

УДК 351/354

ТЮРИНА Н. М.,  
КАРВАЦКА Н. С.,  
НАЗАРЧУК Т. В.

Хмельницький національний університет

## РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

*У статті досліджено процеси розвитку публічного управління в світі за сучасних умов. Визначено сутність публічного управління, його характерні ознаки. Розглянуто сутність принципів публічного управління та інструменти їх практичної реалізації у розвинених країнах та в Україні. Досліджено правове середовище реалізації базових принципів публічного управління в Україні та практичні результати процесів децентралізації. Проаналізовано систему формування електронних послуг, визначено мету створення центрів надання адміністративних послуг та центрів розвитку місцевого самоврядування в Україні.*

*Ключові слова: публічне управління, принципи, інструменти, децентралізація, адміністративні послуги, місцеве самоврядування.*

TYURINA N.,  
KARVATSKA N.,  
NAZARCHUK T.  
Khmelnitsky National University

## NEW PUBLIC MANAGEMENT DEVELOPMENT: EXTERNAL AND DOMESTIC EXPERIENCE

*The purpose of the article was to consider the process of development of new public management abroad and in Ukraine. The essence of public management its characteristic features was determined. Principles of public management and tools for their practical implementation in developed countries and Ukraine were considered. It is determined that in the developed economies the process of transformation of public administration into a new model of public management is actively underway. The process is based on democratic principles, close cooperation between authorities and civil society in making operational and strategic decisions. The legal environment for the implementation of the basic principles of public management in Ukraine and the practical results of the decentralization process was investigated. The legal environment for the public management basic principles implementation in Ukraine and the practical results of the decentralization process were investigated. The system for the formation of electronic services was analyzed. The intention to create centers for the provision of administrative services and local government development centers in Ukraine was determined. It is noted that the process of changing the system of public management in Ukraine is at an early stage and requires simultaneous, parallel and qualitative development of both the system of state governance and civil society in particular.*

*Key words: public management, principles, tools, decentralization, administrative services, local government.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні ми спостерігаємо стрімкі та кардинальні зміни, що відбуваються у соціально-економічних системах. Цьому сприяє активний розвиток інформаційних технологій, складність та непередбачуваність соціально-економічних процесів, швидкість їх проходження в сучасному демократичному суспільстві, а також розвиток громадянського суспільства та демократії. Все це разом сприяло необхідності переосмислення сутності державного управління й потреби трансформації його змісту з позицій розвитку демократії та суспільства. Уряди багатьох розвинених країн все більше усвідомлюють необхідність діяльності структур державного управління на публічних засадах, переходу від бюрократії, ієрархічного процесу прийняття рішень і передачі інформації до якісного та відкритого для суспільства механізму вироблення, прийняття, реалізації тактичних й стратегічних управлінських рішень.

Актуальним трендом адміністративних перетворень у світі стає проведення цілеспрямованих змін в рамках реалізації комплексної та ефективної системи взаємодії влади і суспільства, розвитку сучасних технологій цієї взаємодії. Так, у 2011 році 8 країн (США, Бразилія, Великобританія, ПАР, Мексика, Індонезія, Філіппіни, Норвегія) об'єднали зусилля в рамках Ініціативи «Партнерство Відкритий уряд» з метою забезпечення виконання Урядами своїх країн зобов'язань щодо сприяння прозорості публічного управління, залучення громадян до участі в цих процесах, боротьби з корупцією, використання нових технологій для покращення публічного управління [1, с.32]. У 2012 році до цієї ініціативи вже приєдналися понад 40 держав. Станом на 1 жовтня 2015 р. намір приєднатися до Ініціативи підтвердили 66 країн, які взяли на себе зобов'язання щодо: підвищення доступу до публічної інформації про діяльність органів державної влади; підтримки залучення громадянського суспільства до формування державної політики; впровадження високих стандартів професійної чесності в державному управлінні; використання нових технологій задля відкритості та підзвітності. Учасники Ініціативи використали платформу Відкритого уряду для створення більш ніж 2000 зобов'язань у своїх національних стратегіях [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** За кордоном питаннями публічного управління займалися такі дослідники: К. Аллен, Г. Атаманчук, Дж. Бостон, Д. Вальдо, В. Вільсон, Р. Дарендорф, Я. Кайль, Д. Кетлі, Д. Осборн, Л. Отул, Т. Пітерс, Р. Прістнос, А. Турен та інші.

Вагомий внесок у розвиток теорії та практики публічного управління та адміністрування зробили і вітчизняні науковці, до яких можна віднести В. Авер'янова, Н. Аврамчикову, О. Амосова, О. Андрійко, В. Бакуменка, М. Білинську, В. Бодрова, Н. Гавкалову, Ю. Ковбасюка, А. Колодій, І.Ф. Корж, В. Мартиненко, М. Міненко, О. Оболенського, М. Пасічника, Ю. Римаренка, І. Розпутенка, О. Радченка, В. Трошинського, В. Толкованова, С. Чернова, Ю. Шарова та інших.

**Метою статті** є дослідження процесів розвитку публічного управління за кордоном та в Україні за сучасних умов.

**Виклад основного матеріалу.** У демократичному суспільстві проходить зміна моделі державного управління та її трансформація у модель публічного управління. Такий процес є природним етапом розвитку управління у цій сфері, що обумовлений розширенням спектру діяльності та відповідальності органів державного управління, необхідністю підвищення ефективності їх функціонування шляхом наближення процесів прийняття рішень до реальних потреб населення. У попередніх дослідженнях [3] нами детально було розглянуто процес трансформації державного управління в систему публічного управління. Дослідження показали, що у державному управлінні переважав адміністративний та організуючий вплив на громадян, йому притаманний владний характер, поширеність державної волі на все суспільство, служіння загальнонаціональним інтересам. Розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі. Змінюються основні пріоритети цього управління: з чітких інструкцій та правил їх виконання акцент переноситься на роботу з надання якісних публічних послуг для досягнення ефективних результатів.

Термін «публічне управління» у глосарії Програми розвитку ООН розглядається як галузь практики та теорії, що є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності [4]. Використовуючи результати досліджень сутності цього терміну, що було проведене нами в [3] можна зробити висновок, що публічне управління необхідно розглядати як вплив суб'єкта управління на суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільно-значущих функцій та повноважень; відкрити взаємодію державного апарату та суспільства при прийнятті важливих для країни (суспільства, населення) рішень. Тобто, публічне управління є управління суспільством із залученням самого суспільства.

Характерними ознаками публічного управління, на нашу думку, є те, що воно є ключовою галуззю з практики та теорії для реалізації публічного адміністрування; реалізує цінності суспільства; є діяльністю, що тісно пов'язана з політикою, правом та громадянським суспільством; забезпечує вплив суб'єкта, який володіє публічною владою, на об'єкт з метою будь-яких суспільних інтересів та обмеженим суспільним контролем; має широкий профіль керуючого впливу; є управлінням суспільством із залученням суспільства на засадах демократичності, легітимності, транспарентності.

Однією з ключових складових сучасної концепції публічного управління є децентралізація, що призначена для практичної реалізації принципів партисипативності й субсидіарності цього управління, передбачає передачу повноважень та відповідальності від центральної державної влади на нижні рівні управління й недержавному сектору. Вона забезпечує активний зворотний зв'язок органів виконавчої влади з громадянським суспільством через добровільну участь населення в урядових проектах та заходах місцевого самоврядування, підвищує рівень їх співпраці й ефективність діяльності уряду, покращує якість його рішень. І в першому, і в другому випадках процес прийняття соціально значущих рішень та контроль над їх виконанням більше наблизений до суспільства (населення).

У США таї Європі продовжуються процеси децентралізації й делегування більших прав для прийняття рішень місцевим адміністраціям. За даними [6], співвідношення кількості публічних і державних службовців (у відсотках) в деяких країнах ЄС дорівнює: Австрія 54,5:45,5, Франція – 51:49; Іспанія – 50:50; Ірландія – 10:90; Нідерланди – 80:20; Португалія 10,3:89,7; Великобританія 62,3:37,7. Це підтверджує той факт, що головною умовою ефективних дій місцевих органів влади є необхідний рівень управлінської та фінансової незалежності, самостійності за умов дійового контролю та відповідальності. Головним критерієм раціональної децентралізації є досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головний принцип – субсидіарність, що визначає найнижчу оптимальну межу втручання Уряду у вирішення проблем на місцевому рівні, тобто лише в тому випадку, коли без допомоги центральних органів влади неможливо досягти поставлених цілей.

Місьцеве самоврядування є однією із базових засад сучасної демократичної системи управління та формою децентралізації влади. Особливістю є те, що його можна розглядати як форму публічної влади, яка реалізується територіальними громадами, що вирішують питання місцевого значення та володіють комунальною (муніципальною) власністю.

У більшості країн-членів ЄС в останні десятиліття відбулися процеси посилення субнаціональних рівнів управління, проте за різними схемами. Як показує зарубіжний досвід, детальне дослідження якого

було проведене у [19], існують різні підходи до організації самоврядування, найбільш розповсюдженими є моделі місцевої автономії та децентралізації. Прикладом практичної реалізації моделі місцевої автономії є Іспанія, де існує 17 автономних територій. В Конституції цієї країни чітко розмежовані компетенції державної влади і автономних територій. Муніципалітети (громади), провінції та автономні території (Comunidad autónoma) володіють автономією при вирішенні своїх питань. Однак, поряд із широкою автономією територіальних одиниць в Іспанії існує контроль за діяльністю органів автономних територій. Іспанія є прикладом, так званої, регіональної децентралізації, коли основні результати децентралізації сконцентровано у напрямку передачі повноважень від центрального Уряду до Урядів автономій.

Для організації самоврядування в Італії також застосовується модель автономії для всіх територіальних одиниць і існує адміністративна децентралізація, що якісно характеризує систему державної влади. Результатом реформування публічної влади в Італії, що була успішно виконана ще у середині двадцятого століття, стало формування трирівневої системи організації влади в країні: регіон – провінція – комуна.

Прикладом організації місцевої публічної влади шляхом децентралізації є Франція. В 90-х роках минулого століття в країні було прийнято більше сорока законів, спрямованих на децентралізацію. Реформою децентралізації був проведений розподіл повноважень між центральною державною владою та місцевими органами влади, також перерозподіл функцій між різними адміністративними рівнями. Це підвищило якість управління та відповідальність за дії на місцевих децентралізованих рівнях. Однак за розподілом фінансових ресурсів Франція є однією з найбільш централізованих країн ЄС, де через усі рівні (регіони, департаменти та муніципалітети) здійснюється лише близько 20% усіх публічних видатків та розподіляється трохи більше 10% податкових надходжень. Уряд визначає діапазон, у якому ставки основних податків можуть знижуватися, розподіляючись між різними рівнями управління [20].

Для постсоціалістичних країн Східної Європи, як і для України, характерною була централізована модель організації місцевої влади та відсутність самоврядування. В більшості цих країн організація системи місцевої влади проходить за принципом децентралізації. До прикладу в кінці минулого століття у Польщі успішно пройшли адміністративна та адміністративно-територіальна реформи, що забезпечили децентралізацію та гарантували право територіальних громад на самостійне вирішення місцевих справ.

Основу місцевого самоврядування зарубіжних держав становлять жителі першої – базової ланки адміністративно-територіального устрою. Базовими об'єднаннями територіального устрою в європейських країнах, як свідчать дані, наведені у [19], є: громади (Австрія, Німеччина); муніципалітети (Бельгія, Болгарія, Греція, Фінляндія, Чехія, Данія, Іспанія); комуни (Греція, Швеція, Італія, Румунія); гміни (Польща).

Для європейських країн нормальною є практика прийняття багатосторонніх міжнародних договорів держав-членів Ради Європи, що визначають законодавчі орієнтири та політику в галузі місцевої і регіональної демократії. Важливим також є те, що регіональні органи управління у країнах-членах ЄС, окрім власних ресурсів, мають доступ до великого обсягу спільних ресурсів ЄС. Так, реформи децентралізації у Польщі, скоріше за все, не мали б такого успіху без вдалого залучення та використання найбільших обсягів ресурсів, виділених з бюджету ЄС на політику згуртування.

Спільним, що характеризує процеси децентралізації у європейських країнах, є: ефективне та швидке вирішення місцевих проблем; активний розвиток демократії та залучення громадян до управління на місцевому рівні; здорова економічна конкуренція на місцевому та регіональному рівнях; забезпечення мовної, культурної, етнічної різноманітності в місцевих та регіональних автономіях; постійне розширення кола компетенцій місцевих органів влади та підвищення відповідальності за їх виконання тощо.

На сьогодні в світі, застосовується велика кількість інструментів, що підвищують прозорість та ефективність публічного управління, підзвітність механізмів прийняття рішень та залучення громадян до процесу прийняття рішень, такі як [5]: електронний уряд; єдині відкриті бази даних всіх органів публічної влади; інформаційні системи органів місцевого самоврядування; система громадського контролю за витрачанням бюджетних коштів; портали публічного обговорення та внесення поправок до законів і законопроектів; електронні сервіси, консультації, «система єдиного вікна» для надання державних послуг; спеціалізовані програми для персональних комп'ютерів і мобільних пристроїв, спрямовані на вирішення конкретних проблем громадян; контроль з боку громадян через механізми зворотного зв'язку і ЗМІ тощо. Приклади практичної реалізації концепції публічного управління у розвинених країнах за ключовими принципами наведено в таблиці 1.

Підсумовуючи можна сказати, що процеси децентралізації активно проходять та продовжують розвиватись в усіх економічно розвинених країнах. Форми та інструменти можуть бути різними, але результати завжди спрямовані на якісне покращення середовища проживання та розвитку громадянського суспільства в цілому і кожної людини зокрема.

Як проходять процеси, що стосуються розвитку публічного управління в Україні? Необхідність реформи державної служби в Україні визнано однією з пріоритетних як на національному (зокрема у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та Стратегії національної безпеки України; Указі Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26.02.16 р.), так і на

міжнародному рівнях (зокрема в Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інститутів в Україні» 29 від 25 січня 2017 року (пункт 10.4.) та в оновленому Меморандумі про економічну і фінансову політику між Україною та Міжнародним валютним фондом від 2 березня 2017 року (пункт 17 та 21 b)).

Таблиця 1

## Практична реалізація принципів публічного управління в окремих розвинених країнах

Країни	Принцип відкритості державної інформації		Принцип прозорості, відкритості бюджету і витрачання коштів	Принцип партисипативності
	Правове поле	Доступ до інформації		
США	Закон «Про свободу інформації», прийнятий в 1966 р, встановлює право громадян на доступ до інформації про діяльність державних органів	data.gov	recovery.gov — реалізується система контролю за витрачанням бюджетних коштів та USAspending.gov - реалізується система розподілу державних грантів і субсидій	regulations.gov - громадське обговорення проектів всіх законів, збір думок з приводу найкращих шляхів залучення громадськості до процесу вироблення норм і правил федеральних відомств seeclickfix.com - робота зі зверненнями громадян на місцевому рівні (доступна зацікавленим громадським організаціям, місцевим ЗМІ, місцевій владі) challenge.gov - конкурси на вирішення конкретної проблеми з призами або на безоплатній основі
Великобританія	Закон «Про свободу інформації», за яким громадянам повинні надаватися будь-які документи, крім тих, які мають відношення до формулювання і визначення політики уряду	data.gov.uk	на сайті www.hm-treasury.gov.uk публікуються дані про державні доходи і витрати	epetitions.direct.gov.uk - загальнонаціональна система роботи зі зверненнями громадян на порталі fixmystreet.com здійснюються робота зі зверненнями громадян на муніципальному рівні (звернення відправляється до відповідних органів місцевої влади)
Канада	Канада Закон "Доступ до інформації" вступив в силу в 1982 році. Він регулює право приватних осіб на доступ до певних видів урядової інформації і вимагає, щоб влада надавали інформацію своєчасно	open.gc.ca	Відкрита інформація по бюджетному процесу та фінансів держави на сайті fin.gc.ca	Консультації, які дають урядові структури, надаються через сайт consultingcanadians

Для реалізації нових підходів у державному управлінні в Україні необхідним є забезпечення відповідних умов для розвитку громадянського суспільства. Саме тому метою Національної стратегії сприяння його розвитку в Україні є [7]: створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства; налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства; забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини й громадянина; задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації.

В умовах дії політичної, економічної та соціальної кризи в Україні важливого значення набуває питання прозорості і відкритості в діяльності органів державної влади. Для реалізації базових принципів публічного управління у лютому 2016 року Верховна Рада України приєдналася до Декларації відкритості парламенту, стала учасницею Партнерства «Відкритий уряд» підтвердивши цим, що поділяє його основні принципи, а саме: забезпечення прозорості державного управління, залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, протидії корупції та впровадження нових інформаційних технологій [1].

Кабінет Міністрів затвердив план дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016-2018 роках. Планом передбачені заходи за п'ятьма напрямками Ініціативи: поліпшення державних послуг, підвищення рівня доброчесності в державному управлінні, більш ефективне управління державними ресурсами, створення безпечних громад, підвищення корпоративної підзвітності. Зокрема, передбачені заходи з підвищення якості та прозорості надання адміністративних послуг та впровадження надання таких послуг в електронній формі, удосконалення механізму перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників, забезпечення відкритості та прозорості здійснення публічних закупівель, створення системи «Community policing», розвитку електронної демократії тощо. Реалізація зазначеного плану дозволить забезпечити належне впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» в Україні, сприятиме здійсненню реформування системи державного управління та протидії корупції, а також посиленню співпраці органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства. За даними звіту «Rule of Law Index» World Justice Project за 2017-18 рік у групі «Країни Східної Європи та Центральної Азії» Україна посіла 8 позицію за загальною оцінкою та 4 позицію у категорії «Open Government». У загальному рейтингу – 77 місце із 113, у категорії «Open Government» загального рейтингу – 46 місце із 113 [8].

Концепція нового публічного менеджменту в Україні передбачає децентралізацію управління за рахунок розширення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування. Основне завдання Уряду полягає у тому, щоб надати місцевим громадам можливість самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати якість надаваних публічних послуг. Такий підхід співвідноситься з основними цінностями місцевого самоврядування: автономією, тобто децентралізованим управлінням; демократією; цивільною участю й ефективністю; близькістю влади до населення.

Процеси децентралізації розпочалися з ухвалення Кабінетом Міністрів України у квітні 2014 року «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Ця концепція спрямована на створення та підтримку:

- сприятливого для життя громадян середовища;
- забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності;
- надання населенню органами місцевого самоврядування високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях;
- узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Для практичної реалізації процесів децентралізації Верховною Радою України було прийнято низку законодавчих актів, а саме: Закони України «Про співробітництво територіальних громад» [9], «Про засади державної регіональної політики» [10] та «Про добровільне об'єднання громад» [11]. Цими законами було визначено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад; принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, тобто започатковано засади для функціонування фінансово незалежних громад, їхньої самодостатності. Окремо треба виділити Європейську Хартію місцевого самоврядування, що відкрита для підписання з 1985 року, яку 15 липня 1997 року було ратифіковано Верховною Радою України. Після набуття чинності 1998 р. Хартія стала частиною національного законодавства України.

Як результат, станом на вересень 2017 року в Україні створено вже 648 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) (кількість жителів – 13,6% від загальної кількості населення України), які самостійно формують і наповнюють свої бюджети з податків, що залишаються у розпорядженні громад та отримують безпосередньо від держави фінансову підтримку. Однак, аналіз показників спроможності кожної ОТГ, утворених у 2015 р. (159) показав, що лише 20% є фінансово спроможними та мають відповідну територіальну структуру [12]. За оцінкою фінансової спроможності із 366 ОТГ за I півріччя 2017 року – 25% є фінансово спроможними та мають відповідну територіальну структуру [13]. Поява значної кількості низькоспроможних ОТГ свідчить про роль суб'єктивного чинника, а саме, впливу великих бізнес-структур на реалізацію реформ в Україні, недостатній рівень кваліфікації експертного середовища та науковців, які долучились до формування умов та безпосереднього проведення реформи. Все це разом сприяло отриманню неефективних результатів, що проявилися у низькому рівні готовності суспільства до реформи, низькому рівень освіченості чиновників, на яких була покладена відповідальність за проведення реформи децентралізації влади в Україні. Ми погоджуємось з тим, як зазначається у [14], якщо в процесі проведення реформи не вдасться вирішити завдання формування спроможних ОТГ - бажаних результатів суспільних перетворень в країні досягнуто не буде.

Важливим етапом у розвитку реформи місцевого самоврядування в Україні було створення у 2016 році відокремлених підрозділів установи «Центр розвитку місцевого самоврядування (ЦРМС)». Це недержавна, неприбуткова організація, основна мета якої – сприяння зміцненню спроможності органів влади та місцевого самоврядування на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Основне завдання ЦРМС – підтримка реалізації регіональної політики та реформи децентралізації, покращення надання місцевих адміністративних послуг на користь громадян. Для реалізації мети та основного завдання були створені регіональні центри у всіх областях України, їх діяльність фінансується Європейським Союзом в рамках Програми «U-LEAD з Європою».

Започатковані регіональні центри спрямовані на виконання таких завдань [18]:

- сприяти сталому розвитку держави, проведенню структурних реформ з децентралізації та регіональної політики, спрямованих на підвищення стандартів життя, в межах компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади;
- забезпечувати ефективність місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення та підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг;
- сприяти побудові діалогу, комунікації та підтримці інформаційно-просвітницьких ініціатив, що пояснюють реформи децентралізації та регіональної політики і спеціально розроблені для різних цільових груп;
- сприяти підготовці та проведенню різноманітних просвітницьких кампаній, форумів, конференцій, семінарів, виставок, конкурсів тощо;
- надавати тематичні експертні консультації, методичні рекомендації, організувати навчання з питань стратегічного планування, регіонального та місцевого розвитку, інвестиційної діяльності та

підприємництва, бюджетного процесу, електронного врядування, ефективного фінансового управління, здійснення закупівель, процедур внутрішнього контролю та аудиту, надання послуг населенню у сферах первинної охорони здоров'я, дошкільної та шкільної освіти тощо;

- надавати послуги громадянам, суб'єктам малого та середнього бізнесу щодо впровадження проектів та програм, пов'язаних із місцевим самоврядуванням.

Заявлені завдання реалізують регіональні центри, які на постійній основі надають підтримку органам місцевого самоврядування, передусім об'єднаним територіальним громадам. Це надзвичайно важливо зважаючи на те, що процес утворення ОТГ досить активно розвивається по усій Україні. За даними Форуму регіонального розвитку «Розумне зростання Хмельниччини та розвиток територій» (12.12.2017 р.) на 53 % площі Хмельницької області громади об'єдналися і створили 39 ОТГ, куди увійшло 36% населення області. Кількість Рад базового рівня – 605 од., 53 % з яких увійшли до об'єднань територіальних громад. Наведені дані свідчать про активізацію реалізації реформи місцевого самоврядування на регіональному рівні по всій країні.

Значні кроки також було зроблено у напрямку клієнт-орієнтованості діяльності влади, підвищення якості адміністративних послуг шляхом формування ефективної мережі надання електронних послуг в Україні. У 2015-2016 рр. відбулась модернізація Єдиного державного порталу адміністративних послуг, на якому можна отримати онлайн послуги Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Міністерства юстиції, Державної архітектурно-будівельної інспекції, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, інших центральних органи виконавчої влади.

Сьогодні в Україні створено та функціонують 682 Центри надання адміністративних послуг. Найбільша кількість центрів (464) утворено районними державними адміністраціями, найменша (28) – органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Хоча в цілому якість адміністративних послуг в Центрах їх надання є вищою, ніж в органах виконавчої влади, але є низка проблем, що потребують вирішення або вдосконалення, а саме [15–17]:

- низка Центрів не мають ні власного веб-сайту, ні сторінки на веб-сайті відповідного органу місцевої влади; нині лише 11,5% Центрів надання адміністративних послуг пропонують отримання послуг в електронному вигляді; електронну чергу запроваджено у 13% центрів, он-лайн консультування – у 8,7% центрів;

- забезпечення якісного надання адміністративних послуг вимагає проведення постійного моніторингу та контролю. Утім, існуючому моніторингу Мінекономіки бракує показників, які б дозволили оцінити рівень задоволеності громадян якістю надання послуг. Адже оцінювання якості надання адміністративних та інших публічних послуг має здійснюватися не лише органами влади, а й громадянами – споживачами послуг;

- не набула поширення в Україні практика встановлення органами державної влади та органами місцевого самоврядування власних стандартів якості надання адміністративних послуг. Натомість у країнах ЄС органи державної влади та органи місцевого самоврядування розробили та закріпили у нормативно-правових актах стандарти надання послуг ще у 90-х роках минулого століття;

- виникають проблеми взаємовідносин органів місцевого самоврядування та центральних органів виконавчої влади тощо.

Підсумовуючи можемо сказати, що ефективна робота всіх регіональних Центрів за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» сприяла створенню, заявленої вище кількості ОТГ в Україні та Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Діяльність цих і інших аналогічних організацій в Україні є прикладом того як держава передає функції з надання публічних послуг недержавним (комерційним і суспільним) організаціям, залишаючи за собою функції контролю й вироблення загальної стратегії. Це пов'язано з намаганням подолати монополію центральних, місцевих органів влади й управління у наданні управлінських та громадських послуг населенню шляхом залучення до цих процесів як неурядових, неприбуткових організацій, так і приватного сектору. Одним із головних мотивів цього напряму реформ є підвищення якості послуг шляхом передачі приватному сектору всього того, що може бути зроблено ним краще, ніж державними організаціями, створення конкурентного середовища при отриманні права надання послуг. Така децентралізація дозволяє забезпечити більшу гнучкість і ефективність управління, а також стимулює конкуренцію між постачальниками послуг, підвищення громадянської й соціальної відповідальності.

Таким чином, демократичні засади в управління вимагають не тільки нові підходи в самому управлінні, але і відповідного середовища, що потребує таке управління. Саме тому, пріоритетними завданнями нової державної політики в нашій країні мають бути: посилення публічності, прозорості й відкритості політики, діяльності інститутів влади, виконання їхніх функцій та завдань; подальша децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг та розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг, покращення якості послуг шляхом залучення громадян-споживачів до контролю та вдосконалення методики моніторингу та оцінювання якості надання адміністративних послуг; зростання впливу соціокультурних та інших чинників на структуру й функціонування інститутів, політичної системи в цілому; розширення зв'язків органів публічної влади – суб'єктів надання адміністративних послуг із недержавними організаціями. Це дозволить підвищити якість державного управління, умови та рівень життя населення, ефективність бізнесу тощо.

**Висновки.** В дослідженні ми розглянули лише окремі аспекти розвитку публічного управління за кордоном та в Україні. В країнах з розвиненою економікою активно проходить процес трансформації державного управління в нову модель публічного менеджменту, що базується на демократичних засадах, тісній співпраці органів влади та громадянського суспільства в процесі прийняття оперативних та стратегічних рішень. Там створені необхідні умови не лише для підвищення якості державного управління, але і для розвитку громадянського суспільства. Все це разом дозволило досягнути таких значних результатів, що стосуються: відкритості влади, клієнт-орієнтованості діяльності влади, значного поліпшення якості надання державних послуг для громадян, підвищення ефективності та результативності управлінських рішень, прийнятих владою разом з громадянським суспільством, істотної економії державних ресурсів.

В Україні також проходить зміна системи державного управління, однак цей процес проходить повільно, знаходиться на початковій стадії та потребує одночасного, паралельного, якісного розвитку як самої системи управління державою, так і громадянського суспільства, зокрема. Ці процеси мають активізуватись зважаючи на те, що трансформація державного управління в публічне – це безповоротний процес у демократичному суспільстві, про що свідчить світовий досвід. І для досягнення європейських стандартів демократичного управління у роботі вітчизняних органів влади мають, в першу чергу, реалізуватись принципи відкритості, прозорості, партисипативності та субсидіарності. Це дозволить, крім іншого, зазначеного у статті, також посилити і боротьбу з корупцією та захистити інтереси суспільства, що є надзвичайно актуальним для нашої країни.

### Література

1. Корж І.Ф. Принципи прозорості і відкритості електронного парламенту в умовах децентралізації державної влади України [Електронний ресурс] / І.Ф. Корж // Інформація і право. – 2016. – № 2(17). – С. 32–42. – Режим доступу : [http://ippi.org.ua/sites/default/files/5\\_0.pdf](http://ippi.org.ua/sites/default/files/5_0.pdf)
2. Партнерство Відкритий уряд [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ogp.gov.ua/>
3. Тюріна Н.М. Трансформація державного управління в систему публічного управління / Н.М. Тюріна, Т.В. Назарчук, Н.С. Карвацка // Topical questions of contemporary science: Collection of scientific articles. – Aspekt Publishing, Taunton, VF, United States of America, 2017. – P. 340–346.
4. Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/ UNPublicAdministrationGlossary/>
5. Кайль Я. Я. Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления / Я.Я. Кайль, В. С. Епинина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2013. – Т. 9, вып. 2, январь. – С. 42–48.
6. 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.
7. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.16 р. № 68/2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://president.gov.ua/documents/682016-19805>
8. The World Justice Project (WJP) Rule of Law Index [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/UKR>
9. Про співробітництво територіальних громад : закон України від 17.06.14 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
10. Про засади державної регіональної політики : закон України від 05.02.15 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 13. – Ст. 90.
11. Про добровільне об'єднання громад : закон України від 05.02.15 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 13. – Ст. 91.
12. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. Фінансово-аналітичні матеріали [Електронний ресурс] / за ред. Казюк Я.М. – К. : Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 2016. – 191 с. – Режим доступу : <http://despro.org.ua/despro/Local%20Budgets%20of%20ACs.pdf>
13. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за I півріччя 2017 року. Група фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/07/Otsinka-fin-spromozhn-366-OTG-vlasni.pdf>
14. Мельничук А. Децентралізація влади: реформа №1 [аналітичні записки]. Товариство дослідників України / А. Мельничук, П. Остапенко. – К. : ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О., 2016. – 35 с.
15. Моніторинг прогресу реформ 2016. Реформа державного управління. Національна рада реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full\\_web\\_02\\_2017.pdf](http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_web_02_2017.pdf)
16. Звіт про розвиток Центрів надання адміністративних послуг у 2016 р. ; станом на 01.01.2017 // Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://issuu.com/mineconomdev/docs/f96f86420b2e80>
17. Щодо напрямів вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] : аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/2591/>

18. Центр розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [lgdc@u-lead.org.ua](mailto:lgdc@u-lead.org.ua)
19. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]. – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
20. Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. / Committee of the Regions of the European Union. – 2008. – P. 47–321.

### References

1. Korzh I.F. Pryntsy py prozorosti i vidkrytosti elektronnoho parlamentu v umovakh detsentralizatsii derzhavnoi vlady Ukrainy [Elektronnyi resurs] / I.F. Korzh // Informatsiia i pravo. – 2016. – № 2(17). – S. 32–42. – Rezhym dostupu : [http://ippi.org.ua/sites/default/files/5\\_0.pdf](http://ippi.org.ua/sites/default/files/5_0.pdf)
2. Partnerstvo Vidkrytyi uriad [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://ogp.gov.ua/>
3. Tiurina N.M. Transformatsiia derzhavnogo upravlinnia v systemu publichnogo upravlinnia / N.M. Tiurina, T.V. Nazarchuk, N.S. Karvatska // Topical questions of contemporary science: Collection of scientific articles. – Aspekt Publishing, Taunton, VF, United States of America, 2017. – P. 340–346.
4. Hlosarii Prohramy rozvytku OON [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>
5. Kail Ya. Ya. Zarubezhnyi opyt partysypatyvnoi oryentatsyy publichnogo upravleniya / Ya. Ya. Kail, V. S. Epyunya // Natsionalnye interesy: pryorytety y bezopasnost. – 2013. – Т. 9, вып. 2, yanvar. – S. 42–48.
6. Zarubizhnyi dosvid publichnogo administruvannia : metod. rek. / avt. kol. : N. M. Meltiukhova, V. V. Korzhenko, Yu. V. Didok ta in. ; za zah. red. N. M. Meltiukhovo. – К. : NADU, 2010. – 28 s.
7. Pro spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukrainy : Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 26.02.16 r. № 68/2016. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://president.gov.ua/documents/682016-19805>
8. The World Justice Project (WJP) Rule of Law Index [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/UKR>
9. Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad : zakon Ukrainy vid 17.06.14 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR). – 2014. – № 34. – St. 1167.
10. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky : zakon Ukrainy vid 05.02.15 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR). – 2015. – № 13. – St. 90.
11. Pro dobrovilne obiednannia hromad : zakon Ukrainy vid 05.02.15 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR). – 2015. – № 13. – St. 91.
12. Detsentralizatsiia. Mistsevi biudzhety 159 obiednanykh terytorialnykh hromad. Finansovo-analitychni materialy [Elektronnyi resurs] / za red. Kaziuk Ya.M. – К. : Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy, 2016. – 191 s. – Rezhym dostupu : <http://despro.org.ua/despro/Local%20Budgets%20of%20ACs.pdf>
13. Otsinka finansovoi spromozhnosti 366 OTH za I pivrichchia 2017 roku. Hrupa finansovoho monitorynhu Tsentralnoho ofisu reform pry Minrehioni [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/07/Otsinka-fin-spromozhn-366-OTG-vlasni.pdf>
14. Melnychuk A. Detsentralizatsiia vlady: reforma №1 [analytychni zapysky]. Tovarystvo doslidnykiv Ukrainy / A. Melnychuk, P. Ostapenko. – К. : TsOP «Hlobus» FOP Kravchenko Ya.O., 2016. – 35 s.
15. Monitorynh prohresu reform 2016. Reforma derzhavnogo upravlinnia. Natsionalna rada reform [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : [http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full\\_web\\_02\\_2017.pdf](http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_web_02_2017.pdf)
16. Zvit pro rozvytok Tsentriv nadannia administratyvnykh posluh u 2016 r. ; stanom na 01.01.2017 // Yedynyi derzhavnyi portal administratyvnykh posluh [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <https://issuu.com/mineconomdev/docs/f96f86420b2e80>
17. Shchodo napriamiv vdoskonalennia systemy nadannia administratyvnykh posluh v Ukraini [Elektronnyi resurs] : analytychna zapyska / Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen. – Rezhym dostupu : <http://www.niss.gov.ua/articles/2591/>
18. Tsentr rozvytku mistsevoho samovriaduvannia [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : [lgdc@u-lead.org.ua](mailto:lgdc@u-lead.org.ua)
19. Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeyskykh krain ta perspektyvy Ukrainy. Shveitsarsko-ukrainskyi projekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO / [Boryslavska O., Zaverukha I., Zakharchenko E., ta in.]. – К. : TOV «Sofia», 2012. – 128 s.
20. Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. / Committee of the Regions of the European Union. – 2008. – P. 47–321.

Рецензія/Peer review : 26.04.2018

Надрукована/Printed : 31.05.2018

Рецензент: д. е. н., проф. Васильківський Д. М.