартів. А також забезпечити інтеграцію «Персонального кабінету» з державним порталом адміністративних послуг, який зараз модернізується; розробити та впровадити на базі «Персонального кабінету» окремі підсистеми, що забезпечать розробку, обговорення та ведення реєстрів стандартів електронних послуг, а також он-лайн оцінку якості надання адміністративних послуг заявниками.

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

Потрібно врахувати негативний досвід окремих європейських країн, який проявився у період світової економічної кризи, коли держава намагається скоротити публічні витрати шляхом передачі повноважень (та ресурсів) з вищого на нижчий рівень управління, але це наражає громадян на небезпеку погіршення якості публічних послуг. Потрібно унеможливити слабку спроможність і недостатню технічну можливість місцевих органів влади, порушення умов справедливості надання публічних послуг, диспропорції їх надання на різних територіях, що негативно впливає на інвестиційну привабливість громад та на їх економічний розвиток у цілому.

Для вирішення поставленої проблеми доцільно використовувати

напрацьовані у бізнесі методи створення нових (з підвищеною ефективністю) адміністративних процесів. «Розвиток є необоротною, закономірною зміною, в результаті якої виникає новий стан складу або структури системи, а також кількісні (у вигляді зростання) і якісні перетворення на основі використання потенційних можливостей з метою вдосконалення» [89].

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

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

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

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

Якщо внутрішньо організаційна система прийняття рішень є нечіткою, нераціональною та незрозумілою, то орган місцевого самоврядування буде також діяти неефективно. Внаслідок недосконалої регламентації можливим стає суб'єктивізм при наданні адміністративних послуг та прийнятті рішень, що у посилює недовіру до органів влади з боку громадян, і разом з тим створює додаткові можливості для зловживань службовців. Таким чином, одним із основних інструментом раціоналізації діяльності органів влади є адміністративна регламентація.

Реінжиніринг в громадах базується на використанні сучасних інформаційних технологій для досягнення нових цілей та використання

сучасних методик оцінки організаційної ефективності функціонування органів місцевого самоврядування.

Технології реалізації реінжинірингу адміністративних процесів розглянуто О. Пархоменко-Куцевіл. На думку автора, до основних етапів реінжинірингу адміністративних процесів належать: підготовчий етап, який включає репозиціювання, визначення головної місії та основних проблем функціонування, етап стратегічного планування реінжинірингу, етап розробки проекту, етап реалізації та контролю реінжинірингу адміністративних процесів [91].

Одночасно слід вирішувати проблему оцінювання успішності розвитку громади, яка полягає у виборі конкретних індикаторів, за допомогою яких потрібно здійснювати контроль виконання визначених стратегічних показників. Правильний добір цих індикаторів сприяє кращому усвідомленню стратегічних цілей, підвищує загальну управлінську відповідальність у громаді, збільшує ймовірність досягнення мети. Тому для побудови системи оцінювання спроможності громад потрібен блок індикаторів, що описують цілі розвитку громади; індикатори для умов порівняння різних варіантів об'єднання територіальних громад; експертний моніторинг і громадський моніторинг динаміки розвитку [92, с. 492-493.]. Оцінювання проводиться для визначення ступеня досягнення запланованих результатів діяльності та організаційної ефективності діяльності, як співвідношення значень фактичних і розрахунково-нормативних показників виконуваних ОМС функцій.

ВИСНОВКИ

Широкий спектр сучасних класифікацій моделей організацій публічної влади підкреслює багатоаспектність явища, що піддається класифікації, проте говорить і про релятивізм пропонованих підходів. Акцентування уваги науковців на соціокультурному контексті, що впливає на еволюцію та сучасний стан моделей публічної влади в зарубіжних країнах, дозволяє в майбутньому збагатити науковий доробок даними усього спектра суспільних наук. Проте ця можливість не використовується. Як результат – занадто абстрактні класифікації, які ігнорують залежність характеру публічної влади від форми взаємодії органів державної влади і громадянського суспільства. На протилежному боці тематичних досліджень згуртувались класифікації, які використовують як критерій лише структурно-функціональні аспекти публічної влади, що робить ці підходи більш конкретними, але не враховує особливості еволюційного розвитку публічної влади в соціокультурному контексті, пропонуючи абсолютно статичну картину моделінгу.

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

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

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

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

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

Реформування територіальної організації влади, системи адміністративно-територіального устрою передбачає створення трьох рівнів адміністративно-територіальних одиниць: громада – район – регіон, і має:

поставити в центр уваги людину, її інтереси та потреби; забезпечити демократизацію та прозорість процесу державного управління; максимально наблизити до курсу на європейську інтеграцію, а також до засад місцевого самоврядування, на яких базується Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною Радою України.

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

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

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

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

Шляхом реформування адміністративно-територіального устрою для того, щоб виконати поставлені цілі та плани щодо створення самодостатніх територіальних громад, які б володіли ресурсами, достатніми для ефективного вирішення питань місцевого значення.

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

Окремо слід забезпечити відповідно до національного законодавства та міжнародного досвіду трансформацію обласних державних адміністрацій та місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в органи, які б здійснювали контрольні-наглядові функції у межах відповідних адміністративних одиницях, координацію діяльності територіальних представництв центральних органів виконавчої влади.

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

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

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

управління, адміністративного реінжинірингу, маркетингу тощо.

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

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

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

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

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

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

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

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

Узагальнюючи вищевикладене, можна зазначити, що в Україні діє певна системи управління якістю адміністративних послуг органів влади. Однак для покращення цієї системи необхідно розробити цілісний комплекс виконавчих критеріїв, які на національному рівні повинні мати обов'язкові програми щодо забезпечення підтримки даної оцінної системи, прозорі та гнучкі механізми перегляду методів, форм, інструментів та системи управління в цілому і самих результатів діяльності. Крім того, слід законодавчо затвердити питання надання публічних адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами

місцевого самоврядування, розмежувати відповідальність за надання послуг громадянам між різними рівнями публічної влади і особливо між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

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

ПЕРЕЛІК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бабаєв В. М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: монографія. Х. : Магістр, 2004. 204 с.
2. Сталій розвиток територіальної громади: управлінський аспект: монографія. Ю. О. Куц, В. В. Мамонов, О. К. Чаплигін та ін.; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. 236 с.
3. Ключко Ю. Л. Характеристика моделей державного управління зарубіжних країн. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір*: матеріали X Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 8 червня 2021 р.). Полтава : ПУЕТ, 2021. 129 с., С. 63-65.
4. Державна служба : підручник. У 2 т. Т. 1 / редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. ; О. : НАДУ, 2012. 372 с.
5. Організація державної служби в Україні: теорія та практика : навч. посіб. За заг. ред. М. О. Багмета, М. С. Іванова, В. С. Фуртатова. Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. 244 с.
6. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Нац. акад. держ. упр. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба. Наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова) [та ін.]. 524 с.
7. Ильин М. В. Освоение свобод и гражданств в космополитическом предназначении. В поисках гражданского общества. НовГУ имени Ярослава Мудрого. Великий Новгород, 2008. с. 39-42.
8. Розенблюм Ненсі Л. Громадянські суспільства: лібералізм і моральні впливи плюралізму. *Громадянське суспільство*. 2001. № 21. С. 6–29.
9. Arnstein S. A ladder of citizen participation in the USA. *Journal of the Royal Town Planning Institute*, vol. 57, no. 4, pp. 176-182.

10. Сунгуров А. Ю. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт. Ел. журнал RELGA. № 9 (172). 30.06.2008. URL: <http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu->

www.woa/wa/Main?textid=2204&level1=main&level2=articles

11. Воробьев Ю. Л. Коммуникативное взаимодействие гражданского общества и структур публичной власти как управленческий процесс : автореф. дис. ... д-ра соц. наук : спец. 22.00.08 “Социология управления”. М., 2008. 37 с.

12. Ледяев В. Г. Государство VS гражданское общество: скрытые практики власти и сопротивления. В поисках гражданского общества ; НовГУ имени Ярослава Мудрого. Великий Новгород, 2008. с. 259.

13. Цветков В. В., Кресіна І. О. Суспільна трансформація і державне управління в Україні : нормат.-правові док. К. : Ін Юре, 2003. 95 с.

14. Менделєва Ю. В. Європейський досвід роботи організацій третього сектора в сфері соціального захисту населення. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3(15). Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. С. 75–81.

15. Бельська Т. В. Моделі взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Актуальні проблеми державного управління. 2010. № 1. С. 140-147. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2010_1_20. (дата звернення: 23.04.2021)

16. Machewski Z. Struktury terytorialne państwa. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2016. S. 91.

17. Гураль П. Ф. Органи МС у зарубіжних країнах : навч. посібн. Львів : Каменярь, 2017. С. 6.

18. Чиркин В. Е. Публичная власть. М. : Юристъ, 2005. 174 с.

19. Чернов С. І., Новікова М. М., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Державне та регіональне управління». Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Х.: ХНУМГ, 2014. 140 с., с. 25-26.

20. Державна служба : підручник. У 2 т. Т. 1 / редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. ; О. : НАДУ, 2012. 372 с.

21. Онуфрієнко О. В. Діалектика взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства в контексті теорії публічного адміністрування. Публічне адміністрування: теорія і практика : електрон. зб. наук. пр. 2015. Вип. 1(13). URL: [www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2015-01\(13\)/index.html](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2015-01(13)/index.html)

22. Барабашев А. Г., Оболонский А. В., Клищ Н. Н. и др. Государственная служба (комплексный подход) : учеб. пособие. М. : Дело, 2009. 440 с.

23. Онуфрієнко О. В. Феномен циклічності у взаємодії громадянського суспільства та органів державного управління. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 1(28). С. 37-46.

24. Проблеми розвитку публічного управління в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (15 квіт. 2016., м. Львів). Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2016. 324 с.

25. Горшеньова М. С., Закоморна К. О., Ріяка В. О. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник. За заг. ред. В. О. Ріяки. 2-е вид., допов. і перероб. К.: Хрінком Інтер, 2004. С. 232-254.

26. Pernthaler Peter. Austrian Federalism. *Federalism and Decentralization: Perspectives fort he Transformation Process in Eastern and Central Europe* / Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (Editors). Hamburg : LiT, 2001. P. 125-126.

27. Конституции государств Европы : в 3 т. / под. ред. Л. А. Окунькова. Москва : НОРМА, 2001. Т. 1. С. 117.

28. Sturm Roland. Austria (Federal Republic of Austria). *Handbook of federal countries, 2005*. Edited by Ann L. Griffiths ; coordinated for the Forum of Federations by Karl Nerenberg. McGill-Queen's University Press, 2005. P. 45–48.

29. Gamper A. Local Government in Austria. *Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective*. Madrid : National Institute of Public Administration, 2012. p. 23-26.

30. Фрицький О. Ф. Франція: проблеми місцевого самоврядування.

Місцеве та регіональне самоврядування України. 1994. Вип. 3 (8). с. 90-98.

31. Криворучко Д. Українська модель місцевого самоврядування: проблеми становлення. *Вісник УАДУ*. 2001. № 2. с. 46-51.

32. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках Європейського Союзу, Швейцарії та Україні: монограф.; за ред. В. Л. Федоренка. К.: Видавництво Ліра-К, 2017. 288 с.

33. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник. 2-е вид., перероб. і доп. К.: Юрінком Інтер, 2007. 504 с.

34. Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Випуск 29. С. 18-31. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12180/1/Lubchenko_Smolyr_18-31.pdf.

35. 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. К. : НАДУ, 2010. 28 с.

36. Жевар П. Основные вопросы публичной службы. пер. с фр. Ю. Брагиной. Лиль : Изд-во РИУ, 2004. 164 с.

37. Мороз О. Досвід Польщі в рамках реформи децентралізації. *Місцеве самоврядування*. № 11. 2017. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32049.html>

38. Шпортюк Н. Л. Реформування адміністративно-територіального устрою Польщі як основи місцевого самоврядування: досвід для України: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04. Дніпропетровськ, 2013. 20 с.

39. Історія, принципи та етапи реформи місцевого самоврядування в Польщі. URL: [http:// gazeta.dt.ua/internal/decentralizaciya](http://gazeta.dt.ua/internal/decentralizaciya)

40. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі:

напрямки змін та реальні результати. URL: <http://www.dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.htm>

41. Ткачук А. Ф. Латвія: довга дорога реформи. *Робочі записки*. К.: К.І.С., 2015. 56 с.

42. Матвієнко А. С. Реформа адміністративно-територіального устрою в Латвії. *Держава і право*. 2011. Вип. 54. С. 674-680.

43. Куйбіда М., Парфенюк О. Формування понятійного апарату як складової частини інституційного розвитку державної служби України. *Вісник державної служби України*. 2008. № 3. С. 34-39.

44. Міль Дж. С. Про свободу : есе. пер. з англ. К. : Основи, 2001. 366 с.

45. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации. С. И. Неделько, А. В. Осташков, С. В. Матюкин и др. ; под общ. ред. В. В. Маркина, А. В. Осташкова. М., 2008. 321 с.

46. Публікації Світового банку. URL: <http://go.worldbank.org/MKOGR258VO>

47. Основи управління в публічній адміністрації : матеріали дистанційного навчання, організованого Польсько-українським Центром громадської освіти у м. Краснік (Польща). Режим доступу : <http://www.puoer.org>

48. Про затвердження Програми запровадження управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614. URL : www.kmu.gov.ua/

49. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід: монографія. С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило та ін.; за заг. та наук. ред. проф. С. М. Серьогіна. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. 290 с.

50. О публичном администрировании: Закон Литовской Республики от 17 июня 1999 г. № VIII-1234. URL: <https://e->

seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b6979542faf011e4877aa4fe9d0c24b0?jfwid=rivwzvpvg.

51. Прокопенко Л. Л., Гончарук Н. Т. Надання адміністративних послуг у Литовській Республіці. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 26 жов. 2018 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. 520 с.

52. Федоренко В. Л. Конституційне право України: підруч.; До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ : Вид-во «Ліра», 2016. С. 582.

53. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від квітня 2009 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 38. Ст. 534.

54. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-рп. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

55. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від червня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

56. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації) : проект Закону України від 1 липня 2015 р. реєстр. № 2217а. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

57. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90.

58. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379.

59. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

60. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

61. «На призначення перших виборів чекають вже 106 об'єднаних громад», – В'ячеслав Негода. Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/5939>.

62. Центральна виборча комісія призначила на 29 жовтня 2017 р. перші місцеві вибори у 202 об'єднаних громадах. Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/6578>.

63. Федоренко В. Успіх реформи ґрунтується на повазі до демократії та верховенства права. *Голос України*. 2016. № 128 (6382). С. 5.

64. Зубко Г. Реформа у цифрах і діях. URL: http://blogs.lb.ua/gennadiy_zubko/341309_reforma_tsifrah_i_diyah.html.

65. Децентралізація влади: офіційний веб-сайт. URL: <http://decentralization.gov.ua>.

66. Асоціації органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів на національному, регіональному та локальному рівнях. К. : НІСД, 2011. С. 8.

67. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80/print>.

68. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info

69. Центральний виборчий комітет: Перші вибори в об'єднаних територіальних громадах відбудуться 30 червня. URL: <http://www.dw.com/uk/цвк-перші-вибори-в-об'єднаних-територіальних-громадах-відбудуться-30-червня/a-48418650>.

70. Попок А. Сучасні підходи до здійснення реформування державного управління: досвід зарубіжних країн. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2012-2-4.pdf>.

71. Тимошук О. В. Сучасні підходи до здійснення реформування

державного управління: досвід зарубіжних країн. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 26 жов. 2018 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. 520 с., с. 324-326.

72. Узагальнена інформація за результатами моніторингу виконання органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про адміністративні послуги» за 2014 рік. URL: <http://www.dkrp.gov.ua/info/4081>

73. P. Windrum, P. Koch *Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management* / Ed. Cheltenham: Edward Elgar Pub, 2008. 251 p., Keune M. *Privatisation and liberalisation of public services in Europe* / Ed. M. Keune, J. Leschke, A. Watt. Brussels, 2008. 321 p.

74. Авер'янов В. Б., Голосніченко І. П., Коліушко І. Б., Куйбіда В. С. та ін. *Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис*. К., 2001. 72 с.

75. Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А., Коліушко І. Б., Курінний О. В., Стоян В. О., Тимощук В. П., Шиманке Д. *Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практичний посібник, видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване* / за заг. ред. В. П. Тимощука. К., 2011. 432 с.

76. Рудік О. М. *Державна політика у сфері надання дозвільних послуг: навч. посіб.* / за ред. В. Лисенка. Київ, 2013. 120 с.

77. Тимощук О. В. *Сучасні підходи до здійснення реформування державного управління: досвід зарубіжних країн. Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 26 жов. 2018 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. 520 с., с. 324-326.

78. Лелюк О. Ю. *Територіальна організація публічної влади в Україні як конституційно-правова категорія. Теорія і практика правознавства*. Вип. 1 (5). 2014. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi->

bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/tipp_2014_1_4.pdf (Дата звернення: 12.03.2021)

79. Літвінова Н. М., Літвінов О. В. Актуальні проблеми надання адміністративних послуг громадянам із використанням інформаційно-комунікаційних технологій в Україні. URL: www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02%2810%29/9.pdf

80. Калита П. Вдосконалення управління на засадах стандартів ISO серії 9000: принципи та особливості їх використання в органах влади. *Світ якості України*. 2007. № 1-2. С. 10-13.

81. Семенюк Л. В. Надання адміністративних послуг за допомогою інформаційних комп'ютерних технологій: досвід міста Вінниці. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. За міжнар. участю. 26 жов. 2018 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. 520 с.

82. Тимошук В. Адміністративні послуги : посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні. DESPRO». К. : Софія-А, 2012. 104 с.

83. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. URL: www.zakon4.rada.gov.ua.

84. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності. Практичний посібник, вид. 2-ге, доп. і доопрац. Бригилевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А., Коліушко І. Б., Курінний О. В., Стоян В. О., Тимошук В. П., Шиманке Д. / За заг. ред. Тимошука В. П. К., СПД Москаленко О. М., 2011. 432 с.

85. Моніторинг Центрів надання адміністративних послуг. URL: <http://pravo.org.ua/publicchna-administratsiia/2011-07-20-17-42-30/152-holovne/2010-03-02-15-16-48/1578-monitorynh-tsentriv-nadannia-administratyvnykh-poslulh-tsnap.html>

86. Офіційний сайт Вінницької міської ради. URL: <http://vmr.gov.ua/default.aspx/>

87. Розмаріцина Н. А. Сучасні аспекти міжнародного досвіду в сфері надання адміністративних послуг. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 26 жов. 2018 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. 520 с.

88. Принципи системного підходу в управлінні організацією. URL: <http://referat-ok.com.ua/menedzhment-organizaciji/principi-sistemnogo-pidhodu-v-upravlinni-organizacijeyu.>

89. Принципи системного підходу в управлінні організацією. URL: <http://referat-ok.com.ua/menedzhment-organizaciji/principi-sistemnogo-pidhodu-v-upravlinni-organizacijeyu.>

90. Хаммер М., Чампі Дж. Реінжиніринг корпорацій – маніфест революції в бізнесі. СПб .: Изд-во СПбГУ, 1993.

91. Пархоменко-Куцевіл О. Сучасні тенденції розвитку реінжинірингу в системі державного управління. Збірник наукових праць 2013, вип.36 «Ефективність державного управління». URL: file:///D:/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/efdu_2013_36_5.pdf.

92. Липовська С. О. Використання бізнес-інструментарію для оптимізації адміністративних процесів в територіальних громадах. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 26 жов. 2018 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. 520 с.

Додаток А

Класифікація моделей взаємовідносин влади та громадянського суспільства

Основи моделювання	Конструювання моделей	Автор моделювання
історичний спосіб формування громадянського суспільства	зверху, знизу, збоку	М. Льїн
активність громадянського суспільства	демократичне, посередницьке, виборче	Н. Роземблум
рівень участі в управлінні – 8 сходинок участі	маніпуляція, терапія, інформування, консультації, присутність при прийнятті рішень, партнерство, делегована влада, громадський контроль	Ш. Арнстейн
рівень впливу держави	модель підтримки розвитку інститутів громадянського суспільства або модель садівника; партнерська модель; модель архітектора; патерналістська модель; модель приводних ременів; модель ігнорування (відсутності взаємодії); модель боротьби з противником і громадської непокори	О. Сунгуров
функції, які виконують інститути громадянського суспільства	нормативна модель; легітимаційна модель; інструментальна модель	О. Белокурова
за рівнями управління:	державна влада – громадянське суспільство; муніципальна влада – громада	Ю. Воробйов
рівень свободи і правового забезпечення	ідеальна модель	В. Ледяєв
залежність від типу політичного режиму	владарювання і підвладності (тоталітаризм), керуючих і керованих (авторитаризм), адміністрування (демократія)	О. Соловйов
вимір колективізм – індивідуалізм	плюралізм, корпоративізм, патерналізм, етатизм, популізм, клієнтизм	І. Кресіна
роль держави і участь громадськості	державна модель добробуту (державницька); децентралізована модель партнерства (активістська); модель благодійництва (добродійна); модель асоціативної демократії, ринкова модель	Г. Еспінг-Андерсен,
розмір фінансування і рівень державного впливу	соціально-демократична (скандинавська) модель; англосаксонська модель; континентальна модель	С. Лейбфрід, Б. Діакон

Джерело: [15].

Додаток Б

Моделі місцевого самоврядування у Західній Європі за З. Махельські

Критерії для визначення	Південна Європа	Англо-саксонська модель	Німецька модель	Північна (нордична) модель
Конституційне закріплення місцевого самоврядування	Так	Ні	Так	Так
Стиль прийняття рішень	Юридично-технократичний	Прагматичний	Правничо-корпоративний	Консенсуальний
Модель локальної демократії	Демократія більшості («маятник»)	Демократія більшості («маятник»)	Тенденція до утвердження консенсуальної демократії виборців	Консенсуальна партійна демократія, обмежена громадською участю (партисипаторною демократією)
Тип децентралізації	Унітарні держави, значна роль регіонів, яacobінська модель держави – «єдиної та неподільної»	Децентралізація компетенцій держави	Федеральна модель	Унітарна централізована держава
Провідна галузь науки, яка обґрунтовує функціонування місцевого самоврядування	Право	Політичні науки/соціологія	Право	Право/теорія управління
Держави	Бельгія (до 1988 р.), Греція, Іспанія (до 1978 р.), Італія, Португалія, Франція	Велика Британія, Ірландія	Австрія, Бельгія (після 1988 р.), Іспанія (після 1978 р.), Нідерланди, Німеччина, Швейцарія	Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція

Джерело: [16, с. 81].

Додаток В

Опис змін по кожній із основних галузей, які відбулись із впровадженням реформи з децентралізації у Польщі

Назва галузі	Опис основних змін
Земельні відносини	Що важливо тут відзначити, то це те, що все майно і земля передані в розпорядження гмін і є їхньою власністю, крім, звісно, стратегічно важливих об'єктів. Тоді як в Україні земельні питання – досить наболіла тема. Для Польщі така лібералізація стала поштовхом до розвитку ринку комунального нерухомого майна та банківських послуг для громад. Таким чином, державна монополія на власність залишалася в минулому, а громада отримувала для свого функціонування необхідні ресурси
Фінанси	Вистачило політичної волі полякам для здійснення реальної децентралізації фінансів. За місцевими громадами законодавчо закріпили гарантовані доходи, адекватні поставленим завданням. Це, зокрема, власні надходження та трансфери з центру (мова йде про податок на нерухомість — землю, будинки та споруди); частина податку на прибуток підприємств на території громади; частина податку з доходів фізичних осіб. Водночас постійною практикою для поляків є фінансова підтримка одного воєводства іншим. Окремі регіони тісно співпрацюють з міжнародними фондами. Але обов'язково погоджують це з Міністерством закордонних справ, дотримуючись принципів зовнішньо-економічної політики держави. До того ж, громадянин сам визначає, де йому сплачувати свої податки і який регіон підтримувати. Таким чином, можна жити в одному місті, а сплачувати податок — в іншому
Охорона здоров'я	Якщо говорити про систему охорони здоров'я, то лікування безробітних, наприклад, оплачує держава, а з усіх інших відповідно вираховується податок до Національного фонду охорони здоров'я, за рахунок чого вони й лікуються. Також гміна створює умови для праці лікаря, а профільні програми відповідно фінансує повіт
Освіта	Система освіти у Польщі радикально децентралізована: власник школи — місцеве самоврядування. Міністр визначає стандарт, проводить іспити, визначає, які мають бути кінцеві результати. Наповнення програми, її зміст, форма, процеси та інші деталі — на плечах влади міст та сіл
Самоврядування	Мешканці гміни приймають рішення шляхом участі у загальному голосуванні (вибори або місцевий референдум) при сприянні ради гміни, яка обирається загальними та безпосередніми виборами на термін 4 роки. Що ще цікаво, кордони гмін практично не переглядалися, а тому полякам не доводилось розбиратися з межами адміністративних одиниць, як українцям. Керівники повітів чи воєводств намагалися не заважати керівникам гмін, а навпаки, співпрацювали з ними.

Характеристика дивергентної моделі публічної влади

Аспекти публічної влади	Основні риси
інституціональний аспект	закритий характер публічної влади зі складними та неочевидними процедурами відбору кандидатів; «кастовість» бюрократії; обмежені або навіть принципово відсутні можливості переходу на державну службу представників громадянського суспільства; формування і функціонування публічної влади відповідно до цінностей «поліцейської держави»
ціннісний аспект	лояльність чиновників лише на двох рівнях – до держави, або панівної політичної сили, і до бюрократичної системи; визначення цінності якостей держслужбовця крізь призму його лояльності і незначна увага до його особистісних і професійних якостей; формальне ставлення до гуманістичних аспектів діяльності держслужби
телеологічний аспект	відсутність плідної співпраці між державною службою та громадянським суспільством або навіть відкрите їх протистояння, що призводить передусім до втрати відчуття спільного проєкту. Тяжіння держави до підкорення чи дискредитації інститутів громадянського суспільства відповідно до концепту «сильної влади»
інструментальний аспект	відносно невисокий «коефіцієнт корисної дії» публічної влади внаслідок розпорошення зусиль на демонстрацію політичної та особистої лояльності та зміцнення бюрократичної вертикалі. Використання застарілих прийомів та методів управління й нездатність системно модернізуватися відповідно до викликів часу; протидія ідеям відкритого інформаційного суспільства, що сприймаються як загроза уявній стабільності

Джерело: [22].